

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	Rechnungshof	
2001/C 314/01	Sonderbericht Nr. 7/2001 über Ausfuhrerstattungen — Bestimmungsland und Vermarktung, zusammen mit den Antworten der Kommission	1
2001/C 314/02	Sonderbericht Nr. 10/2001 über die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission.....	26

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 7/2001

über Ausfuhrerstattungen — Bestimmungsland und Vermarktung, zusammen mit den Antworten der Kommission

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

(2001/C 314/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ABKÜRZUNGEN		2
ZUSAMMENFASSUNG	I-VIII	3
EINLEITUNG	1-3	4
PRÜFUNG DES HOFES	4-5	4
FINANZIELLER HINTERGRUND	6	4
PRÜFUNGEN IM RAHMEN DES RECHNUNGSABSCHLUSSVERFAHRENS	7-8	6
QUALITÄT DER KONTROLLEN IN BEZUG AUF ANKUNFTSNACHWEISE	9-13	6
AUSWIRKUNGEN DES SYSTEMS DER ANKUNFTSNACHWEISE AUF DIE FREIGABE VON SICHERHEITEN	14-16	7
ZULASSUNG UND KONTROLLE VON KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN	17-32	7
KOORDINIERUNG DER VERFAHREN ZUR ZULASSUNG VON KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN FÜR AUSFUHRERSTATTUNGEN UND FÜR NAHRUNGSMITTELHILFE	33-34	8
ZUVERLÄSSIGKEIT DER VON DEN BOTSCHAFTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUSGESTELLTEN ANKUNFTSNACHWEISE	35-38	9
ART DER BEI DER AUSFUHR NACH SPEZIFISCHEN BESTIMMUNGSLÄNDERN AUFGEDECKTEN PROBLEME UND/ODER UNREGELMÄSSIGKEITEN	39-80	9
Jordanien — Umgehung des UN-Lieferembargos gegen den Irak	40-42	9
Russland — gefälschte Einfuhrmeldungen	43-47	10
Ägypten — Umgang mit Fehlmengen und zurückgewiesenen Erzeugnissen	48-53	11
Marokko — Rechtfertigung von Erstattungssatz und Fehlmengen	54-57	11
Libanon — Fehlmengen — uneinheitliche Weiterverfolgung durch die Mitgliedstaaten	58	12
Estland — Gefahr von Karussellverkehren durch Handelsabkommen	59-64	12
Mögliche Umleitung von Käse nach Kanada	65	13
Nordkorea — Nachweis für die Markterschließung	66-70	13
Japan — Rechtfertigung der Erstattungssätze für nicht zum unmittelbaren Verbrauch bestimmten Käse	71-74	14

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Uruguay, Ukraine, Kroatien — Abfertigung zum freien Verkehr nicht durch Einfuhranmeldungen belegt	75-79	14
Albanien — vorschriftswidrige Ankunftsnaehweise zu Einfuhren aus Griechenland	80	14
CONTAINERBEWEGUNGEN	81-83	15
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	84-91	15
ANHANG — WICHTIGSTE ANFORDERUNGEN FÜR DIE AUSSTELLUNG VON NACHWEISEN DURCH KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN		17
Antworten der Kommission		18

ABKÜRZUNGEN

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
HZA	Hauptzollamt (deutsche Zahlstelle)
OFIVAL	Französisches berufsständisches Amt für Fleischerzeugnisse, Viehzucht und Geflügelzucht (französische Zahlstelle)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PVE	Niederländischer Marktverband für Vieh, Fleisch und Eier (niederländische Zahlstelle)
UCLAF	Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung
ZA	Zollamt (österreichische Zahlstelle)

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Ausfuhrerstattungen kosten den EU-Steuerzahler jährlich rund 5 Milliarden Euro. Die Ausfuhrerstattungsregelung sieht für bestimmte Erzeugnisse je nach Bestimmungsland differenzierte Erstattungssätze vor, sofern hinreichende Belege (Ankunftsnachweis) für die Vermarktung der Waren in dem in der Anmeldung angegebenen Bestimmungsland beigebracht werden. Als Belege kommen die verschiedensten Dokumente in Frage, von vom Bestimmungsland ausgestellten Einfuhrzollanmeldungen bis zu Bankbelegen über die Zahlung. Für die Ausfertigung von Dokumenten durch internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaften gelten besondere Vorschriften.

II. Nach Ansicht des Hofes müssen Erzeugnisse, für die nicht differenzierte Erstattungen — d. h. zu einem einheitlichen Satz für ein bestimmtes Erzeugnis unabhängig vom Bestimmungsland — gewährt werden, außerdem in einem Nichtmitgliedstaat der EU (Drittland) vermarktet werden. Nachweise über Waren, für die nicht differenzierte Erstattungen gewährt werden, sind aber nur zu erbringen, wenn Zweifel bestehen.

III. Die Gültigkeit der Ankunftsnachweise zu gewährleisten ist ein schwieriges, zeitaufwendiges Unterfangen, das womöglich nicht immer zu konkreten Ergebnissen führt. Im Jahr 1992 legte die Kommission ein Verzeichnis von Musternachweisen vor, das den Mitgliedstaaten dabei als Orientierungshilfe dienen sollte, doch dieses ist seither nicht aktualisiert worden. Die Mitgliedstaaten verfahren bei den Kontrollen der Ankunftsnachweise höchst unterschiedlich (siehe Ziffern 9-13).

IV. Die Kommission bewertet zwar zu Vorgängen, die sie zur Prüfung im Rahmen ihres Rechnungsabschlussverfahrens ausgewählt hat, vorgelegte Nachweise, hat jedoch das System der Ankunftsnachweise bisher nicht über das in Ziffer 7 beschriebene Ausmaß hinaus geprüft. Dennoch stellte sie bei den von den Mitgliedstaaten bei der Ausfuhr vorgenommenen Kontrollen gravierende Schwachstellen fest, die zu finanziellen Berichtigungen in Höhe von 188 Millionen Euro führten (siehe Ziffern 7 und 8).

V. Einige Mitgliedstaaten haben die vorgeschriebenen Prüfungen der zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften nicht durchgeführt. Sofern entsprechende Prüfungen vorgenommen wurden, wurden schwerwiegende Mängel und Unregelmäßigkeiten aufgedeckt, die nicht immer zufriedenstellend weiterverfolgt wurden. Der Entzug der Zulassung in einem Mitgliedstaat bedeutete nicht, dass sie den in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Mitgliedern derselben Firmengruppe ebenfalls entzogen wurde. Zulassungen wurden nicht immer entzogen, wenn dies angezeigt gewesen wäre (siehe Ziffern 17-32).

VI. Die Mitgliedstaaten gaben ihren Botschaften keine Leitlinien für die vor Ausstellung der Entladungsbescheinigungen vorzunehmenden Kontrollen an die Hand. Die Botschaftsnachweise wurden größtenteils auf der Grundlage von Belegprüfungen ausgestellt. Körperliche Kontrollen bei der Entladung wurden selten vorgenommen (siehe Ziffern 35-38).

VII. OLAF und die GD Landwirtschaft haben in einigen der wichtigsten Bestimmungsländer für erstattungsbegünstigte Ausfuhren eine Reihe schwerwiegender Unregelmäßigkeiten und mutmaßlicher Betrugsfälle aufgedeckt bzw. deren Aufdeckung veranlasst. In einige dieser Unregelmäßigkeiten sind Kontroll- und Überwachungsgesellschaften verwickelt. Die Prüfung des Hofes förderte weitere mutmaßliche Unregelmäßigkeiten sowie Fälle zu Tage, bei denen fraglich ist, ob die Zahlung von Erstattungen für Ausfuhren nach einigen Bestimmungsländern gerechtfertigt ist (siehe Ziffern 39-80). Die in diesem Bericht angesprochenen mutmaßlich vorschriftswidrigen Zahlungen belaufen sich auf rund 100 Millionen Euro. Die Kommission sollte dafür sorgen, dass in allen Fällen, in denen dies bisher nicht geschehen ist, Wiedereinziehungsmaßnahmen eingeleitet werden.

VIII. Nach Ansicht des Hofes wäre es bei Erzeugnissen, bei denen Ausfuhrerstattungen notwendig sind, sinnvoller, für jedes Erzeugnis einen einzigen Satz für alle Bestimmungsländer anzuwenden. Der Hof räumt jedoch ein, dass dies gegenwärtig aus verschiedenen Gründen, u.a. wegen der bestehenden Handelsabkommen, nicht möglich ist. Angesichts des — für Verwaltung und Handel gleichermaßen — beträchtlichen Kostenaufwands zur Einhaltung der Vorschriften sowie in Anbetracht der mit dem System der Ankunfts nachweise gewährleisteten geringen Sicherheit sollte deshalb überlegt werden, ob

- Ankunfts nachweise nur in Zweifelsfällen oder für mit einem hohen Risiko behaftete Bestimmungsländer verlangt werden sollten;
- die nachgängigen Kontrollen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Vermarktung dahin gehend ausgebaut werden sollten, dass zu sämtlichen für die Prüfung ausgewählten Vorgängen auch Datenbanken über Schiffsrouten und Containerbewegungen abgefragt werden sowie Einsicht in die Aufzeichnungen von Transportunternehmen genommen wird (siehe Ziffern 84-86).

EINLEITUNG

1. Ausfuhrerstattungen werden für die Ausfuhr von Agrarerzeugnissen in Drittländer gezahlt und sollen den Ausführer für die Differenz zwischen den EU-Binnenmarktpreisen und den Weltmarktpreisen entschädigen. Dadurch ermöglichen sie es dem Ausführer, für EU-Erzeugnisse Exportmärkte zu erschließen oder zu erhalten ⁽¹⁾. Außerdem tragen sie zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts auf dem Binnenmarkt bei. Die Zahlung von Ausfuhrerstattungen ist nicht gerechtfertigt, wenn es sich bei dem betreffenden Geschäft nicht um ein normales Handelsgeschäft ⁽²⁾ handelt, weil es kein wirtschaftliches Ziel hat und lediglich den Zweck verfolgt, einen von der Gemeinschaft finanzierten wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen ⁽³⁾.

2. Bei einigen Erzeugnissen wie Rindfleisch und Käse gelten je nach Bestimmungsland unterschiedliche Erstattungssätze (differenzierte Erstattungen), und der Anspruch des Ausführers auf die Erstattung hängt daher von der Erbringung des Nachweises ab, dass die Erzeugnisse in dem in der Anmeldung angegebenen Bestimmungsland vermarktet wurden (Ankunfts nachweise) ⁽⁴⁾. Bei anderen Produktgruppen kommt für alle Bestimmungsländer ein einziger Erstattungssatz für jedes einzelne Erzeugnis zur Anwendung (nicht differenzierte Erstattungen). Sofern keine Zweifel bestehen, brauchen Ausführer für Vorgänge, die einen Anspruch auf nicht differenzierte Erstattungen begründen, keine Ankunfts nachweise beizubringen. Nach Ansicht des Hofes müssen Erzeugnisse, die für nicht differenzierte Erstattungen in Frage kommen, allerdings innerhalb von zwölf Monaten ab dem Tag der Ausfuhr in ein Drittland eingeführt werden ⁽⁵⁾.

3. Für die Zahlungen an die Ausführer sind zugelassene Stellen in den Mitgliedstaaten zuständig. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausfuhrerstattungsanträge obliegt in erster Linie den Behörden der Mitgliedstaaten.

⁽¹⁾ Von der Kommission abgegebene Erklärungen in den EuGH-Rechtssachen C-125/75 und C-89/93.

⁽²⁾ Mit Ausnahme von Nahrungsmittelhilfe.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission, 24. Erwägungsgrund (ABl. L 102 vom 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission (ABl. L 102 vom 17.4.1999).

⁽⁵⁾ Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c) Unterabsatz i) der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission (ABl. L 102 vom 17.4.1999).

PRÜFUNG DES HOFES

4. Dieser Bericht hat die Vermarktung von Waren in Drittländern zum Gegenstand. Untersucht wird, wie die Kommission für die Erfüllung dieser Vorgabe sorgt und ob differenzierte Erstattungen gerechtfertigt sind, welche Probleme durch diese Regelung entstehen und welche Kontrollen die Mitgliedstaaten vorab in Bezug auf die Gültigkeit der Ankunfts nachweise vornehmen ⁽⁶⁾.

5. Die Bemerkungen in diesem Bericht fußen auf der Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten für die Anerkennung von Ankunfts nachweisen, der Bewertung von Ankunfts nachweisen, der Abfrage von Datenbanken über Schiffsrouten und Containerbewegungen sowie auf Informationen von Drittländern über Einfuhren und auf einer Untersuchung der Informationen von OLAF über Unregelmäßigkeiten bei Ausfuhrerstattungen im Zusammenhang mit dem Bestimmungsland. Der Bezugszeitraum für die Prüfung der Vorgänge war das EAGFL-Jahr 1998. Einige der in diesem Bericht angesprochenen Fälle beziehen sich jedoch auf andere EAGFL-Jahre.

FINANZIELLER HINTERGRUND

6. Im EAGFL-Jahr 1998 betrugen die Erstattungen insgesamt rund 4 800 Millionen Euro (rund 12,4 % des EAGFL-Haushalts). *Tabelle 1* ist die Aufschlüsselung der Zahlungen nach Maßnahmen, *Tabelle 2* nach Ausfuhrmitgliedstaaten und *Tabelle 3* nach Hauptbestimmungsländern zu entnehmen. Zahlungen in Höhe von rund 900 Millionen Euro entfielen auf je nach Bestimmungsland differenzierte Erstattungen. Die wichtigsten Bestimmungsländer zu diesen Zahlungen sind in *Tabelle 4* ausgewiesen.

⁽⁶⁾ Dabei handelt es sich um von den Zahlstellen durchgeführte Kontrollen der vom Ausführer vorgelegten Ankunfts nachweise vor Freigabe der Sicherheit. Dazu zählt auch die Zulassungsregelung für Kontroll- und Überwachungsgesellschaften, die Bescheinigungen über die Entladung und die Abfertigung zum freien Verkehr ausstellen dürfen.

Tabelle 1

Aufschlüsselung der Erstattungszahlungen nach Maßnahmen — EAGFL-Jahr 1998

(Mio. EUR)

Haushaltslinie	Bezeichnung der Maßnahme	Ergebnis 1998	Prozentanteil an der Gesamtzahl der Zahlungen	Kumulierter Prozentanteil
2 0 0 0-2 0 0 3	Erstattungen bei Milch und Milcherzeugnissen	1 427	30	30
1 1 0	Erstattungen bei Zucker und Isoglukose	1 265	26	56
2 1 0	Erstattungen bei Rind-/Kalbfleisch	774	16	72
3 0 1 0-3 0 1 9	Erstattungen bei Waren aus der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	544	11	83
1 0 0 0-1 0 0 3	Erstattungen bei Getreide	429	9	92
2 3 1 0-2 3 1 1	Erstattungen bei Eiern und Geflügel	91	2	94
2 3 0 0	Erstattungen bei Schweinefleisch	74	2	95
1 5 0 0-1 5 1 0	Erstattungen bei Obst und Gemüse	58	1	97
1 8 5 0	Erstattungen bei Reis	50	1	98
1 6 0	Erstattungen bei Weinbauerzeugnissen	41	1	99
3 1 1 0-3 1 1 9	Erstattungen für Nahrungsmittelhilfefaktionen	35	1	99
1 2 0	Erstattungen bei Olivenöl	25	1	100
3 0 0	Erstattungen für in Form von bestimmten alkoholischen Getränken ausgeführtes Getreide	12	0	100
	Insgesamt	4 826		

Anmerkung: Die Beträge sind gerundet.

Quelle: Haushaltsergebnis 1998.

Tabelle 2

Aufschlüsselung der Erstattungszahlungen nach Ausfuhrmitgliedstaaten — EAGFL-Jahr 1998

(Mio. EUR)

Mitgliedstaat	Ausfuhrerstattungen	Prozentanteil an der Gesamtzahl der Zahlungen	Kumulierter Prozentanteil
Frankreich	1 355	28	28
Deutschland	652	13	41
Niederlande	630	13	54
Belgien	411	8	62
Italien	367	7	70
Irland	343	7	77
Dänemark	339	7	84
Vereinigtes Königreich	318	6	90
Spanien	179	4	94
Finnland	115	2	96
Österreich	62	1	97
Schweden	58	1	99
Griechenland	45	1	99
Portugal	27	1	100
Luxemburg	0	0	100
Insgesamt ⁽¹⁾	4 902	100	100

⁽¹⁾ Unaufbereitete Daten — vor Abstimmung mit Tabelle 104 (der von den einzelnen Mitgliedstaaten der Kommission übermittelten Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Zahlungen des EAGFL-Garantie).

Anmerkung: Die Beträge sind gerundet.

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten zu Ausfuhrerstattungen — EAGFL-Jahr 1998.

Tabelle 3

Gezahlte Ausfuhrerstattungen nach Hauptbestimmungsland — EAGFL-Jahr 1998

(Mio. EUR)

Bestimmungsland	Erstattungen	Prozentanteil an der Gesamtzahl der Zahlungen	Kumulierter Prozentanteil
Russland	591	12,1	12,1
Algerien	344	7,0	19,1
Saudi-Arabien	270	5,5	24,6
Ägypten	237	4,8	29,5
Syrien	148	3,0	32,5
Iran	144	2,9	35,4
USA	134	2,7	38,2
Libanon	130	2,6	40,8
Israel	118	2,4	43,2
Vereinigte Arabische Emirate	100	2,0	45,2
Japan	97	2,0	47,2
Irak	84	1,7	48,9
Norwegen	74	1,5	50,4
Schweiz	72	1,5	51,9
Libyen	59	1,2	53,1
Marokko	58	1,2	54,3
Mexiko	55	1,1	55,4
Sonstige	2 188	44,6	100,0

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten zu Ausfuhrerstattungen — EAGFL-Jahr 1998.

Tabelle 4

Aufschlüsselung der Zahlungen differenzierter Erstattungssätze nach Bestimmungsländern — EAGFL-Jahr 1998

(Mio. EUR)

Bestimmungsland	Zahlungen	Prozentanteil an der Gesamtzahl der Zahlungen	Kumulierter Prozentanteil
Russland	299	32	32
Ägypten	138	15	47
Libanon	70	8	55
Iran	63	7	61
Saudi-Arabien	62	7	68
USA	35	4	72
Japan	26	3	75
Algerien	23	2	77
Marokko	15	2	79
Republik Südafrika	11	1	80
Vereinigte Arabische Emirate	10	1	81
Tunesien	10	1	82
Israel	9	1	83
Kroatien	8	1	84
Angola	8	1	85
Sonstige	142	15	100
Insgesamt ⁽¹⁾	929	100	100

⁽¹⁾ Unaufbereitete Daten — vor Abstimmung mit Tabelle 104 (der von den einzelnen Mitgliedstaaten der Kommission übermittelten Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Zahlungen des EAGFL-Garantie).

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten zu Ausfuhrerstattungen — EAGFL-Jahr 1998.

PRÜFUNGEN IM RAHMEN DES RECHNUNGSABSCHLUSSVERFAHRENS

7. Bei ihren Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit von Ausfuhrerstattungszahlungen bewertete die Kommission immer die zu den ausgewählten Vorgängen vorgelegten Ankunfts nachweise. Da sie erkannt hatte, dass Deutschland Hauptnutzer der von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Bescheinigungen war, leitete sie auch eine spezielle Überprüfung von Entladungsbescheinigungen ein, die von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften in diesem Mitgliedstaat vorgelegt wurden (siehe Ziffern 29 und 30). Vor der Prüfung des Hofes hatte sie allerdings das System der Nachweise über die Vermarktung von Waren in den angegebenen Drittländern nicht gezielt kontrolliert.

8. Die von der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens durchgeführten Systemprüfungen bezogen sich in erster Linie auf die Beschaffenheit und Häufigkeit körperlicher Kontrollen bei ausgeführten Erzeugnissen. Diese Prüfungen förderten gravierende Mängel bei den körperlichen Kontrollen in Bezug auf Bezeichnung und Menge der erstattungsbegünstigten Ausfuhrerzeugnisse zu Tage. Aufgrund dessen wurden erhebliche finanzielle Berichtigungen in einer Gesamthöhe von 188 Millionen Euro angeordnet; im Falle Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Griechenlands, Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Königreichs wurden sie zuletzt auf 5 % der Ausgaben für Ausfuhrerstattungen festgesetzt.

QUALITÄT DER KONTROLLEN IN BEZUG AUF ANKUNFTSNACHWEISE

9. Abgesehen von den Unterschieden in den verwaltschaftlichen Anforderungen für verschiedene Produktgruppen aufgrund ihrer spezifischen Merkmale verursacht die vorgeschriebene Beibringung von Ankunfts nachweisen einen — gemessen

an den betreffenden Beträgen — unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Für die Ausfuhr von Zucker in loser Schüttung wurden beispielsweise gegen Vorlage eines einzigen Zollvermerks über die Ausfuhr der Ware aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft nicht differenzierte Erstattungen in Höhe von 1 Million Euro gezahlt, während für die Ausfuhr eines Containers Rindfleisch, für das Erstattungen in Höhe von rund 15 000 Euro gewährt wurden, zusätzlich Beförderungspapiere und Ankunfts nachweise verlangt wurden.

10. Als Ankunfts nachweise ⁽¹⁾ kommen die verschiedensten Dokumente in Frage, wobei Zollanmeldungen oder von zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellte Einfuhrbescheinigungen (Primärnachweise) bevorzugt verwendet werden. Sind diese nicht erhältlich, können auch andere, teilweise nicht zuverlässige Dokumente ⁽²⁾ - von Entladungsbescheinigungen bis zu Bankunterlagen über die Bezahlung der fraglichen Waren — anerkannt werden (Sekundärnachweise).

11. Im Oktober 1992 versandte die GD Landwirtschaft die Ergebnisse einer Studie über die von 58 Drittländern als Ankunfts nachweise verwendeten Dokumente. Aufgrund der ständigen Änderungen der Einfuhrpapiere in den Drittländern und des verstärkten Einsatzes computergestützter Zollabfertigungsverfahren waren die Angaben rasch überholt. Derzeit trägt die einzelne Zahlstelle die volle Verantwortung für die Bewertung der Gültigkeit der ihr vorgelegten Ankunfts nachweise. Abgesehen von der von OLAF im Falle Russlands ergriffenen Initiative (siehe Ziffern 43-47) gibt es keine Harmonisierung und kein operationelles Koordinierungsverfahren zur Beurteilung der Gültigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Primär- und Sekundärnachweise. Folglich können die gleichen Ankunfts nachweise für dasselbe Bestimmungsland je nach den Anforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten in einem Mitgliedstaat angenommen und in einem anderen abgelehnt werden.

12. Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Ankunfts nachweise unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat und Zahlstelle. Bei einigen Zahlstellen — wie dem HZA Hamburg-Jonas in Deutschland, dem ZA Salzburg in Österreich, dem OFIVAL in Frankreich und dem PVE in den Niederlanden — gibt es eine eigene Dienststelle, die die verschiedenen den Erstattungsanträgen beigefügten Ankunfts nachweise sammelt, analysiert, für gültig erklärt und archiviert. Diese Zahlstellen haben auch ein Überwachungssystem entwickelt, anhand dessen Stempel, Unterschriften und Existenz der Zollstellen der Bestimmungsländer verglichen werden können. Die Zahlstellen in Frankreich und den Niederlanden tauschen ihre Informationen zu den Ankunfts nachweisen aber nicht aus. In Belgien, Griechenland, Spanien und Finnland verfügen die Zahlstellen nicht über ein effizientes System zur Identifizierung und Überwachung der Ankunfts nachweise.

13. In Anbetracht der fehlenden Koordinierung, des Doppelaufwands bei der Überprüfung der Nachweise und der uneinheitlichen Vorgehensweise bei der Anerkennung von Nachweisen sollte die Kommission dafür zuständig sein, Überprüfungen mit Drittländern zu koordinieren und die Verzeichnisse von Musternachweisen, die von den Zahlstellen der Mitgliedstaaten anerkannt werden dürfen, zu führen und zu aktualisieren.

⁽¹⁾ Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission (ABL L 102 vom 17.4.1999).

⁽²⁾ Ein zuverlässiges Dokument ist beispielsweise ein in einem Buchhaltungssystem erfasster Beleg, dem eine Verbindlichkeit gegenübersteht.

AUSWIRKUNGEN DES SYSTEMS DER ANKUNFTSNACHWEISE AUF DIE FREIGABE VON SICHERHEITEN

14. Erstattungen werden gegen Hinterlegung einer Sicherheit im Voraus gezahlt. Die Sicherheit wird nach Vorlage und Annahme aller erforderlichen Dokumente einschließlich der Ankunftsanzeige freigegeben.

15. Die Zahl der Fälle, in denen die Sicherheit nicht freigegeben wurde, und die entsprechenden Beträge für die verschiedenen Mitgliedstaaten sind *Tabelle 5* zu entnehmen. Die meisten unerledigten Fälle betreffen den Zeitraum 1995-1998, einige gehen aber auch auf 1990 zurück.

Tabelle 5

Noch freizugebende Sicherheiten — Vorauszahlungen und vorfinanzierte Waren

(Mio. EUR)

Mitgliedstaat	Anzahl der Fälle	Wert	Datum
Frankreich/ OFIVAL	2 103	123,0	10.6.1999
Italien	298	30,4	31.12.1998
Dänemark	6 317	26,0	30.6.1998
Deutschland	1 697	17,8	16.11.1998
Spanien	146	9,4	16.12.1998
Österreich	31	0,8	21.12.1999

Quelle: Aufzeichnungen der Zahlstellen.

16. Für die Verzögerungen bei der Freigabe der Sicherheiten wurden vielfältige Gründe angegeben u.a., es handele sich um noch bei nationalen Gerichten anhängige Altfälle (Angaben zu allen Mitgliedstaaten sind in *Tabelle 5* aufgeführt). Auch die Unzuverlässigkeit russischer Zollpapiere (Dänemark und Deutschland), die Einführung neuer Computersysteme in Verbindung mit einer hohen Personalfuktuation (Dänemark), die Trennung der Verwaltungsaufgaben (Spanien) oder Personalmangel (Italien) wurden genannt. In Frankreich ist die Verwaltung der Sicherheiten zwischen den Zollbehörden und den Zahlstellen aufgeteilt, wodurch das System noch komplizierter wird. Die Anzahl der nicht freigegebenen Sicherheiten ist aber auch der Komplexität des Systems der Ankunftsanzeige zuzuschreiben.

ZULASSUNG UND KONTROLLE VON KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN

17. Kontroll- und Überwachungsgesellschaften dürfen Ankunftsbescheinigungen nur ausstellen, wenn sie von den Behörden der Mitgliedstaaten zugelassen wurden. Die Zulassungen gelten jeweils für eine Dauer von drei Jahren. Die Grundlagen für die Zulassung dieser Gesellschaften wurden 1994 in einem Arbeitspapier der GD Landwirtschaft ⁽¹⁾ festgelegt, in dem auch die von den für die

Ausstellung von Bescheinigungen zuständigen Stellen anzuwendenden Kontroll- und Überprüfungsverfahren beschrieben sind. Ferner sind darin auch die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Kontrolle der Leistung der Kontroll- und Überwachungsgesellschaften definiert. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Anforderungen ist dem Anhang zu entnehmen. Seit 1999 sind die Vorschriften für die Zulassung von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften Teil der Grundverordnung über die Ausfuhrerstattungen. Als einzige Sanktion gegen Gesellschaften, die die Zulassungsanforderungen nicht erfüllen oder nicht ordnungsgemäße Bescheinigungen ausstellen, ist der Entzug der Zulassung vorgesehen. Wird die Zulassung entzogen, sollte dies für alle Mitgliedstaaten gelten. Derzeit gibt es 28 von den Mitgliedstaaten zugelassene Kontroll- und Überwachungsgesellschaften, 15 davon gehören 4 Firmengruppen an.

18. Die Ausstellung von Ankunftsanzeigen, bei der je Dokument Gebühren in Höhe von etwa 250 Euro anfallen, macht mitunter nur einen geringen Teil der von den Kontroll- und Überwachungsgesellschaften für ihre Kunden erbrachten Dienstleistungen aus. Daher besteht das Risiko von Interessenkonflikten. In einem Fall beugte sich eine Kontroll- und Überwachungsgesellschaft der Anweisung ihres Kunden, nur das in dem Frachtbrief ausgewiesene Gewicht zu bescheinigen (Vereinigtes Königreich). In einem anderen Fall stellte eine in den Niederlanden zugelassene Kontroll- und Überwachungsgesellschaft die Ausstellung von Nachweisen ein, da sie ihren guten Ruf wahren wollte.

19. Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Finnland und das Vereinigte Königreich ließen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ohne vorherige Prüfung im Hinblick auf die Erfüllung der in den Leitlinien vorgegebenen Anforderungen zu. Griechenland, Frankreich und das Vereinigte Königreich haben diesbezüglich bei der Erneuerung von Zulassungen Abhilfe geschaffen.

20. Nur Deutschland hatte die von den Kontroll- und Überwachungsgesellschaften für die Ausstellung von Nachweisen angewandten Methoden in zwei Drittländern vor Ort geprüft.

21. Belgien, Griechenland, die Niederlande und Finnland haben die Ordnungsmäßigkeit von Erstattungsanträgen, die sich auf Bescheinigungen von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften stützten, nicht auf der Grundlage der diesen Gesellschaften vorliegenden Unterlagen geprüft.

22. Belgien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Finnland und das Vereinigte Königreich konnten auf Bescheinigungen von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften gestützte Erstattungsanträge nicht ohne weiteres identifizieren. Daher war es ihnen nicht möglich, aus der Grundgesamtheit der Erstattungsanträge entsprechende Anträge zur Prüfung auszuwählen. Statt dessen wurden aus den internen Unterlagen der Kontroll- und Überwachungsgesellschaften, für deren Vollständigkeit keine Gewähr bestand, entsprechende Bescheinigungen zur Prüfung ausgewählt.

⁽¹⁾ VI/2705/93 Rev. 7 vom 26.10.1994.

23. Ein Mitgliedstaat verlangte von einem anderen Mitgliedstaat keine Prüfung von Bescheinigungen, die er akzeptiert hatte und die von einer in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft ausgestellt worden waren ⁽¹⁾.

24. Mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Prüfungen von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften aufgedeckt wurden, wurden nicht in Hinblick auf die Wiedereinziehung weiterverfolgt (Belgien, Niederlande, Vereinigtes Königreich).

25. Im Vereinigten Königreich wurde Gesellschaften wegen unzulänglicher Aufzeichnungen, in Italien wegen mutmaßlicher Beteiligung an Unregelmäßigkeiten sowie in Deutschland (siehe Ziffer 29) und Griechenland wegen Ausstellung nicht ordnungsgemäßer Bescheinigungen die Zulassung entzogen.

26. Wurde einer Gesellschaft von einem Mitgliedstaat die Zulassung entzogen, wurde den Schwestergesellschaften derselben Firmengruppe die Zulassung durch die anderen Mitgliedstaaten nicht entzogen, obwohl alle Firmen der Gruppe nach denselben Methoden, mit demselben Personal und auf der Grundlage derselben Informationen in Drittländern arbeiten. Jede Unterlassung der vorgeschriebenen Kontrollen am Bestimmungsort wirkt sich somit in gleicher Weise auf alle zugelassenen Schwestergesellschaften aus. Deshalb sollte die Kommission direkt für die Zulassung der Kontroll- und Überwachungsgesellschaften zuständig sein, um für eine einheitliche Vorgehensweise sorgen zu können.

27. Die niederländischen Behörden stellten fest, dass eine Kontroll- und Überwachungsgesellschaft Bescheinigungen ausgestellt hatte, ohne dass zum Zeitpunkt der Entladung und Zollabfertigung der Waren in Drittländern die erforderlichen Kontrollen durchgeführt worden waren. Dennoch wurde der betreffenden Gesellschaft weder die Zulassung entzogen, noch wurden Wiedereinziehungsmaßnahmen eingeleitet.

28. Eine zugelassene Gesellschaft war an der Ausstellung vorschriftswidriger Ankunftsnachweise in Jordanien beteiligt (siehe Ziffern 40-42).

29. Auf Veranlassung des Rechnungsabschlussreferats der Kommission überprüfte Deutschland alle von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Ankunftsnachweise zu Ausfuhren von Rindern und Rindfleisch. Bei diesen Überprüfungen wurden nicht ordnungsgemäße Ankunftsnachweise zu Erstattungsanträgen über 72,1 Millionen Euro (17 % der im Zeitraum 1994-1996 gezahlten Erstattungen) sowie zweifelhafte Nachweise zu weiteren 175,5 Millionen Euro (40 %) festgestellt ⁽²⁾. Wegen nicht ordnungsgemäßer Ankunftsnachweise und unzulänglicher Beförderungspapiere wurden Rückforderungsbescheide in einer Gesamthöhe von 60,4 Millionen Euro ausgestellt, gegen die ausnahmslos Rechtsmittel eingelegt wurden. Aufgrund des deutschen Berichts und mehrerer bilateraler Gespräche hat die Kommission wegen der gravierenden Systemmängel eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 25 %, d. h. rund 20,8 Millionen Euro, angeordnet ⁽³⁾.

30. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren zu von den in Deutschland untersuchten Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Bescheinigungen noch keine weitergehenden Untersuchungen in anderen Mitgliedstaaten vorgenommen worden. Derselben Gruppe angehörende Gesellschaften waren auch in acht weiteren Mitgliedstaaten zugelassen. Außerdem hatten Spanien, Italien, die Niederlande, Österreich und Finnland von in Deutschland zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellte Nachweise anerkannt. Österreich allein bezifferte die betreffenden Erstattungen auf rund 3,7 Millionen Euro. Die Kommission sollte Untersuchungen zu allen von den betreffenden Gesellschaften ausgestellten und in anderen Mitgliedstaaten angenommenen Bescheinigungen veranlassen.

31. Seit 1996 hat OLAF bei seinen Ermittlungen im Zusammenhang mit von in Deutschland, Italien und den Niederlanden zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Ankunftsnachweisen Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtvolumen von rund 10,6 Millionen Euro festgestellt. Dieser Betrag bezieht sich hauptsächlich auf Ausfuhren von Rindfleisch und Geflügel nach Jordanien und von Wein nach der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien.

32. Angesichts der in den Ziffern 17-31 dargestellten Unregelmäßigkeiten, der Unterlassung vorgeschriebener Überprüfungen sowie des Fehlens von Weiterverfolgungsmaßnahmen können die von den Kontroll- und Überwachungsgesellschaften vorgelegten Ankunftsnachweise nicht als sehr zuverlässig angesehen werden.

KOORDINIERUNG DER VERFAHREN ZUR ZULASSUNG VON KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN FÜR AUSFUHRERSTATTUNGEN UND FÜR NAHRUNGSMITTELHILFE

33. Im Jahre 1993 richtete die Kommission (GD Außenbeziehungen) ein besonderes Zulassungsverfahren für Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ein, die sich um Aufträge zur Überwachung der Nahrungsmittelhilfeprogramme bewerben. Für die im Rahmen dieser Programme durchgeführten Ausfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse können den Beteiligten auch Ausfuhrerstattungen gewährt werden.

34. Im Zeitraum 1993-2000 enthielten die verschiedenen öffentlichen Ausschreibungen der Kommission zur Auswahl von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften keinerlei Verpflichtung zur vorherigen Beschaffung der Zulassung gemäß der Gemeinschaftsregelung für Ausfuhrerstattungen. Der Mangel an Koordinierung zwischen den verschiedenen Kommissionsdienststellen (GD Landwirtschaft und GD Außenbeziehungen) und an Harmonisierung der Zulassungsverfahren für Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ermöglichte es nicht zugelassenen Gesellschaften, Ankunftsnachweise auszustellen, die dann für die Inanspruchnahme von Ausfuhrerstattungen verwendet wurden.

⁽¹⁾ Aufgrund der Bemerkungen des Hofes hat Österreich Gegenkontrollen zu einer Zufallsauswahl solcher Nachweise in die Wege geleitet.

⁽²⁾ Ziffer 9 des zusammenfassenden Berichts über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie vom 16.10.2000.

⁽³⁾ Entscheidung 2001/137/EG der Kommission (ABl. L 50 vom 21.2.2001).

ZUVERLÄSSIGKEIT DER VON DEN BOTSCHAFTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUSGESTELLTEN ANKUNFTSNACHWEISE

35. Die Botschaften der Mitgliedstaaten dürfen bescheinigen, dass es sich bei einem Primärnachweis um eine wortgetreue Abschrift des Originals handelt. Sie dürfen auch Sekundärnachweise in Form von Entladungsbesccheinigungen ausstellen⁽¹⁾. Mit diesen Nachweisen sollte bescheinigt werden, dass die Erzeugnisse das Hafengebiet verlassen haben bzw. zumindest nicht erneut zur Wiederausfuhr verladen wurden. Vergleichbare verordnungsrechtliche Vorschriften wie für die Zulassung von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften bzw. die Ausstellung von Entladungsbesccheinigungen gelten für die Botschaften nicht. Dennoch versteht sich von selbst, dass die Botschaften für die Ausstellung einer Entladungsbesccheinigung entweder dieselben Kontrollen, wie sie von den Kontroll- und Überwachungsgesellschaften verlangt werden — d. h. körperliche Kontrollen zum Zeitpunkt der Entladung⁽²⁾ -, oder in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen, in denen die Durchführung körperlicher Kontrollen nicht möglich war, nachgängige Kontrollen anhand von Unterlagen wie etwa Aufzeichnungen beispielsweise über die Entladung und Zollabfertigung durchführen sollten. Außerdem sollten sie zu jeder ausgestellten Bescheinigung eine Akte führen. Aufgrund der Bemerkungen des Hofes hat die Kommission die Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass ihre Botschaften dieselben Kontrollen wie die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften durchführen sollten⁽³⁾.

36. Dänemark⁽⁴⁾, Frankreich⁽⁵⁾ und Irland⁽⁶⁾ (siehe auch Ziffern 48-53), die von allen Mitgliedstaaten am häufigsten auf von Botschaften ausgestellte Sekundärnachweise zurückgreifen, sowie Deutschland, Spanien und die Niederlande, die ebenfalls — wenn auch in geringerem Ausmaß — Botschaftsnachweise akzeptierten, haben den Botschaften keine Leitlinien für die vor Ausstellung dieser Nachweise vorzunehmenden Kontrollen an die Hand gegeben. In der Praxis wurden diese Nachweise mehrheitlich aufgrund nachgängiger Belegprüfungen ausgestellt. Dies sollte jedoch analog zu den für die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften geltenden Bestimmungen nur in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen der Fall sein. Ferner wurde festgestellt, dass mitunter keine Akten geführt und Bescheinigungen auf der Grundlage von Unterlagen des Ausführers ausgestellt wurden (Dänemark)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a) und Absatz 2 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission (ABl. L 102 vom 17.4.1999).

⁽²⁾ Dänemark hat auf die Bemerkungen des Hofes geantwortet, es sehe keinen Grund, warum Botschaftsbedienstete zum Zeitpunkt der Entladung Warenkontrollen vornehmen sollten.

⁽³⁾ Tagung des Verwaltungsausschusses „Handelsregelungen“ vom 12.9.2000.

⁽⁴⁾ Aufgrund der Bemerkungen des Hofes hat das dänische Außenministerium zugesagt, es werde dafür Sorge tragen, dass sein Qualitäts-handbuch für die Exportförderung aktualisiert wird und die Botschaften sich genauestens an die Leitlinien für die Ausstellung von Ankunfts-nachweisen halten.

⁽⁵⁾ Aufgrund der Bemerkungen des Hofes haben die französischen Behörden angekündigt, dass Botschaftsnachweise ab Februar 2000 nur noch im Notfall anerkannt würden.

⁽⁶⁾ Es gibt ein Merkblatt für Händler über Unterlagen, die der irischen Botschaft in Ägypten zur Erlangung der erforderlichen Bescheinigungen vorgelegt werden müssen. Diese Bescheinigungen sollen die Primärnachweise untermauern, werden in der Praxis aber als Sekundärnachweise verwendet, da für das Nettogewicht die Angaben in den Botschaftsbesccheinigungen und nicht die Angaben in den ägyptischen Einfuhrpapieren herangezogen werden.

⁽⁷⁾ In diesen Fällen wurden Waren in Dänemark ohne Genehmigung und ohne zollamtliche Überwachung umgeladen, obwohl die Waren sich

37. Da in den Datenbanken der Zahlstellen die genaue Quelle der Ankunfts-nachweise nicht erfasst wird, konnte der Gesamtwert der entsprechenden Erstattungen nicht ermittelt werden. In Frankreich wurden in den Jahren 1997 und 1998 zu 1 584 Erstattungsanträgen als Belege von Botschaften ausgestellte Entladungsbesccheinigungen vorgelegt. Dänemark konnte den Wert der fraglichen Anträge nicht ermitteln, da sie anhand des Computers nicht identifiziert werden konnten. In Irland wurden als Belege für die meisten Ausfuhrerstattungsanträge für Rindfleischausfuhren nach Ägypten Botschaftsbesccheinigungen vorgelegt. Im EAGFL-Jahr 1999 dürfte das entsprechende Antragsvolumen insgesamt rund 120 Millionen Euro betragen haben.

38. Das Fehlen von Leitlinien für die vorzunehmenden Kontrollen und das Fehlen körperlicher Kontrollen stellen gravierende Mängel in den Verfahren zur Ausstellung von Sekundärnachweisen durch die Botschaften dar. Die Gültigkeit der bislang ausgestellten Nachweise ist daher als fragwürdig anzusehen.

ART DER BEI DER AUSFUHR NACH SPEZIFISCHEN BESTIMMUNGS-LÄNDERN AUFGEDECKTEN PROBLEME UND/ODER UNREGELMÄSSIGKEITEN

39. In den nachstehenden Ziffern wird veranschaulicht, wie unzuverlässig das System der Ankunfts-nachweise ist, und hinterfragt, ob Erstattungen bzw. differenzierte Erstattungen für manche Bestimmungsländer gerechtfertigt sind.

Jordanien — Umgehung des UN-Lieferembargos gegen den Irak

40. Nachdem UCLAF in den Jahren nach 1991 einen signifikanten Anstieg der Rindfleisch-, Kalbfleisch- und Geflügelausfuhren nach Jordanien festgestellt hatte, führte sie 1998 gemeinsam mit deutschen und niederländischen Beamten in Jordanien eine Untersuchung durch. Dabei wurden Unregelmäßigkeiten bestätigt, mit denen das von den Vereinten Nationen gegen den Irak verhängte Handelsembargo umgangen werden sollte. Für Ausfuhren nach dem Irak durften Erstattungen nur gezahlt werden, wenn der Ausfuhrer zuvor von den Vereinten Nationen eine Genehmigung für die betreffende Ausfuhr erhalten hatte. Große Mengen an Fleisch und Geflügel, die beim jordanischen Zoll angemeldet wurden, waren mutmaßlich nicht für den dortigen Inlandsverbrauch bestimmt (41 244 Tonnen, für die Erstattungen in Höhe von rund 80 Millionen Euro gewährt wurden). Bei den meisten geprüften Vorgängen war das endgültige Bestimmungsland der Irak. Zur Umgehung des Embargos verwendeten die Beteiligten gefälschte oder unvollständige jordanische Papiere.

41. Aufgrund der Untersuchung forderte UCLAF im Juli 1998 die an den Ausfuhren nach Jordanien beteiligten Mitgliedstaaten auf, die zuunrecht gezahlten Ausfuhrerstattungen wieder einzuziehen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Vorgänge bereits erledigt und die Sicherheiten freigegeben. Dies hatte zur Folge, dass

in verplombten Containern befanden und direkt von Spanien nach Russland geliefert werden sollten. Eine Ausfuhranmeldung enthält zudem widersprüchliche Angaben. Aufgrund der Bemerkungen des Hofes hat Spanien eine Untersuchung der von dieser Firma durchgeführten Russlandexporte in die Wege geleitet.

- a) Deutschland im Jahre 1999 Rückforderungsbescheide über insgesamt 23 Millionen Euro ausstellte; gegen alle wurden Rechtsmittel eingelegt, die Fälle sind anhängig;
- b) Italien im Jahre 1999 Rückforderungsbescheide über rund 6 Millionen Euro ausstellte; gegen alle wurden Rechtsmittel eingelegt, die Fälle sind anhängig. Ein Begünstigter, dem ein Rückforderungsbescheid über rund 980 000 Euro zugestellt wurde, ist bereits für zahlungsunfähig erklärt worden;
- c) die Niederlande dem Hof im Januar 2000 mitteilten, dass Ausfuhrerstattungen in Höhe von 9 Millionen Euro (einschließlich Sanktionen) wieder einzuziehen sind. Im Januar 2001 waren diese Fälle vor dem nationalen Handelsgericht anhängig, und es wurde erwogen, alternative Nachweise vom Ausführer zu verlangen. Zu einer weiteren Menge von 1 546 Tonnen Rindfleisch und Geflügel sind noch keine Maßnahmen eingeleitet worden;
- d) Frankreich zu der am 24. September 1993 erfolgten Lieferung von 500 Tonnen Rindfleisch und Geflügel nach Aqaba/Freizone keine Wiedereinziehungsmaßnahmen ergriffen hat, da dieser Vorgang nach französischem Recht bereits verjährt ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass OFIVAL im Oktober 1993 ein Schreiben einer jordanischen Firma erhielt, in dem in allen Einzelheiten beschrieben wurde, wie die nach Jordanien ausgeführten Waren anhand gefälschter Ankunftsachweise in den Irak umgeleitet wurden. Die Zahlstelle veranlasste über den Botschaftsrat der französischen Botschaft in Jordanien eine Untersuchung und informierte die Beteiligten über die mit Ausfuhren nach diesem Bestimmungsland verbundenen Risiken. Da keine besonderen Anomalien festgestellt wurden, hielt OFIVAL es nicht für angezeigt, die nationalen Ermittlungsdienste oder die Kommission zu unterrichten;
- e) Irland nachwies, dass 2 690 Tonnen an Waren rechtmäßig — mit UN-Genehmigung — in den Irak ausgeführt wurden. Für weitere 510 Tonnen wurden jedoch noch immer keine Nachweise beigebracht;
- f) Dänemark noch keine Wiedereinziehungsmaßnahmen im Zusammenhang mit 144 Tonnen Rindfleisch und 113 Tonnen Geflügel eingeleitet hat, da die niederländischen Behörden noch keine genauen Angaben zu den Sendungen geliefert haben, die über niederländische Häfen abgewickelt wurden;
- g) Belgien im Dezember 2000 OLAF noch keine Mitteilung über etwaige Wiedereinziehungsmaßnahmen im Zusammenhang mit 748 Tonnen Rindfleisch und 1 064 Tonnen Geflügel gemacht hatte.

42. Die Weiterverfolgungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten sind unbefriedigend. Außerdem besitzt OLAF nicht die Befugnisse sicherzustellen, dass seine Feststellungen von den Mitgliedstaaten strikt und zeitnah weiterverfolgt werden.

Russland — gefälschte Einfuhrmeldungen

43. Im EAGFL-Jahr 1998 wurden für Ausfuhren nach Russland Erstattungen in Höhe von rund 591 Millionen Euro gewährt. Im Laufe dieses Jahres wurde klar, dass als Ankunftsachweise für

Erstattungsanträge verwendete russische Einfuhrmeldungen gefälscht wurden. OLAF richtete in dem Bemühen, die ihm von den Zahlstellen in den Mitgliedstaaten übermittelten Einfuhrmeldungen zu validieren, einen ständigen Kontakt mit den russischen Zollstellen ein. Anfänglich wurden Listen mit gültigen Codes für die in den Einfuhrmeldungen aufgeführten russischen Zollstellen beschafft. Diese wurden für eine erste Überprüfung der Gültigkeit der Einfuhrmeldungen herangezogen, jedoch nicht an alle Zahlstellen weitergeleitet.

44. Zwischen Juni 1999 und August 2000 leiteten die Mitgliedstaaten 699 russische Einfuhrmeldungen, an deren Gültigkeit Zweifel bestanden, an OLAF weiter. Bis August 2000 hatte OLAF von den russischen Zollstellen Antworten zu seinen Prüfungen im Hinblick auf die Gültigkeit von 424 Einfuhrmeldungen erhalten, aus denen hervorging, dass:

- 90 Anmeldungen (21,2 %) echt waren;
- 10 Anmeldungen (2,4 %) nicht mehr geprüft werden konnten;
- 324 Anmeldungen (76,4 %) Unregelmäßigkeiten aufwiesen.

45. Hierbei ist allerdings hervorzuheben, dass eine gefälschte russische Einfuhrmeldung nicht zwangsläufig bedeutet, dass die betreffende Ausfuhr nicht stattgefunden hat. Der Anreiz für russische Einführer, einwandfreies Rindfleisch fälschlicherweise als Fleischabfall zu deklarieren, um einen niedrigeren Zollsatz zahlen zu müssen, ist ebenso hoch wie der Anreiz für einen EU-Ausführer, Fleischabfall als einwandfreies Rindfleisch zu deklarieren, um einen höheren Erstattungssatz zu bekommen. Eben deshalb reichen die Einfuhrmeldungen als Nachweise im Hinblick auf die Gewährung von Erstattungen nicht aus.

46. Die Kommission hat dieses Problem erkannt und im Juli 1999 eine Entscheidung mit einer Liste ebenfalls zulässiger alternativer Ankunftsachweise ausgegeben ⁽¹⁾. Ferner richtete sie ein Verfahren zum Online-Informationsaustausch mit den russischen Zollbehörden ein ⁽²⁾.

47. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung des vorgenannten Mitteilungsverfahrens, das dem Ausführer und der (von den Mitgliedstaaten bezeichneten) zentralen Stelle zusätzliche Anforderungen auferlegt, das System zuverlässiger macht und die Abwicklung der Erstattungsanträge erleichtert oder ob die Verwaltungsverfahren dadurch noch komplizierter werden.

⁽¹⁾ Entscheidung 99/2497/EG der Kommission vom 28. Juli 1999.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2584/2000 der Kommission vom 24. November 2000 zur Einführung eines Systems der Informationsübermittlung über bestimmte Rind- und Schweinefleischlieferungen auf dem Straßenweg nach dem Hoheitsgebiet der Russischen Föderation.

Ägypten — Umgang mit Fehlmengen und zurückgewiesenen Erzeugnissen

48. Die Erstattungen für Rindfleischausfuhren nach Ägypten beliefen sich im EAGFL-Jahr 1998 auf 131,9 Millionen Euro; dies entspricht 21 % aller Erstattungen für Rindfleisch. Bei den vorgelegten Ankunftsnachweisen handelte es sich in erster Linie um ägyptische Einfuhranmeldungen. In einer signifikanten Anzahl der geprüften Fälle ⁽¹⁾ bestanden zwischen den Angaben in den Frachtbriefen (die den Mengenangaben im Erstattungsantrag entsprechen) und den in den freien Verkehr in Ägypten übergeführten Mengen Abweichungen hinsichtlich der Bruttogewichte und der Anzahl der Packstücke ⁽²⁾. Jeder Mitgliedstaat verfuhr mit diesen Abweichungen jedoch anders.

49. Den von den irischen und französischen Zahlstellen anerkannten ägyptischen Einfuhranmeldungen lagen Bescheinigungen der irischen bzw. französischen Botschaft in Ägypten bei, aus denen hervorging, dass die in den Frachtbriefen ausgewiesenen Nettogewichte zum freien Verkehr abgefertigt worden waren. Obwohl diese Bescheinigungen Hinweise auf die in den ägyptischen Einfuhranmeldungen festgestellten Abweichungen bei Bruttogewicht und Anzahl der Packstücke enthielten, erkannten die Zahlstellen die Botschaftsbescheinigungen über das Gesamtnettogewicht an und gaben die Sicherheiten ⁽³⁾ in vollem Umfang frei.

50. Den von der deutschen Zahlstelle akzeptierten ägyptischen Einfuhranmeldungen lagen Bescheinigungen einer nicht zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft bei, die auch die Übersetzungen bereitstellte. In diesen Bescheinigungen wurden Probennahmen durch den ägyptischen Zoll als Erklärung für die Mengenabweichungen angegeben. Die deutsche Zahlstelle akzeptierte die Bescheinigungen der Kontroll- und Überwachungsgesellschaft zur Begründung der Abweichungen und gab die Sicherheiten in voller Höhe frei.

51. Die Kommission hat bestätigt, dass der differenzierte Teil der Erstattung nur für die tatsächlich zum freien Verkehr abgefertigten Mengen (jedoch nicht über die im Erstattungsantrag genannten Mengen hinaus) gewährt wird. Die Mitgliedstaaten haben folglich unrichtigerweise statt den in den Primärnachweisen (ägyptische Einfuhranmeldungen) ausgewiesenen Gewichten die von Botschaften in Sekundärnachweisen bescheinigten Gewichte anerkannt. Diese systematischen Unregelmäßigkeiten wurden daher zur Weiterverfolgung im Hinblick auf die Mengenangaben und die Wiedereinziehung an die Kommission weitergeleitet.

⁽¹⁾ Im ersten Halbjahr 1998 wurden bei 14 von 25 erstattungsbegünstigten Ausfuhren aus Irland Fehlmengen festgestellt.

⁽²⁾ Ausfuhrerstattungen werden nach dem Nettogewicht berechnet. Die ägyptischen Einfuhrabgaben aber richten sich nach dem Warenwert, der ägyptische Zoll kontrolliert die Nettogewichte also nicht. Die Prüfungen der Bruttogewichte und der Anzahl der Packstücke lassen allerdings auf Fehlmengen schließen. Die Zahlstellen sollten diese verminderten Nettogewichte bei ihren Berechnungen berücksichtigen.

⁽³⁾ Für die Gewährung differenzierter Erstattungen muss der Antragsteller eine Sicherheit hinterlegen. Diese Sicherheit wird freigegeben, wenn der Antragsteller binnen 12 Monaten ab dem Tag der Ausfuhr hinreichende Ankunftsnachweise vorlegt.

52. Ein ständiges Problem bei Rindfleischausfuhren nach Ägypten besteht darin, dass immer wieder Sendungen zurückgewiesen werden, weil das Fleisch den gesundheitsrechtlichen Bestimmungen nicht entspricht oder über dem in Ägypten zulässigen Höchstfettgehalt liegt ⁽⁴⁾. Bei einem in Irland zur Kontrolle ausgewählten Vorgang ging es um eine solche Zurückweisung.

53. Im August 1997 führte eine irische Firma 1 252 Tonnen Rindfleisch nach Ägypten aus, wofür Erstattungen in Höhe von rund 1,07 Millionen Euro gewährt wurden. Die ägyptischen Behörden wiesen 1 000 Tonnen zurück, die im Januar 1998 wieder nach Irland ausgeführt wurden. Die Firma erhielt die Genehmigung für eine vorübergehende Wiedereinfuhr des Rindfleisches ohne Rückzahlung von Erstattungen unter der Bedingung, dass es bis Ende März 1998 wieder aus dem Zollgebiet der EU ausgeführt würde. Bis Februar 1999 war das Rindfleisch noch nicht wieder ausgeführt worden, und zum Zeitpunkt der Prüfung im August 1999 war die Firma noch nicht zur Rückzahlung der zu viel gezahlten Erstattungen und der fälligen Sanktion in Höhe von 20 %, d. h. insgesamt rund 1,3 Millionen Euro, aufgefordert worden. Mittlerweile haben die irischen Behörden Wiedereinziehungsmaßnahmen eingeleitet.

Marokko — Rechtfertigung von Erstattungssatz und Fehlmengen

54. Marokko ist das wichtigste Bestimmungsland für Ausfuhren von reinrassigen Rindern. Während der letzten zehn Jahre wurden rund 96 000 Tonnen (dies entspricht etwa 174 000 Tieren) exportiert. Die im EAGFL-Jahr 1999 gewährten Erstattungen betragen insgesamt rund 8,5 Millionen Euro. Es werden praktisch keine Schlachttiere ausgeführt. Der Erstattungssatz für die nach Marokko ausgeführten reinrassigen Tiere beträgt je 100 kg um 38,5 Euro mehr als der Erstattungssatz für zur Schlachtung bestimmte Tiere dieser Kategorie. Für Lebendvieh gelten zumeist differenzierte Erstattungssätze. Für reinrassige Tiere gelten allerdings nicht differenzierte Sätze, und somit sind keine Ankunftsnachweise erforderlich. Auf die Einfuhr reinrassiger Tiere wird in Marokko kein Zoll erhoben. Für Schlachttiere beträgt der Zollsatz 300 %.

55. Gemäß den EU-Vorschriften über die Bedingungen für die Einstufung eingeführter Tiere als reinrassige Zuchtrinder müssen die Tiere vor der Schlachtung mindestens zwölf Monate gehalten werden ⁽⁵⁾. Die Nichterfüllung dieser Anforderung führt zur Neueinstufung des Tieres als Schlachttier, und es werden Zölle erhoben.

56. Diese Bestimmung müsste analog für die unter dieselbe Verordnung fallenden Ausfuhren gelten. Da die EU jedoch unmittelbar keine Möglichkeit hat, sich von der Einhaltung dieser Bedingung im Bestimmungsdrittland zu überzeugen, stellt sich die Frage, warum für reinrassige Zuchttiere ein höherer Erstattungssatz gewährt werden sollte als für gleichwertige Schlachttiere.

⁽⁴⁾ Siehe auch die Bemerkungen im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 5.20-5.38 (ABL C 348 vom 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2342/92 der Kommission (ABL L 227 vom 11.8.1992, S. 12).

57. Aus den vom Hof bei den marokkanischen Stellen eingeholten Informationen geht außerdem hervor, dass einige Tiere vor der Ankunft verendet waren und andere die in Marokko für die Einstufung als reinrassige Tiere geltenden Bedingungen nicht erfüllten. Solche Fälle waren zwar nicht häufig zu beobachten, machen aber deutlich, dass dabei anders verfahren wird als mit lebenden Schlachttieren, für die ein Ankunftsnachweis verlangt wird, der zu einer Kürzung der Erstattungen entsprechend der Zahl der verendeten Tiere führen sollte. In Dänemark und Frankreich stellten die Lieferer Gutschriften für verendete Tiere aus, die entsprechenden Erstattungen wurden gleichzeitig aber nicht zurückgefordert. Aufgrund der Bemerkungen des Hofes wurden nun Untersuchungen eingeleitet.

Libanon — Fehlmengen — uneinheitliche Weiterverfolgung durch die Mitgliedstaaten

58. Der Libanon ist das wichtigste Bestimmungsland für lebende Schlachtrinder. Im EAGFL-Jahr 1998 wurden Erstattungen in Höhe von rund 58 Millionen Euro gewährt. Bei Ermittlungen von OLAF wurde eine Reihe von Unregelmäßigkeiten — u. a. gefälschte Ankunftsnachweise, Fehlmengen, verendete Tiere und fälschliche Einstufung von Schlachttieren als reinrassige Zuchttiere — aufgedeckt. Frankreich hat bislang Rückforderungsbescheide über rund 161 000 Euro ausgestellt. Die Ermittlungen sind noch nicht abgeschlossen. In Italien wurde allerdings ein diesbezügliches Strafverfahren von den nationalen Gerichten eingestellt, und für die zu viel gezahlten Erstattungen wurden keine Wiedereinzugsmaßnahmen eingeleitet.

Estland — Gefahr von Karussellverkehren durch Handelsabkommen

59. Die EU hat mit Estland ein Freihandelsabkommen über Milcherzeugnisse geschlossen, d. h. Einfuhren von EU-Butter nach Estland sind zollfrei, und auf Einfuhren von Butter aus Estland in die EU wird ein ermäßigter Zollsatz erhoben ⁽¹⁾. Die EU gewährt für Butterausfuhren nach Estland Ausfuhrerstattungen, die sich im EAGFL-Jahr 1998 auf 6,9 Millionen Euro beliefen. Gleichzeitig wurde aus Estland sehr viel Butter eingeführt. *Tabelle 6* sind die in den Jahren 1996-1999 aus Estland eingeführten bzw. nach Estland ausgeführten Buttermengen zu entnehmen.

Tabelle 6

Ein- und Ausfuhren von Butter aus und nach Estland

(Tonnen)

Jahr	Einfuhren	Ausfuhren
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Quelle: COMEXT.

60. OLAF erkannte 1997 das Risiko, dass erstattungsbegünstigt nach Estland ausgeführte EU-Butter als estnische Butter wieder eingeführt werden könnte, und informierte die Mitgliedstaaten dahin gehend.

61. Aus Labortests schlossen die deutschen Zollbehörden, dass Butter, deren Ursprungsland bei der Einfuhr in die EU mit Estland angegeben wurde, nicht in Estland hergestellt worden war. Somit fiel sie nicht unter die Bestimmungen des Freihandelsabkommens. In Deutschland wurden für zu wenig gezahlte Zölle Nacherhebungsbescheide über rund 700 000 Euro ausgestellt.

62. Aus seinen Ermittlungen in Estland zog OLAF den Schluss, dass es schwierig war, den weiteren Weg der EU-Butter nach ihrer Abfertigung zum freien Verkehr nachzuvollziehen. Die Ermittlungen der estnischen Behörden ergaben, dass eine estnische Firma — einer der größten Ausführer von Butter in die EU — keine hinreichenden Belege für die Ausstellung der Beförderungsbescheinigungen beibringen konnte. Diese Bescheinigungen sind erforderlich, damit für die Butter bei der Einfuhr in die EU der ermäßigte Zollsatz gewährt werden kann. In den Jahren 1996 und 1997 hatte diese Firma binnen 12 Monaten 1 056 Tonnen Butter aus der EU eingeführt und 1 107 Tonnen in die EU ausgeführt. Die betroffenen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Niederlande) haben daraufhin Maßnahmen zur Nacherhebung der zu wenig gezahlten Zölle — geschätzte 3 Millionen Euro — eingeleitet.

63. Im Freihandelsabkommen für Milcherzeugnisse mit Estland hätte der aus der Wiedereinfuhr von erstattungsbegünstigter EU-Butter erzielbare Vorteil bedacht werden müssen. Der Erstattungssatz für Ausfuhren von Butter nach Estland hätte auf Null festgesetzt werden müssen, wie dies kürzlich für Ausfuhren von Käse nach diesem Bestimmungsland geschah ⁽²⁾.

64. Das Problem bezüglich des freien Handels mit Milcherzeugnissen beschränkte sich nicht auf Butterlieferungen aus und nach Estland. Die Freihandelsabkommen für Milcherzeugnisse gelten auch für die übrigen baltischen Staaten (Lettland und Litauen) und für weitere Milcherzeugnisse wie Käse und Magermilchpulver (MMP). Bei Käse ist ein beträchtliches Ein- und Ausfuhrvolumen gegeben (*Tabelle 7*), bei MMP ist das Handelsaufkommen etwas geringer. Um die Möglichkeit von Karussellverkehren zu unterbinden, sollte die Kommission überprüfen, ob Ausfuhrerstattungen für alle Erzeugnisse, die unter Freihandelsabkommen fallen, gerechtfertigt sind.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 2508/97 der Kommission (ABl. L 345 vom 16.12.1997, S. 31).

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1869/2000 der Kommission (ABl. L 222 vom 2.9.2000, S. 8).

Tabelle 7

Übersicht über die Ein- und Ausfuhren von Käse aus den und in die baltischen Staaten

(Tonnen)

	EU-Käseausfuhren in die baltischen Staaten				EU-Käseeinfuhren aus den baltischen Staaten			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Estland	742	585	544	453	—	—	18	—
Lettland	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Litauen	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Insgesamt	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

Anmerkung: Die Beträge sind gerundet.
Quelle: COMEXT.

Mögliche Umleitung von Käse nach Kanada

65. Die Erstattungssätze für Ausfuhren von Käse nach Kanada waren immer niedriger als diejenigen für Ausfuhren gleichartigen Käses nach den USA. Ab September 1995 wurden beispielsweise sämtliche Erstattungssätze für Käseausfuhren nach Kanada auf Null festgesetzt, während für Ausfuhren nach den USA weiterhin positive Sätze galten. Aus den EU-Statistiken über Käseausfuhren nach Kanada geht hervor, dass im Zeitraum 1995-1999 erheblich geringere Mengen ausgeführt wurden, als den kanadischen Einfuhrstatistiken zufolge mit Ursprung in der EU eingeführt wurden (Tabelle 8). Dies lässt darauf schließen, dass möglicherweise einige Einfuhren von EU-Käse nach Kanada über die USA getätigt wurden, wobei aufgrund ungültiger Ankunfts nachweise zuunrecht Ausfuhrerstattungen geleistet wurden. Dieser Fall wird derzeit von OLAF untersucht. Falls für die Mengendifferenz im Zeitraum 1995-1999 Erstattungen gezahlt wurden, liegt der Gesamtbetrag vermutlich über 15 Millionen Euro.

Tabelle 8

Vergleich der Statistiken über Einfuhren von EU-Käse nach Kanada

(Tonnen)

Jahr	EU-Ausfuhrstatistiken	Kanadische Einfuhrstatistiken	Differenz
2000	12 746	Nicht verfügbar	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

Anmerkung: Die Zahlen umfassen nicht die Käseausfuhren aus Österreich, Finnland und Schweden.

Quellen: COMEXT und Kanadisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationalen Handel.

Nordkorea — Nachweis für die Markterschließung

66. Dieser Fall, der die Ausfuhr von rund 3 200 Tonnen dänischem Feta nach Nordkorea mit Ausfuhrerstattungen in Höhe von rund 2,23 Millionen Euro betrifft, wurde vom Hof an OLAF zur Untersuchung weitergeleitet.

67. Als ab 1996 kein Feta mehr in den Iran ausgeführt wurde, befand sich noch eine beachtliche Menge auf Lager. Ein Teil der Bestände wurde an Schmelzkäsehersteller in der EU verkauft; Ende 1998 waren noch etwa 3 200 Tonnen auf Lager.

68. Im Dezember 1998 wurden 3 200 Tonnen Anfang 1996 hergestellter Feta von Dänemark nach Nordkorea geliefert. Normalerweise liegt das Verfalldatum bei in Tetrabrick-Kartons abgepacktem Feta 18 Monate nach dem Herstellungstag. Das späteste Herstellungsdatum bei den vom Hof geprüften Vorgängen war der 8. März 1996. Das Verfalldatum des betreffenden Feta war also um mindestens 12 Monate überschritten. Der Vorgang fiel unter kein Nahrungsmittelhilfeprogramm, aber das Erzeugnis war zur Verteilung durch das Komitee der Demokratischen Volksrepublik Korea zur Behebung der Überschwemmungsschäden (North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee) bestimmt. Der Feta wurde mit 0,3 Euro pro kg berechnet, der Erstattungssatz betrug hingegen 0,7 Euro pro kg. Die Gesamtrechnung belief sich auf etwa 966 000 Euro. Dem Ausfuhrer wurden normale Erstattungen in einer Gesamthöhe von etwa 2,23 Millionen Euro gezahlt.

69. Der für den Feta in Rechnung gestellte Betrag in Höhe von 30 Euro je 100 kg liegt unter dem Mindestpreis frei Grenze in Höhe von 230 Euro je 100 kg, der Voraussetzung für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen ist ⁽¹⁾. Dieser Satz wurde am 5. Mai 1996 festgelegt und galt für alle Käsesorten. Zwischen dem 12. Juli 1996 und dem 3. Februar 1999 galt aber eine Ausnahmeregelung für aus Kuhmilch hergestellten Feta ⁽²⁾. Ob dies gerechtfertigt war, ist fraglich, handelt es sich doch um die einzige Ausnahme zu den vorgegebenen Frei-Grenze-Preisen. Außerdem fiel diese Situation genau mit der Anhäufung eines großen Lagerbestandes an Feta zusammen, der sich als schwer absetzbar erwies.

70. Die Tatsache, dass die Haltbarkeitsfrist des Feta seit mehr als 12 Monaten abgelaufen war, dies der einzige Feta-Verkauf nach Nordkorea in den letzten Jahren war (seither gab es keinen mehr) und die Erstattungen mehr als das Doppelte des Rechnungsbetrages ausmachten, lässt darauf schließen, dass hier kein normales Handelsgeschäft zur Erschließung eines Marktes vorlag. Es

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 823/96 der Kommission (ABl. L 111 vom 4.5.1996, S. 9).

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1315/96 der Kommission (ABl. L 170 vom 9.7.1996, S. 20).

verfolgte kein echtes wirtschaftliches Ziel, sondern lediglich den Zweck, einen von der Gemeinschaft finanzierten wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen. Erstattungen hätten somit nicht gezahlt werden dürfen, da das Erzeugnis unter normalen Umständen nicht vermarktbar gewesen wäre ⁽¹⁾.

Japan — Rechtfertigung der Erstattungssätze für nicht zum unmittelbaren Verbrauch bestimmten Käse

71. Japan ist der drittgrößte Absatzmarkt für EU-Käse. Das Jahresvolumen der EU-Ausfuhren nach Japan beläuft sich auf rund 35 000 Tonnen. An Beihilfen für Käseausfuhren nach Japan werden jährlich rund 25 Millionen Euro gezahlt. Ausgeführt werden vor allem dänischer Samsø, Maribo und Mozzarella sowie deutscher Gouda und Steppenkäse. Der Erstattungssatz beträgt je nach Käsesorte zwischen 0,8 und 1 Euro je kg.

72. Bei nahezu dem gesamten in Japan verbrauchten Käse handelt es sich um Schmelzkäse oder geriebenen Käse. Die Einfuhr von Käse für die Verarbeitung (zu Schmelzkäse) ist kontingentiert. Im Jahr 1999 betrug das EU-Kontingent rund 2 150 Tonnen. Ein Teil des nach Japan ausgeführten Käses ist auf den Rechnungen und/oder Verpackungen mit dem Vermerk „nur für industrielle Zwecke“ gekennzeichnet. Ein Großteil des übrigen aus der EU eingeführten Käses ist zum Reiben bestimmt: Im Jahre 1997 waren es geschätzte 19 000 Tonnen.

73. Bis zum Jahr 2000 (?) hieß es in der Präambel der Verordnungen zur Festsetzung der Erstattungen für Milcherzeugnisse stets, die Höhe der Erstattung bei Käse sei für unmittelbar zum Verbrauch bestimmte Erzeugnisse berechnet. Die Kommission hat die Streichung dieser Bestimmung nicht begründet. Da die Erstattungssätze bei Schmelzkäse und geriebenem Käse niedriger sind als bei Käse am Stück, wäre zu hinterfragen, ob bei Käse, der spezifisch für diesen Zweck bestimmt ist, gleich hohe Erstattungen gelten sollten wie bei Käse, der für den unmittelbaren Verbrauch bestimmt ist.

74. Auch die japanischen Einfuhr- und EU-Ausfuhrstatistiken stimmen nicht überein. Für das Jahr 1999 finden sich in der japanischen Statistik Einfuhren von geriebenem Käse aus Irland und Deutschland, die in den EU-Ausfuhrstatistiken und den Datenbanken über die Erstattungszahlungen nicht erscheinen. Diese Angelegenheit wurde zur weiteren Untersuchung an OLAF weitergeleitet.

Uruguay, Ukraine, Kroatien — Abfertigung zum freien Verkehr nicht durch Einfuhranmeldungen belegt

75. Mitunter werden Waren, für die differenzierte Erstattungssätze gelten, im Bestimmungsdrittland in Freizonen oder Zolllager

verbracht oder in die aktive Veredelung übergeführt. Die Verordnung schreibt vor, dass die Waren nach einem Zolllagerverfahren oder Veredelungsverkehr in diesem Bestimmungsland ⁽³⁾ vermarktet werden müssen. Somit stellen die Verbringung in eine Freizone oder ein Zolllager, die aktive Veredelung oder vorübergehende Einfuhr keinen hinreichenden Nachweis dafür dar, dass die Waren in dem in der Anmeldung angegebenen Bestimmungsland auch tatsächlich vermarktet wurden.

76. Bei den von der dänischen Zahlstelle für Käseausfuhren nach Uruguay anerkannten Ankunftsnachweisen handelte es sich um vom dänischen Generalkonsul in Uruguay beglaubigte Kopien der uruguayischen Einfuhranmeldungen. In diesen Einfuhranmeldungen wurde die Art der Einfuhr jedoch mit vorübergehend angegeben. Sie entsprachen auch nicht dem im dänischen Verzeichnis gültiger Nachweise enthaltenen Muster. Obwohl es sich also nicht um zulässige Nachweise für die Vermarktung in Uruguay handelte, wurden sie von der dänischen Zahlstelle anerkannt.

77. Die in den EAGFL-Jahren 1997 und 1998 zu Unrecht gezahlten Erstattungen belaufen sich auf rund 268 000 Euro. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts hatten die dänischen Behörden noch keinerlei Wiedereinziehungsmaßnahmen eingeleitet.

78. In Österreich wies die Zahlstelle Ankunftsnachweise aus der Ukraine und Kroatien zurück, die auf aktiven Veredelungsverkehr lauteten, und schickte sie an die Empfänger zurück. Diese änderten die Papiere prompt auf Abfertigung zum freien Verkehr und reichten sie erneut bei der Zahlstelle ein. Diese Änderungen wurden aufgedeckt und Wiedereinziehungsverfahren eingeleitet. Aufgrund der Bemerkungen des Hofes werden keine Originalnachweise mehr an die Begünstigten zurückgeschickt.

79. Vergleichbare Fälle wurden auch von der italienischen Zahlstelle im Zusammenhang mit Ausfuhren in die Ukraine festgestellt. Allerdings wurden in diesen Fällen weitere Nachweise angefordert.

Albanien — vorschriftswidrige Ankunftsnachweise zu Einfuhren aus Griechenland

80. Zur Lösung des Problems im Zusammenhang mit vorschriftswidrigen albanischen Ankunftsnachweisen schlugen die griechischen Behörden der Kommission vor, alle unerledigten Erstattungsanträge (im Wert von rund 820 000 Euro) aus dem Zeitraum 1995-1998 durch Anwendung der Regelung zu bereinigen, wonach die Mitgliedstaaten dem Ausfuhrer die Ankunftsnachweise erlassen können, falls zu dem betreffenden Vorgang eine Ausfuhranmeldung vorliegt, aufgrund deren Anspruch auf eine Erstattung besteht, deren differenzierter Teil höchstens 1 000 Euro beträgt ⁽⁴⁾. Die Kommission lehnte den Vorschlag ab, und daraufhin bereinigten die griechischen Behörden die Fälle anhand der

⁽¹⁾ Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-12/73 ist hier maßgeblich. Dort heißt es: „Ein Erzeugnis, das im Gemeinschaftsgebiet nicht unter normalen Bedingungen und unter der im Erstattungsantrag erscheinenden Bezeichnung vermarktet werden könnte, würde den Qualitätsanforderungen (...) nicht genügen.“

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 74/2000 der Kommission (ABl. L 10 vom 14.1.2000, S. 13).

⁽³⁾ Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission (ABl. L 102 vom 17.4.1999). Siehe auch Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-74/98.

⁽⁴⁾ Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission (ABl. L 351 vom 14.12.1987, S. 1).

vorgelegten Originaldokumente. Im Anschluss an die Intervention des Hofes beauftragte die Kommission OLAF mit der Durchführung einer Untersuchung.

CONTAINERBEWEGUNGEN

81. Im Zuge der Prüfung wurden die Mitgliedstaaten um die Beibringung von Angaben zu ausgewählten Containern ersucht, in denen erstattungsbegünstigte Waren befördert wurden. Überprüft werden sollte, ob die von der Reederei angegebene Bezeichnung und Menge der Waren mit den Angaben im Erstattungsantrag übereinstimmte und ob die Waren an dem im Erstattungsantrag angegebenen Bestimmungsort aus dem Container ausgeladen wurden.

82. Einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien und Schweden) lieferten die verlangten Angaben. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs hat der Hof allerdings nicht das Recht, die Mitgliedstaaten um die Beschaffung und Bereitstellung von Informationen zu ersuchen, die sie nicht für ihre eigenen Zwecke erheben. Die Niederlande haben aufgrund des dafür notwendigen Ressourcenaufwands nicht alle Angaben beschafft, und Dänemark benötigte mehr als vier Monate, um letztlich unvollständige Daten vorzulegen.

83. Bei Erstellung des Berichts war dieser Aspekt der Prüfung folglich noch unvollständig. Aus den bis dahin eingegangenen Informationen ergab sich die Schlussfolgerung, dass in etwa 5 % der Fälle Weiterverfolgungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) erforderlich waren, weil allem Anschein nach die Containernummern nicht richtig waren oder die Beförderungsangaben nicht mit den Angaben im Erstattungsantrag übereinstimmten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

84. Bei der Zulassung und Kontrolle der Kontroll- und Überwachungsgesellschaften sowie im System für die Ausstellung von Nachweisen durch die Botschaften der Mitgliedstaaten wurden gravierende Mängel festgestellt. Von OLAF bzw. auf Betreiben der GD Landwirtschaft wurden zahlreiche Unregelmäßigkeiten und mutmaßliche Betrugsfälle aufgedeckt. In einige davon sind die zur Ausstellung der Ankunftsanzeige zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften verwickelt. Die Prüfung des Hofes förderte weitere mutmaßliche Unregelmäßigkeiten zutage. Das System der Ankunftsanzeige ⁽¹⁾ ist daher als wenig zuverlässig anzusehen (siehe Ziffern 17-80). Diese Schlussfolgerung gibt um so mehr Anlass zur Sorge, als die Kommission auch bei den

körperlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bezeichnung und Menge der ausgeführten Waren schwerwiegende Mängel festgestellt hat (siehe Ziffer 8).

85. Wichtig ist aber, zwischen der Gültigkeit der Nachweise und der Echtheit des Vorgangs zu unterscheiden. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei den meisten Vorgängen, die einen Anspruch auf Erstattungszahlungen begründen, nicht um normale Handelsvorgänge handelt. Dies lässt Zweifel an dem Erfordernis der systematischen Vorlage von Ankunftsanzeigen aufkommen. Das System ist kompliziert, zeitaufwendig, mit beträchtlichem Kostenaufwand für Verwaltung und Handel zur Einhaltung der Vorschriften verbunden und bietet wenig Sicherheit. Die meisten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle wurden nach Anerkennung der Nachweise durch die Zahlstellen aufgedeckt.

86. Nach Ansicht des Hofes wäre es bei Erzeugnissen, bei denen Ausfuhrerstattungen notwendig sind, sinnvoller, für jedes Erzeugnis einen einzigen Satz für alle Bestimmungsländer anzuwenden. Der Hof räumt jedoch ein, dass dies gegenwärtig aus verschiedenen Gründen, u.a. wegen der bestehenden Handelsabkommen, nicht möglich ist.

87. Zum System der Überprüfung der Vermarktung in Drittländern spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

- Ankunftsanzeigen sollten nur in Zweifelsfällen oder für mit einem hohen Risiko behaftete Bestimmungsländer verlangt werden.
- Für alle Anträge oberhalb der Bagatellgrenze sollte die Vorlage von Beförderungspapieren und Handelsrechnungen bei den Zahlstellen verlangt werden ⁽²⁾.
- Die nachgängigen Kontrollen ⁽³⁾ in Bezug auf die Vermarktung sollten verstärkt werden, und zur Auswahl von Vorgängen für nachgängige Kontrollen sollten Datenbanken über Schiffsrouten und Containerbewegungen herangezogen werden.

88. Falls die Vorschrift der systematischen Vorlage von Ankunftsanzeigen beibehalten wird,

- sollten die Botschaften der Mitgliedstaaten zur Ausstellung von Ankunftsanzeigen die gleichen Kontrollen vorzunehmen haben wie die Überwachungs- und Kontrollgesellschaften (siehe Ziffern 35-38);

⁽¹⁾ Siehe auch Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987, in dem der Hof feststellte: „Solange bei der Erstattung differenzierte Sätze angewandt werden, kann sich der Hof nur schwer ein System von Kontrollen bei den Ankunftsanzeigen vorstellen, das eine zuverlässige Gewähr gegen eine in betrügerischer Absicht vorgelegte Meldung bieten könnte.“ (Abl. C 316 vom 12.12.1988).

⁽²⁾ Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission (Abl. L 102 vom 17.4.1999, S. 11).

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates (Abl. L 388 vom 30.12.1989, S. 18).

- sollte die Kommission die Zuständigkeit für die Zulassung der Überwachungs- und Kontrollgesellschaften übernehmen (siehe Ziffer 26), wie dies bei der Nahrungsmittelhilfe bereits der Fall ist;
- sollte der Entzug der Zulassung einer Überwachungs- und Kontrollgesellschaft für alle Firmen derselben Gruppe gelten (siehe Ziffer 26);
- sollte ins Auge gefasst werden, Sanktionen für von Überwachungs- und Kontrollgesellschaften ausgestellte nicht ordnungsgemäße Ankunftsnachweise einzuführen (siehe Ziffer 17);
- sollte die Kommission für die Führung und Aktualisierung von Musterverzeichnissen zulässiger Ankunftsnachweise zuständig sein und die Überprüfungen in Drittländern koordinieren (siehe Ziffer 13).

89. Die Kommission und OLAF sollten sicherstellen, dass aufgedeckte Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten in allen betroffenen Mitgliedstaaten beharrlich weiterverfolgt werden.

90. Die in diesem Bericht angesprochenen mutmaßlichen Unregelmäßigkeiten belaufen sich auf mehr als 100 Millionen Euro. Die Kommission sollte dafür Sorge tragen, dass unverzüglich Wiedereinziehungsmaßnahmen eingeleitet werden, soweit dies noch nicht geschehen ist. In weiteren Fällen wie z. B. der in Italien eingestellten Rechtssache betreffend Lebewild für den Libanon sollte die Kommission Maßnahmen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens erwägen.

91. Ferner sollten keine Erstattungen für Erzeugnisse gezahlt werden, für die aufgrund von Handelsabkommen in Drittländern und in der EU ermäßigte Einfuhrzollsätze gelten, soweit dadurch die Möglichkeit von Karussellverkehren eröffnet wird (siehe Ziffern 59-64).

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 11. und 12. Juli 2001 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Jan O. KARLSSON

Präsident

ANHANG

WICHTIGSTE ANFORDERUNGEN FÜR DIE AUSSTELLUNG VON NACHWEISEN DURCH KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN**Artikel 16 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission**

Für die Zulassung der internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften gelten folgende Mindestanforderungen:

- a) Die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften werden auf Antrag von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von drei Jahren zugelassen. Die Zulassung gilt für alle Mitgliedstaaten.
- b) Für die Erstellung der Primär- und Sekundärnachweise gemäß Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 Buchstabe c) führen die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften alle Kontrollen durch, die erforderlich sind, um Art, Beschaffenheit und Menge der in der Bescheinigung genannten Erzeugnisse zu ermitteln. Für jede erteilte Bescheinigung muss eine Akte angelegt werden, in der die durchgeführten Überwachungstätigkeiten beschrieben sind. Außer in ausreichend begründeten Ausnahmefällen werden die Kontrollen zum Zeitpunkt der Einfuhr vor Ort durchgeführt.
- c) Die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften gemäß Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 Buchstabe c) müssen unabhängig von den Parteien sein, die an dem Geschäft, das Gegenstand der Kontrolle ist, beteiligt sind. Insbesondere darf die Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die ein bestimmtes Geschäft kontrolliert, bzw. eine Filiale, die derselben Finanzgruppe angehört wie diese Gesellschaft, nicht als Ausführer, Zollagent, Transporteur, Ladungsempfänger, Lagerhalter oder in jeder anderen Eigenschaft an diesem Geschäft beteiligt sein, die zu einem Interessenkonflikt führen könnte.
- d) Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 und Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates ⁽¹⁾ kontrollieren die Mitgliedstaaten die Tätigkeit der Kontroll- und Überwachungsgesellschaften in regelmäßigen Abständen oder wenn berechtigte Zweifel an der Erfüllung der Zulassungsanforderungen bestehen.
- e) Die Mitgliedstaaten entziehen die Zulassung ganz oder teilweise, sobald festgestellt wird, dass die Kontroll- und Überwachungsgesellschaft die Erfüllung der Zulassungsanforderungen nicht mehr gewährleistet. Der betreffende Mitgliedstaat informiert unverzüglich die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission vom Entzug der Zulassung. Diese Informationen sind Gegenstand eines Meinungsaustauschs in allen zuständigen Verwaltungsausschüssen. Der Entzug der Zulassung gilt für alle Mitgliedstaaten.

⁽¹⁾ ABl. L 388 vom 30.12.1989, S. 18.

ANTWORTEN DER KOMMISSION**ZUSAMMENFASSUNG**

I. Bevor sie auf die einzelnen Bemerkungen des Hofes eingeht, möchte die Kommission zum besseren Verständnis der Gründe für differenzierte Ausfuhrerstattungen bei Rindfleisch und Milch sowie der Auswirkungen dieser Regelung auf die wirtschaftliche Lage in den betroffenen Sektoren die dem bestehenden System zugrunde liegende Logik näher erläutern und eine Reihe von Zahlenangaben anführen, wobei allerdings betont wird, dass die differenzierten Erstattungssätze nur in sehr beschränktem Maße zur Anwendung gelangen.

— Das bestehende System ist nach Ansicht der Kommission gut begründet:

- Die differenzierten Ausfuhrerstattungen werden zu einem niedrigeren Satz festgesetzt als die nicht differenzierten Erstattungen, was zu einer Kostenentlastung des EAGLF-Budgets führt.
- Aufgrund internationaler Verpflichtungen ist die EU gehalten, auf alle Maßnahmen (Ausfuhrerstattungen, Verkauf zu herabgesetzten Preisen aus Interventionsbeständen) zu verzichten, die sich auf die Handelspreise für Rindfleisch auswirken könnten, das nach Südkorea, Taiwan, Japan, Singapur und Malaysia ausgeführt werden soll (diese Länder gehören zu den weltweit größten Rindfleischimporteuren). Auch bei Milcherzeugnissen ist die Kommission aufgrund internationaler Verpflichtungen hinsichtlich Mengen und Ausgaben gehalten, Erstattungen zu niedrigen Sätzen bzw. zum Null-Satz zu gewähren (die EU hat beispielsweise die Erstattungen bei Käseausfuhren in bestimmte Bestimmungsländer abgeschafft, um die Nachfrage nach Ausfuhrlicenzen, die mit Ausfuhrerstattung verbunden sind, zu verringern und die GATT-Beschränkungen nicht zu überschreiten). Im Rahmen internationaler Abkommen kann die EU aber auch in bestimmten Fällen Erstattungen zu niedrigeren Sätzen gewähren, z. B. bei Milcherzeugnissen, die nach Kanada oder in die USA ausgeführt werden).
- Darüber hinaus gewährt die EU Zollpräferenzen für die Einfuhr von jährlich 52 100 Tonnen Rindfleisch (Gewicht ohne Knochen) aus einer Reihe von AKP-Staaten (Verordnung (EG) Nr. 1706/98, Artikel 4). Bei Ausfuhren in diese Länder werden keine Erstattungen gewährt.

Aus dieser Unterscheidung zwischen Ländern, bei denen eine Ausfuhrerstattung gewährt werden kann, und Ländern, bei denen dies nicht der Fall ist, ergibt sich eine De-facto-Differenzierung.

- Auch die Haushaltsausgaben im Zusammenhang mit dem bestehenden System sollten berücksichtigt werden.
 - In den letzten zehn Jahren konnten die Ausgaben für Ausfuhrerstattungen erheblich gesenkt werden, und dieser Trend setzt sich fort.
 - Das System spielt eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung des Binnenmarkts der EU und trägt wesentlich dazu bei, die erforderlichen Interventionskäufe auf ein Mindestmaß zu beschränken. Durch Interventionskäufe entstehen zur Zeit pro Tonne Rindfleisch (Schlachtkörpergewicht-Äquivalent) Kosten für den EAGLF in Höhe von ca. 1 900 Euro — bei der gleichen Menge Rindfleisch beträgt die Ausfuhrerstattung 970 Euro. Bei den Milcherzeugnissen lässt sich ein ähnliches Beispiel anführen: Während durch Interventionskäufe pro Tonne Magermilchpulver (MMP) Kosten in Höhe von 500 Euro (Stand Mai 2001) entstehen, beträgt die Ausfuhrerstattung bei der gleichen Menge MMP 50 Euro.
- Gemessen am Gesamtwert gilt bei 90 % der Rindfleisch- und Käseausfuhren ein einheitlicher Erstattungssatz. Bei den restlichen Ausfuhren und insbesondere bei Ausfuhren in die Bewerberländer gilt dagegen ein ermäßigter Satz. Bei rund 21 % der Käseausfuhren und 7 % der Rindfleischausfuhren aus der Gemeinschaft werden überhaupt keine Erstattungen gewährt.

II. In Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 der Kommission ist festgelegt, dass der Erstattungsanspruch beim Verlassen des Zollgebiets der Gemeinschaft entsteht, wenn für alle Drittländer ein einheitlicher Erstattungssatz gilt.

In bestimmten Fällen (bei ernststen Zweifeln) kann die Zahlstelle vor Zahlung der Erstattung die Vorlage eines Nachweises über die Einfuhr der Ware in ein Drittland oder über eine wesentliche Be- oder Verarbeitung verlangen.

III. Das System der Ankunftsachweise beruht insbesondere auf von öffentlichen Stellen ausgestellten Bescheinigungen wie z. B. den bei der Einfuhr ausgestellten Zollpapieren. 1992 wurde den Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der in 58 Drittländern gültigen Zollformulare und -stempel zur Verfügung gestellt. Die Kommission hält es für sinnvoll, die Möglichkeit einer Neuauflage und ständigen Aktualisierung eines solchen Verzeichnisses — zumindest für bestimmte Drittländer — zu prüfen.

IV. Die Kommission hat eine gezielte Prüfung der von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Ankunftsachweise vorgenommen. Aus den in den Ziffern 34 und 35 genannten Gründen fand diese Prüfung in Deutschland statt, dem einzigen Mitgliedstaat, der in großem Umfang solche Ankunftsachweise anerkennt. Ergebnis der Prüfung war eine finanzielle Berichtigung in Höhe von ca. 20 Mio. Euro.

Wie der Rechnungshof richtig feststellt, hat die Kommission bisher stets die Ankunftsachweise bewertet, die zu den im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahren ausgewählten Vorgängen vorgelegt wurden. Aus dieser Bewertung ergaben sich weitere finanzielle Berichtigungen.

V. Die Bedingungen für die Zulassung von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften werden bei der im Mai 2001 im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens eingeleiteten Prüfung der differenzierten Ausfuhrerstattungen einer Bewertung unterzogen. Nachdem der Kommission mitgeteilt wurde, dass ein Mitgliedstaat einer Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die Mitglied einer Firmengruppe war, die Zulassung entzogen hatte, forderte sie alle anderen Mitgliedstaaten, in denen weitere Gesellschaften dieser Gruppe zugelassen waren, auf, zu prüfen, ob sie die gleichen Mängel aufwiesen.

VI. Was die von den Botschaften der Mitgliedstaaten ausgestellten Nachweise anbetrifft, so haben die Kommissionsdienststellen eine Diskussion mit den Mitgliedstaaten darüber eingeleitet, wie sich ein befriedigenderes und harmonisiertes Vorgehen am besten erreichen lässt.

VII. Laut den vom Rechnungshof vorgelegten Informationen sind die vorschriftswidrigen Zahlungen in Höhe von 100 Mio. Euro im Wesentlichen auf mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, die in einem Mitgliedstaat in den Jahren 1994 bis 1996 festgestellt wurden (60 Mio. Euro), sowie auf unzulässige Exporte in den Irak nach Verhängung des Embargos im Jahre 1991 (ca. 40 Mio. Euro) zurückzuführen. Diese Fälle werden von der Kommission untersucht und vorschriftsgemäß weiterverfolgt. Im Hinblick auf die anderen Fällen wird die Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen.

VIII. Die Bestimmungen über die Vorlage von Nachweisen so zu lockern, wie es vom Rechnungshof empfohlen wird (d.h. Vorlage nur noch im Zweifelsfall oder bei Bestimmungsländern, die als Risikoländer eingestuft sind), ist nicht zweckmäßig, weil dadurch die Gefahr entsteht, dass die Ausfuhren in Länder, bei denen keine Ausfuhrerstattung vorgesehen sind, möglicherweise nicht mehr kontrolliert werden können. Dadurch wird die Kommission auch grundsätzlicher Kritik über die Art und Weise ausgesetzt, wie sie den subventionierten Handel mit Drittstaaten überwacht und kontrolliert. Dies gilt um so mehr angesichts der internationalen Verpflichtungen zum Verzicht auf die Gewährung von Ausfuhrerstattungen bei bestimmten Auslandsmärkten.

Eine Lockerung der Bestimmungen über die Vorlage von Ankunftsachweisen führt daher zu potentiellen Risiken für den Gemeinschaftshaushalt.

— Als vorrangige Maßnahme wird die Kommission gemeinsam mit den für die nachgängigen Prüfungen zuständigen Stellen erörtern, wie die Abfrage von Datenbanken über Schiffs- und Containerbewegungen in die Prüfungsprogramme eingebaut werden kann.

EINLEITUNG

2. Im Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 der Kommission ist festgelegt, dass der Anspruch auf eine (nicht differenzierte) Ausfuhrerstattung beim Verlassen des Zollgebiets der Gemeinschaft entsteht. In bestimmten Ausnahmefällen (Artikel 20

Absatz 1 Buchstabe a), b) und c) verlangt die Zahlstelle vor Zahlung der (nicht differenzierten) Erstattung einen Beleg dafür, dass die Erzeugnisse innerhalb einer Frist von 12 Monaten nach dem Tag der Ausfuhr in ein Drittland eingeführt oder einer wesentlichen Be- oder Verarbeitung unterzogen wurden. Nach Zahlung der Ausfuhrerstattung gelten anderen Bestimmungen (Artikel 20 Absatz 4).

PRÜFUNGEN IM RAHMEN DES RECHNUNGSABSCHLUSSVERFAHRENS

7. Aufgrund der Ergebnisse der in Deutschland angestellten Prüfung wurde entschieden, auch in allen anderen Mitgliedstaaten eine Bewertung der dort anerkannten Ankunftsachweise (Einfuhrzolldokumente, Ankunftsachweise der Botschaften) vorzunehmen. Mit dieser Bewertung wurde inzwischen begonnen.

QUALITÄT DER KONTROLLEN IN BEZUG AUF ANKUNFTSNACHWEISE

10. Über die Ankunft eines Erzeugnisses im Bestimmungsland werden sowohl Primär- als auch Sekundärachweise ausgestellt. Sollte der Ausführer keinen Primärachweis (je nach Wahl des Ausführers entweder das Zolldokument oder eine von einer Kontroll- und Überwachungsgesellschaft ausgestellten Bescheinigung über die Entladung und Einfuhr) erhalten, darf er statt dessen andere Dokumente (Sekundärachweise) vorlegen, die in Artikel 16 Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 aufgelistet sind. Diese Dokumente gelten als genauso verlässlich und rechtlich verbindlich wie die Primärachweise.

11. Auf Antrag eines Mitgliedstaats nimmt die Kommission zu den Behörden in einem Drittland Kontakt auf, um in Erfahrung zu bringen, ob das vom Mitgliedstaat vorgelegte Dokument auch dort gültig ist.

Auch die Kommission ist der Ansicht, dass die Überprüfung der in den Ankunftsachweisen gemachten Angaben in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass in der gesamten EU die Ankunftsbescheinigungen die gleichen Anforderungen erfüllen müssen.

12. Eine Bewertung der in den Mitgliedstaaten angewandten Systeme zur Verwaltung und Kontrolle von Ankunftsachweisen ist das Hauptziel der Prüfung der differenzierten Ausführerleistungen, die demnächst im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens vorgenommen werden soll.

13. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten sowohl die Frage eines Verzeichnisses mit Mustern der Ankunftsachweise, die von den Mitgliedstaaten anerkannt werden dürfen, als auch Maßnahmen zur Verbesserung der Koordinierung prüfen.

AUSWIRKUNGEN DES SYSTEMS DER ANKUNFTSNACHWEISE AUF DIE FREIGABE VON SICHERHEITEN

16. Das System der Ankunftsachweise wurde in erster Linie eingeführt, um Verkehrsverlagerungen zu verhindern. Die Kommission ist der Ansicht, dass die strengen Regeln des bestehenden Systems notwendig sind, um eine ordnungsgemäße Kontrolle zu gewährleisten.

ZULASSUNG UND KONTROLLE VON KONTROLL- UND ÜBERWACHUNGSGESELLSCHAFTEN

17. Entzieht ein Mitgliedstaat einer Überwachungs- und Kontrollgesellschaft die Zulassung, so setzt die Kommission die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis. Sind sie ihr bekannt, so teilt die Kommission auch die Gründe für den Entzug der Zulassung mit. Die Gründe können entweder im Organisationssystem der Überwachungs- und Kontrollgesellschaft in dem betreffenden Mitgliedstaat liegen, oder aber in den von dieser Gesellschaft in den einführenden Drittländern durchgeführten Kontrollen.

Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, die Zulassung von Überwachungs- und Kontrollorganisation von der Stellung einer Sicherheit abhängig zu machen.

18. Das Risiko eines Interessenkonflikts bei den Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ist geprüft worden. Ein von der Kommission erstelltes Arbeitsdokument enthält Leitlinien zu diesem Thema. Darin ist vor allem vorgesehen, dass eine Kontroll- und Überprüfungsgesellschaft (und jede andere Schwestergesellschaft derselben Firmengruppe), die auf der Grundlage von Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 an einem Ausfuhrgeschäft beteiligt ist, nicht in einer anderen Eigenschaft (als Zollspediteur, Zollagent, Lagerinhaber, usw.) daran mitwirken darf, aus der sich ein Interessenkonflikt ergeben könnte.

19-23. Wie u. a. in den Bemerkungen zu den Ziffern V und 34 dargelegt, wurden nach den Informationen, die dem für das Rechnungsabschlussverfahren zuständigen Referat vorliegen, in der Praxis nur in Deutschland die von Kontroll- und Überprüfungsgesellschaften ausgestellten Bescheinigungen in großem Umfang anerkannt. In den anderen Mitgliedstaaten reichten die Ausführer solche Nachweise nur in Ausnahmefällen ein; in der Regel legen sie den Zahlstellen die Einfuhrzolldokumente vor. Die Kommission wird dennoch eine Prüfung der nicht differenzierten Ausführerleistungen vornehmen und, sollten dabei Systemfehler bei der Prüfung solcher Bescheinigungen festgestellt werden, finanzielle Berichtigungen in Erwägung ziehen.

25-28. Die Kommission wird Überlegungen anstellen über ein System, bei dem die Verantwortlichkeit der Kontroll- und Überwachungsgesellschaft gestärkt wird.

26. Im Rahmen des Systems der Ankunftsachweise fielen die Zulassung von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften sowie die Überwachung ihrer Funktionsweise bisher in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Einmal schlug die Kommission ein Zulassungssystem auf Gemeinschaftsebene vor (Verordnung (EWG) Nr. 887/92). Doch wurde diese Verordnung nie angewandt und später durch die Verordnung (EG) Nr. 2955/94 aufgehoben. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, sind die Mitgliedstaaten viel eher in der Lage zu beurteilen, ob eine Kontroll- und Überprüfungsgesellschaft zugelassen werden darf oder nicht. Nach ausführlichen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten erstellte die Kommission ein Dokument zu diesem Thema, das 1995 verteilt wurde. Dieses Dokument enthält Leitlinien für die Zulassung und Überwachung von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften durch die Mitgliedstaaten. Aus Gründen der Rechtssicherheit wurden einige dieser Leitlinien, insbesondere im Hinblick auf die

Zulassungsbedingungen, in die horizontalen Bestimmungen über differenzierte Ausfuhrerstattungen (Artikel 16 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999) aufgenommen.

27-28. OLAF wurde auf die vom Rechnungshof angesprochenen Probleme aufmerksam gemacht und führt zur Zeit eine Untersuchung durch.

29-30. Nachdem ihr die Probleme in Deutschland bekannt geworden waren, richtete die Kommission ein Schreiben an alle Mitgliedstaaten mit der Bitte um Mitteilung darüber, wie viele der von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Ankunftsberichte im entsprechenden Zeitraum von den Zahlstellen anerkannt worden waren. Daraus ging hervor, dass insgesamt 7 546 Nachweise anerkannt worden waren, davon 7 280 allein in Deutschland (97 %) und nur insgesamt 266 (3 %) in den anderen Mitgliedstaaten.

Es wurde daher beschlossen, die Prüfung auf Deutschland zu konzentrieren, zumal dieses Land bis Ende 1995 erlaubte, dass der primäre Ankunftsbericht von einer Überwachungsgesellschaft ausgestellt werden konnte, auch wenn diese vom Exporteur nicht rechtzeitig benachrichtigt wurde, um bei der Entladung anwesend zu sein und Kontrollen durchzuführen. Es gab keine Hinweise auf einen ähnlichen Systemfehler in den anderen Mitgliedstaaten.

Der in diesem Fall angewandte Berichtungssatz, der die oben genannten 97 % aller Fälle betraf, lag bei 25 %, d. h. 20 Mio. Euro. Dieser sehr hohe Berichtungssatz kommt nur in Ausnahmefällen zur Anwendung.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass diese Prüfung gezielt und wirksam auf Ausgaben ausgerichtet war, bei denen ein Risiko für den Gemeinschaftshaushalt bestand. Ferner wurde beschlossen, die oben erwähnte Prüfung der differenzierten Erstattungen durchzuführen, um festzustellen, welche Ankunftsberichte in den anderen Mitgliedstaaten, in denen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften selten in Anspruch genommen werden, anerkannt und wie sie überprüft werden.

31. OLAF verfolgt diese Fälle.

32. Die Kommission hat sich im Laufe der Jahre um eine angemessene Lösung der Frage bemüht, welche Nachweise als Ankunftsberichte gelten sollen. Um den Ausführern in der Gemeinschaft die Beibringung eines Ankunftsberichtes zu erleichtern, legte die Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 887/92 fest, dass neben den Einfuhrzollpapieren auch die von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten Bescheinigungen, die bereits als Sekundärnachweis anerkannt waren, als Primärnachweis gelten.

Nach Ansicht der Kommission ist es sinnvoll, diese Art von Primärausweis beizubehalten, damit die Ausführer über mehr Handlungsspielraum verfügen und hinsichtlich der Beibringung eines Primärnachweises für die Einfuhr der Erzeugnisse nicht ausschließlich auf die Einführer angewiesen sind, die in der Regel Zugang zu den Einfuhrzollpapieren haben.

ZUVERLÄSSIGKEIT DER VON BOTSCHAFTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUSGESTELLTEN ANKUNFTSNACHWEISEN

35. Die rechtliche Stellung der Botschaften und Konsulate unterscheidet sich von der der Kontroll- und Überwachungsgesellschaften. Für die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften gelten spezifischen Gemeinschaftsvorschriften (Artikel 16 Absatz der Verordnung (EG) Nr. 800/1999).

38. Auch diese Aspekte werden bei der oben erwähnten Prüfung der differenzierten Ausfuhrerstattungen berücksichtigt. (siehe Ziffer 12). Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten eindeutig dafür verantwortlich sind, die Zuverlässigkeit dieser Nachweise zu gewährleisten.

ART DER BEI DER AUSFUHR NACH SPEZIFISCHEN BESTIMMUNGSLÄNDERN AUFGEDECKTEN PROBLEME UND/ODER UNREGELMÄSSIGKEITEN

Jordanien — Umgehung des UN-Lieferembargos gegen den Irak

40-42. Was die Wiedereinziehung anbetrifft, so muss OLAF die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten, die u. a. das Einlegen von Rechtsmitteln vor den entsprechenden juristischen Instanzen — Behörden oder Gerichten — gewährleisten.

Russland — gefälschte Einfuhrmeldungen

43. Auf der sechsten Konferenz der Direktoren der Zahlstellen der EU am 6. Mai 1999 forderte OLAF alle interessierten Zahlstellen auf, mit ihm Kontakt aufzunehmen, um die zu der Zeit bekannten Codes der russischen Zollstellen zu erfahren.

47. Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Rechnungshof die Maßnahmen der Kommission im Zusammenhang mit der Frage der Verlässlichkeit und Überprüfung der Ankunftsberichte bei Ausfuhren nach Russland zur Kenntnis nimmt.

Ägypten — Umgang mit Fehlmengen und zurückgewiesenen Erzeugnissen

48. In der Frage, wie bei Abweichungen zwischen dem Gewicht zum Versandzeitpunkt und dem Gewicht bei der Ankunft im Bestimmungsland zu verfahren ist, besteht keine Meinungsverschiedenheit zwischen der Kommission und dem Rechnungshof. Die Bemerkungen des Rechnungshofes betreffen lediglich die Weiterverfolgung der entsprechenden Einzelfälle. Sind die festgestellten Abweichungen (nachweislich) auf die Entnahme von Proben durch die Behörden im Drittland zurückzuführen, so wird nach Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 auch für die als Probe entnommene Masse eine Ausfuhrerstattung gewährt.

Diese Fälle werden im Rahmen der Prüfung der differenzierten Ausfuhrerstattungen untersucht werden, die Mitarbeiter des für das Rechnungsabschlussverfahren zuständigen Referats während ihrer Missionen in Irland, Deutschland und Frankreich vornehmen werden.

Marokko — Rechtfertigung von Erstattungssatz und Fehlmengen

54-56. Auf die vom Rechnungshof genannte Gefahr, dass die für Zuchtrinder geltenden Ausfuhrerstattungen auch bei Schlachtieren gezahlt werden, wurde die Kommission in einem konkreten Fall in Deutschland kurz nach der Wiedervereinigung aufmerksam. Damals untersuchte die Kommission die umfangreiche Ausfuhr von als Zuchttiere deklarierten Rindern nach Polen. Die Untersuchung ergab, dass es sich dabei tatsächlich um Schlachttiere handelte (siehe den Zusammenfassenden Bericht über das Rechnungsabschlussverfahren 1991, Punkt 6.1.2).

Die Untersuchung ergab folgendes:

- das Fehlen auf der Grundlage amtlicher Zuchtbücher ausgestellter Abstammungsnachweise, in denen die Ergebnisse der Leistungsprüfungen und der Zuchtwertbeurteilungen bei dem einzelnen Tier, seinen Eltern und Großeltern eingetragen sind;
- die bei Zuchtrindern ausgestellten Tiergesundheitszeugnisse entsprachen den Anforderungen der Einfuhrländer;
- das Fehlen von Alterskriterien und von Kontrollen der kommerziellen Nachweise (Preis, Lieferbedingungen, usw.).

Diese Ergebnisse wurden zum Anlass genommen, die Bedingungen für die Zahlung einer Ausfuhrerstattung klar zu definieren. Diese Bedingungen sind in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 2342/92 festgelegt. Dieser Fall zeigt, dass die Kommission die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um soweit möglich sicherzustellen, dass nur bei echten Zuchtrindern Ausfuhrerstattungen zum höheren Satz gezahlt werden. Bestehen Zweifel am Erreichen der tatsächlichen Bestimmung, so gilt Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999. Zudem kann gemäß Verordnung (EG) Nr. 4045/89 (nachträgliche Buchführungskontrolle) angemessen geprüft werden, ob es in solchen Fällen tatsächlich um Handel mit Zuchtrindern handelt.

55. Die Kommission wird geeignete Maßnahmen ergreifen.

57. Diese Fälle sind ein Beleg für die Bedeutung, die den genannten Kontrollen und der Möglichkeit zukommt, Fälle aufzudecken, in den die Ausfuhrerstattung zurückgezahlt werden muss.

Für Tiere, die während des Transports verenden, werden keine Ausfuhrerstattung gezahlt. Die Ausführer müssen in jedem Fall eine Erklärung über die Zahl der Tiere abgeben, die im Bestimmungsland vom Zoll abgefertigt werden (Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 615/1998).

Libanon — Fehlmengen — uneinheitliche Weiterverfolgung durch die Mitgliedstaaten

58. In Bezug auf die Zahlung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Lebendrindern in den Libanon sind die zuständigen Stellen in

Italien gebeten worden, nähere Informationen vorzulegen über die festgestellten Regelwidrigkeiten, den Erstattungsbetrag und die Zahl der Ausfuhrerstattungen, bei denen fehlerhafte Entladungsberechtigungen ausgestellt wurden. Was Frankreich anbetrifft, so hat dieser Mitgliedstaat bei drei Gesellschaften Unregelmäßigkeiten gemeldet und zwar in Höhe von 1 061 506,85 FRF. Weitere Meldungen bezüglich einer vierten Gesellschaft werden erwartet.

Estland — Gefahr von Karussellverkehren durch Handelsabkommen

59. Die Kommission ist nicht wie der Rechnungshof der Ansicht, dass für Butterausfuhr nach Estland keine Ausfuhrerstattung gewährt werden sollte, weil bei Buttereinfuhr aus Estland in die Gemeinschaft der Zollsatz Null gilt.

Die Kommission ist allerdings bereit, diese Situation aufgrund der Bemerkungen des Rechnungshofes zu prüfen. Derzeit vertritt die Kommission den Standpunkt, dass mit 13 Euro je 100 Kilo der Butterpreis in Estland zu den niedrigsten Butterpreisen in den Beitrittsländern insgesamt zählt (z. B. Polen 24 Euro je 100 Kilo) und damit annähernd dem Weltmarktpreis entspricht.

60. Es sei im Falle Estlands darauf hingewiesen, dass die festgelegten Regeln ihren Zweck erfüllen und dass die zuständigen Stellen innerhalb und außerhalb der EU bei der Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten zusammenarbeiten. Die Behauptung der estnischen Behörden, sie könnten den Ursprung der im freien Verkehr befindlichen Butter nicht feststellen, ist unter Berücksichtigung der Veterinärbescheinigung zu beurteilen, die von den Behörden des Ursprungslands ausgestellt und aus Gründen des Gesundheitsschutzes stets den Erzeugnissen beigefügt werden muss. Darüber hinaus wird die Verwendung von Isotopen, deren Erforschung bereits weit fortgeschritten ist, aber die Mitwirkung von Drittländern erfordert, künftig die Nachprüfung/Feststellung des Ursprungs von Butter ermöglichen.

62. Die Kommission teilt nicht die Auffassung der Rechnungshofes, dass im Rahmen des Freihandelsabkommens für Milchzeugnisse mit Estland der Erstattungssatz für Butterausfuhr wie bei Käse auf Null hätte festgesetzt werden müssen.

Sollte die Kommission den Erstattungssatz für Butterausfuhr nach Estland auf Null festsetzen, so müsste sie dies auch bei anderen Milchzeugnissen tun, die unter das Handelsabkommen fallen. Dies würde dazu führen, dass die Milchzeugnisse der EU aus dem Markt eines Bewerberlandes verdrängt werden und andere Länder den Marktanteil der EU übernehmen.

Nach Ansicht der Kommission ist die Förderung der Handelsströme zwischen der EU und den Bewerberländern ein wichtiges mittelfristiges Ziel im Hinblick auf den künftigen Beitritt Estlands zum Binnenmarkt. Die bevorzugte Handlungsoption der Kommission besteht daher nicht darin, dass sich die EU durch die Festsetzung von Ausfuhrerstattungen auf Null vom estnischen Markt mit seinen niedrigeren Preisen ausschließt.

Aufgrund der Bemerkungen des Rechnungshofes wird die Kommission dennoch die Lage in diesem Bereich weiterhin aufmerksam verfolgen und den Standpunkt des Rechnungshofes prüfen,

wonach für die Produkte keine Ausfuhrerstattungen gewährt werden sollten, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft unter eine Präferenzregelung (verminderter Zollsatz oder Zollsatz Null) fallen.

Nordkorea — Nachweis für die Markterschließung

66-69. Da die Untersuchung noch läuft, hält OLAF es für unangemessen, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

70. OLAF prüft, ob es sich in diesem Fall um ein Handelsgeschäft handelte und ob das Erzeugnis zu den sonst üblichen Bedingungen nicht vermarktbare gewesen wäre.

Japan — Rechtfertigung der Erstattungssätze für nicht zum unmittelbaren Verbrauch bestimmten Käse

71-74. Die Kommission hat in ihrem Vermerk an den Rechnungshof vom 19. Februar 2001 (AGR) 004898) die Änderung der Präambel der Verordnung zur Festsetzung von Ausfuhrerstattungen ausführlich begründet. Die Artikel der Verordnung enthielten zu keiner Zeit eine Bestimmung, die dem genannten Satz der Präambel entsprach. Um den Wortlaut der Verordnung zu vereinheitlichen, wurde der Satz nach Einholung juristischen Rates aus der Präambel gestrichen, da seine Umsetzung in die Praxis sich ohnehin als unmöglich erwiesen hatte.

Wie der Rechnungshof so sind auch die Dienststellen der Kommission der Ansicht, dass bei entsprechenden Marktverhältnissen die Ausfuhrerstattungen für zur Verarbeitung bestimmten Käse theoretisch niedriger sein könnten als bei Käse, der zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt ist. Es ist nahezu unmöglich, die Endverwendung eines Erzeugnisses im Drittland zu überprüfen. Die Ausfuhrerstattungen werden so festgesetzt, dass sie unter Berücksichtigung der allgemeinen Marktverhältnisse den Unterschied zwischen Binnenpreis und Weltmarktpreis aufwiegen. Seit der Änderung der Präambel ist die Lage auf dem japanischen Markt und in Bezug auf die Käseausfuhren der EU so, dass es gerechtfertigt erscheint, die Regelung beizubehalten, wonach eine einheitliche Ausfuhrerstattung gewährt wird, unabhängig davon, ob der Käse zur Verarbeitung oder zum unmittelbaren Verbrauch in einem Drittland bestimmt ist. Die bei Käse gewährte Ausfuhrerstattung hängt in hohem Maße von dessen Trockenmassegehalt ab. Unabhängig davon, ob der Käse zur Verarbeitung oder zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt ist, bleibt dieser Trockenmassegehalt gleich. Es sprechen also gute Gründe dafür, ausgeführte Milch-trockenmasse gleich zu behandeln, d. h. unabhängig von der Endverwendung des Käses im Drittland. Die Kommission wird diese Frage dennoch weiter prüfen.

74. Die Dienststellen der Kommission werden in vollem Umfang mit OLAF zusammenarbeiten, um die Gründe für die Abweichungen zwischen den Exportzahlen der EU und den Importzahlen Japans zu klären. Die Untersuchung ist noch im Gange.

Uruguay, Ukraine, Kroatien — Abfertigung zum freien Verkehr nicht durch Einfuhranmeldungen belegt

77-79. Nach Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 ist OLAF von Unregelmäßigkeiten dieser Art in Kenntnis zu setzen.

80. OLAF untersucht diesen Fall.

CONTAINERBEWEGUNGEN

81-83. Um die Echtheit der einzelnen Ausfuhrerstattungen festzustellen, können Informationen aus Datenbanken, wie z. B. der Lloyds-Datenbank über Schiffsbewegungen, oder ggf. Informationen der Containerunternehmen herangezogen werden.

Die Informationen aus beiden Quellen geben Einblick in die Bewegungen der einzelnen Schiffe und Container über einen bestimmten Zeitraum.

Sie liefern jedoch keinen Nachweis für Gewicht, Art und besondere Merkmale der ausgeführten Erzeugnisse oder deren tatsächliche Einfuhr in ein Drittland.

Folglich steht die Kommission dem Ansinnen zwar aufgeschlossen gegenüber, dass geprüft wird, ob in einzelnen Fällen, in denen Verdacht auf Unregelmäßigkeiten besteht, solche Informationen herangezogen werden können, doch ist sie der Ansicht, dass eine solche Überprüfung nicht bei allen Ausfuhrerstattungen vorgenommen werden kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

84. Die Kommission stimmt der Schlussfolgerung des Rechnungshofes zu, dass in bestimmten Fällen — beispielsweise im Hinblick auf die Arbeit der zugelassenen Kontroll- und Überprüfungsgesellschaften und die notwendige Überprüfung der Echtheit der beigebrachten Nachweise — erhebliche Schwachstellen festgestellt wurden. Daher wurden bereits Maßnahmen getroffen, um die bestehenden Verfahren zu verbessern und andere Nachweise zuzulassen. Die Kommission wird die Fragen, die der Rechnungshof in dieser Hinsicht aufwirft, mit den Mitgliedstaaten erörtern.

Im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens wird die Kommission weiterhin Prüfungen durchführen, um das finanzielle Risiko für den EU-Haushalt auf eine Mindestmaß zu beschränken.

85. Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Rechnungshof nicht generell die Echtheit der betreffenden Ausfuhrerstattungen in Frage stellt.

86. Gemessen am Gesamtwert gilt bei 90 % der Rindfleisch- und Käseausfuhren ein einheitlicher Erstattungssatz. Bei den restlichen Ausfuhren und insbesondere bei Ausfuhren in die Bewerberländer gilt dagegen ein ermäßigter Satz.

Die Kommission wird prüfen, in welchen Bereichen die Anwendung eines Ausschreibungssystems zweckmäßig und praktikabel wäre.

87.

- Die Bestimmungen über die Vorlage von Nachweise so zu lokern, wie es vom Rechnungshof empfohlen wird (d. h. Vorlage nur noch im Zweifelsfall oder bei Bestimmungsländern, die als Risikoländer eingestuft sind), ist nicht zweckmäßig, weil dadurch die Gefahr entsteht, dass die Ausfuhren in Ländern, bei denen keine Ausfuhrerstattung vorgesehen sind, möglicherweise nicht mehr kontrolliert werden könnten. Dadurch wird die Kommission auch grundsätzlicher Kritik über die Art und Weise ausgesetzt, wie sie den subventionierten Handel mit Drittstaaten überwacht und kontrolliert. Dies gilt um so mehr angesichts der internationalen Verpflichtungen zum Verzicht auf die Gewährung von Ausfuhrerstattungen bei bestimmten Auslandsmärkten.

Eine Lockerung der Bestimmungen über die Vorlage von Ankunftsachweise führt daher zu potentiellen Risiken für den Gemeinschaftshaushalt.

- Nach Ansicht der Kommission würde im Falle der differenzierten Ausfuhrerstattungen die Vorlage von Beförderungsbesccheinigungen und Handelsrechnung keinen sicheren Nachweis für die Ankunft der Erzeugnissen in dem Drittland liefern, bei dem die Ausfuhrerstattung zu zahlen ist. Im Rahmen der administrativen Vereinfachung des Systems der Ankunftsachweise werden die Dienststellen der Kommission in jedem Fall eine mögliche Erhöhung der in Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 festgelegten Sätze prüfen.
- Die Kommission wird gemeinsam mit den für die nachgängigen Kontrollen zuständigen Stellen prüfen, wie die Abfrage von Datenbanken über Schiffs- und Containerbewegung in die Prüfungsprogramme eingebaut werden können.

88.

- Die Qualität der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen wird im Rahmen von Missionen im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschlussverfahren bewertet werden. Die Rechnungsprüfung hat im Mai 2001 begonnen.

In einem Vermerk, der dem Verwaltungsausschuss für Handelsmechanismen auf seiner Sitzung am 12. September 2000 vorgelegt wurde, erinnerte die Kommission die Mitgliedstaaten daran, dass die von den Botschaften ausgestellten Bescheinigungen Angaben zu Menge, Art und Merkmalen der Erzeugnisse enthalten müssen, um als Sekundärnachweis anerkannt werden zu können. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Botschaften Unterlagen über alle ausgestellten Bescheinigungen aufbewahren müssen, aus

denen hervorgeht, welche Kontrollen durchgeführt wurden, um die Angaben in den ausgestellten Bescheinigungen zu bestätigen.

- Die Kommission plant keine Änderung des bestehenden Systems, weil sie der Ansicht ist, dass die Mitgliedstaaten näher an den eigentlichen Vorgängen und dementsprechend eher in der Lage sind, zu beurteilen, ob eine Kontroll- und Überprüfung zugelassen werden darf oder nicht. Sollte die Kommission diese Aufgabe übernehmen, so müsste sie sich bei ihren Entscheidungen ohnehin auf die Erfahrungen und Bewertungen der Mitgliedstaaten stützen.

Zudem kann im Rahmen der nachgängigen Kontrollen geprüft werden, ob die Kontroll- und Überprüfungsgesellschaften die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften und Leitlinien der Kommission eingehalten haben.

- Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den in diesem Absatz gemachten Vorschlag prüfen. Dabei müssen zwei Punkte geklärt werden:
 - Welche Kriterien — Wirksamkeit der Kontrollen oder Zugehörigkeit zur gleichen Firmengruppe — angewandt werden;
 - Welcher Teil einer Firmengruppe davon betroffen ist. Die Folgen der festgestellten Mängel sind besonders schwerwiegend, wenn es sich um eine Gesellschaft außerhalb der EU handelt, die allen Schwestergesellschaften derselben Gruppe innerhalb der EU ihre Dienste anbietet (z. B. die Tochtergesellschaft einer Firmengruppe in Angola). In einem solchen Fall ist es sicher angebracht, allen Tochtergesellschaften dieser Gruppe in der Gemeinschaft die Zulassung zu entziehen.
- Sollte festgestellt werden, dass eine Kontroll- und Überprüfungsgesellschaft einen Nachweis ausgestellt hat, der nicht den wahren Sachverhalt wiedergibt, so werden diese Handlung und deren Folgen dem durch die Ausfuhrerstattung Begünstigten zugerechnet (Artikel 52 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999); in diesem Fall kommt es zur Wiedereinziehung der Erstattung und der Verhängung von Sanktionen gemäß Artikel 51 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999.

Gleichzeitig wird die Kommission Überlegungen anstellen über ein System, das die Verantwortlichkeit der Kontroll- und Überprüfungsgesellschaften stärkt.

Die Kommission wird kurzfristig prüfen, ob es möglich ist, einen Katalog der in (bestimmten) Drittländern verwendeten Formulare und Zollstempel zu erstellen und fortlaufend zu aktualisieren.

89. Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat hat in den letzten Jahren die Ausgaben für die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausfuhrerstattungen intensiv geprüft. Im Falle von Unrecht gezahlter Beträge wurden umfangreiche finanzielle Berichtigungen vorgenommen.

Bei den Ausfuhrgeschäften, die im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens zur Prüfung ausgewählt werden, werden auch die Ankunftsnachweise stets überprüft. Bei den bisherigen Verfahren wurden erforderlichenfalls finanzielle Berichtigungen vorgenommen.

90. Laut den vom Rechnungshof vorgelegten Informationen sind die vorschriftswidrigen Zahlungen im wesentlichen auf mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, die in einem Mitgliedstaat in den Jahren 1994-1996 festgestellt wurden (60 Mio. Euro), sowie auf unzulässige Exporte in den Irak nach Verhängung des Embargos im Jahre 1991 (ca. 40 Mio. Euro) zurückzuführen. Diese Fälle werden von der Kommission untersucht und vorschriftsgemäß weiterverfolgt. In den anderen Fällen wird die Kommission geeignete Maßnahmen treffen.

Nach einer fünfjährigen Untersuchung, bei der Tausende von Kontroll- und Überprüfungsgesellschaften ausgestellter Nachweise eingehend geprüft wurden, wurde bei Deutschland eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 20 Mio. Euro vorgenommen. Dieser Betrag entspricht 25 % der Ausgaben, bei denen ein Risiko für

den EU-Haushalt bestand. Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat wird 2001 und 2002 prüfen, welche Verfahren zur Überprüfung der Ankunftsnachweise in den anderen Mitgliedstaaten angewandt werden.

Bei Italien wurde aufgrund fehlender Kontrollen eine finanzielle Berichtigung in Höhe von ca. 33 Mio. Euro vorgenommen. In Bezug auf die Klageabweisung durch die italienischen Gerichte im Strafprozess bezüglich der Ausfuhr von Lebendtieren in den Libanon sei darauf hingewiesen, dass solche Fälle OLAF gemeldet werden.

91. Die Kommission wird den Standpunkt des Rechnungshofes prüfen, wonach für bestimmte Erzeugnisse keine Ausfuhrerstattungen gezahlt werden dürften, wenn für die gleichen Erzeugnisse bei der Einfuhr in die EU eine Präferenzregelung (verminderter Zollsatz oder Zollsatz Null) gilt. Wie in der Stellungnahme zu Ziffer 59 bereits angemerkt, wird die Kommission diese Möglichkeit im Falle Estlands in Erwägung ziehen.

SONDERBERICHT Nr. 10/2001
über die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und Verordnung (EG)
Nr. 1681/94 der Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission

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

(2001/C 314/02)

INHALT

	Ziffer	Seite
GLOSSAR		27
ZUSAMMENFASSUNG	I-IV	28
EINLEITUNG	1-3	29
PRÜFUNG DES HOFES	4-6	29
RECHTLICHER RAHMEN	7-18	29
Verordnung (EG) Nr. 2064/97	8-15	30
Verordnung (EG) Nr. 1681/94	16-18	30
ZIELSETZUNGEN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 2064/97	19-21	30
ROLLE DER KOMMISSION BEI DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG)		
Nr. 2064/97	22-36	31
Prüfungshandbuch der Kommission	25-28	31
Von der Kommission vorgenommene Bewertung der Einhaltung der Verordnung	29-34	31
Koordination innerhalb der Kommission	35-36	32
ANZUWENDENDE PRÜFUNGSGRUNDSÄTZE	37-41	32
DURCHFÜHRUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN	42-87	33
Derzeitige Regelungen	43-50	33
Koordination innerhalb der Mitgliedstaaten	51-60	33
Zuständigkeit für die Durchführung der Kontrollen	61-62	35
Stichprobenauswahl	63-65	35
Inhalt der Kontrollen	66-69	35
Überprüfte zuschussfähige Ausgaben	70-74	36
Verringerung der 5 %-Quote	75-79	36
Abschlussvermerk	80-84	37
Prüfpfade	85-87	37
ZIELSETZUNGEN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94	88-89	37
ROLLE VON OLAF UND DER ÜBRIGEN KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BEI DER		
DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94	90-126	38
Verwaltungssysteme	90-94	38
Anleitung durch die Kommission	95-106	38
Überwachung der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 durch OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen	107-114	40
Weiterverfolgung aufgedeckter Unregelmäßigkeiten durch OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen	115-126	41
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	127-132	43
ANHÄNGE 1 UND 2		45
Antworten der Kommission		47

GLOSSAR

BMF	Bundesministerium der Finanzen
CICC	<i>Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles</i> (Interministerieller Ausschuss zur Koordinierung der Kontrollen, Frankreich)
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GD	Generaldirektion
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
IGA	<i>Inspection Générale pour l'Administration</i> (Generalinspektion für die Verwaltung, Frankreich)
IGAE	<i>Intervención General de la Administración del Estado</i> (Generalinspektion für die Staatsausgaben, Spanien)
IGAG	<i>Inspection Générale de l'Agriculture</i> (Generalinspektion für die Landwirtschaft, Frankreich)
IGAS	<i>Inspection Générale des Affaires Sociales</i> (Generalinspektion für den sozialen Bereich, Frankreich)
IGF	<i>Inspection Générale des Finances</i> (Generalinspektion der Finanzen, Frankreich)
IGRUE	<i>Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea</i> (Generalinspektion für die Finanzbeziehungen zur EU, Italien)
OLAF	<i>Office de lutte antifraude</i> (Amt für Betrugsbekämpfung)
UCLAF	<i>Unité de coordination de la lutte antifraude</i> (Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung)

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Prüfung des Hofes betraf die Durchführung seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten von zwei Verordnungen, die die Verbesserung der Finanzkontrolle im Bereich der Strukturfonds zum Ziel haben: Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission, mit der ein System von Kontrollen seitens der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausgaben im Rahmen der von der EU kofinanzierten Projekte eingerichtet wurde, und Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission, mit der ein System zur Mitteilung aufgedeckter Unregelmäßigkeiten durch die Mitgliedstaaten eingeführt wurde.

II. Die Prüfungen wurden bei OLAF und anderen Kommissionsdienststellen sowie in Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich durchgeführt. In Portugal fand eine Orientierungsprüfung statt.

III. Der Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 stellt eine wichtige Initiative der Kommission zur Verbesserung der Finanzkontrolle der Strukturfondsausgaben durch die Mitgliedstaaten dar. Mit den durchgeführten Kontrollen und den sich daraus ergebenden Abschlussvermerken sollte vermieden werden, dass die EU nicht zuschussfähige Ausgaben kofinanziert. Wenngleich in den Mitgliedstaaten diesbezüglich viel gute Arbeit geleistet wird, stellte der Hof vielfach fest, dass die Mitgliedstaaten die Verordnung nicht korrekt anwendeten (Ziffern 42—80). Trotz der Leitlinien in zwei Anhängen des im Oktober 1999 herausgegebenen Prüfungshandbuchs, das eine zweckmäßige Grundlage für die Durchführung der Verordnung liefert, hat die Kommission nicht rechtzeitig genug klare Anleitungen gegeben. Bis Ende 2000 hatte die Kommission die Anstrengungen der Mitgliedstaaten kaum bewertet (Ziffern 20—36). Werden nicht unverzüglich Maßnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung seitens der Mitgliedstaaten getroffen, so werden keine ausreichenden, zuverlässigen Angaben als Grundlage für den Abschluss der verschiedenen Interventionsformen zur Verfügung stehen.

- Die Kommission sollte eine eingehende Überprüfung der Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten vornehmen und diesbezüglich angemessene Anleitungen geben.
- Die Kommission muss dringend für eine systematische Beratung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine angemessene Gestaltung der Kontrollen und der diesbezüglichen Berichte Sorge tragen.

IV. Den Statistiken von OLAF zufolge werden im Bereich der Strukturfonds immer mehr Unregelmäßigkeiten aufgedeckt. Auf allen Ebenen — regionale Ebene, nationale Ebene, OLAF und sonstige Kommissionsdienststellen — wurden Schwachpunkte bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 festgestellt. Die Angaben über Unregelmäßigkeiten waren unvollständig, veraltet und nur von begrenztem Nutzen — teils weil die Datenbank von OLAF im Zeitraum 1998—2000 drei Jahre lang nicht einsatzfähig war, teils weil die Angaben, soweit verfügbar, von der Kommission nicht ordnungsgemäß weiterverfolgt wurden (Ziffern 88—126).

- Die Kommission sollte die Funktionsweise der Systeme zur Aufdeckung und Meldung von Unregelmäßigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten bzw. durch die Mitgliedstaaten überprüfen und sie dann ständig überwachen, um Zeitnähe, Vollständigkeit und Relevanz zu gewährleisten, und Anleitungen geben, wo dies erforderlich ist.
- Die Mitgliedstaaten müssen ihre eigenen Systeme überprüfen, um sicherzustellen, dass aufgedeckte Fälle gemeldet werden und über deren weitere Entwicklung berichtet wird.
- OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen sollten ihre jeweiligen Zuständigkeiten gemeinsam definieren und überlegen, ob nicht eine wirksamere Weiterverfolgung der Meldungen gewährleistet würde, wenn sie an die neuen Finanzreferate gesandt würden, die derzeit in den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen (GD) eingerichtet werden, und zunächst von diesen bearbeitet würden.
- Die Kommission sollte Vorschläge zur Verknüpfung der verschiedenen Aspekte der beiden Verordnungen vorlegen, um EU-weit effiziente und kohärente Kontroll- und Berichterstattungssysteme auf einer klaren und einheitlichen Grundlage zu schaffen.

EINLEITUNG

1. Die Strukturfondsausgaben machen etwa 30 % der Haushaltsausgaben aus (153 038 Mio. Euro zu Preisen von 1994 für den Sechsjahreszeitraum 1994—1999). Die Verwaltung der Strukturfonds im Rahmen mehrjähriger Programme erfolgt größtenteils durch die Mitgliedstaaten, die der Kommission Ausgabenerklärungen auf der Basis der bei den Endempfängern angefallenen Kosten übermitteln. Die Gemeinschaft kofinanziert einen bestimmten Anteil dieser Kosten. Bei seinen früheren Prüfungen hat der Hof im Bereich der Strukturfonds zahlreiche Fehler in den zugrunde liegenden Vorgängen und gravierende Mängel in den Kontrollsystemen ermittelt. Diese Schwachpunkte betreffen nicht zuschussfähige Kosten oder Aktivitäten, die Angabe von Kostenbeträgen, die die tatsächlich angefallenen Kosten übersteigen, und unzureichende Belege. Viele dieser Fehler mögen keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Vorschusszahlungen der Gemeinschaft haben, doch besteht eine reale Gefahr, dass sich bei Abschluss der Programme finanzielle Auswirkungen zeigen. Die Verbesserung der Finanzkontrolle muss ein wesentliches Ziel bei der Umsetzung des neuen Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000—2006 (GFK 3) sein.

2. Dieser Bericht behandelt die Durchführung von zwei Verordnungen, die auf eine Verbesserung der Finanzkontrolle der Strukturfondsausgaben abzielen:

- a) Verordnung (EG) Nr. 2064/97 ⁽¹⁾ der Kommission, die ausführliche Bestimmungen für die Finanzkontrolle seitens der Mitgliedstaaten in Bezug auf die aus den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen enthält, und
- b) Verordnung (EG) Nr. 1681/94 ⁽²⁾ der Kommission betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems.

3. In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 1998 und 1999 ⁽³⁾ berichtete der Hof über die Maßnahmen der Kommission zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97. In einem Sonderbericht aus dem Jahr 1998 ⁽⁴⁾ wurde eine Bewertung der Verwaltungsmaßnahmen von UCLAF (der damaligen Einheit der Kommission für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung und Vorgängerin des unlängst errichteten Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF) vorgenommen.

⁽¹⁾ ABl. L 290 vom 23.10.1997.

⁽²⁾ ABl. L 178 vom 12.7.1994.

⁽³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1998, Ziffern 3.14-3.19, ABl. C 349 vom 3.12.1999; Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 3.69-3.74, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

⁽⁴⁾ Sonderbericht Nr. 8/98 über die speziell mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung „Unité de co-ordination de la lutte anti-fraude“ (UCLAF), ABl. C 230 vom 22.7.1998.

PRÜFUNG DES HOFES

4. Die Prüfung des Hofes bestand darin zu untersuchen, inwieweit die Kommission die ordnungsgemäße Durchführung der beiden genannten Verordnungen gewährleistet und damit die Finanzkontrolle verbessert und die Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Strukturfondsausgaben erhöht.

5. Die Prüfung war in zwei verschiedene Bereiche unterteilt:

- a) die Verwaltung durch OLAF und andere Kommissionsdienststellen, die eine vollständige und effiziente Anwendung der Verordnungsbestimmungen sicherstellen soll, und
- b) die Umsetzung der Verordnungen durch die Mitgliedstaaten.

6. Die Prüfung erfolgte bei OLAF und anderen Kommissionsdienststellen sowie in Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich. Im Vorfeld war in Portugal eine Orientierungsprüfung (mit begrenzten Kontrolltests) durchgeführt worden, die zur Vorbereitung in Bezug auf Prüfungsumfang und -ziele diente. Die genannten Mitgliedstaaten wurden nach dem Volumen der erhaltenen Fördermittel und aufgrund ihrer unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen ausgewählt. Die Angaben zu den nicht besuchten Mitgliedstaaten wurden mittels Fragebogen eingeholt. Später vorgenommene Kontrolltests zu einigen dieser Angaben zeigen indessen, dass auf deren Genauigkeit und Vollständigkeit kein Verlass ist. Die Bemerkungen in diesem Bericht beruhen daher überwiegend auf den Ergebnissen der in den vorstehend genannten Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfbesuche.

RECHTLICHER RAHMEN

7. Die maßgeblichen Vorschriften für die Finanzkontrolle der Strukturfonds leiten sich aus Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates (geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates ⁽⁵⁾) ab. Danach sollten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um nachzuprüfen, dass die von der Gemeinschaft finanzierten Aktionen ordnungsgemäß ausgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden und infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangene Beträge zurückzufordern. Diese Bestimmungen sind im Lichte des Vertrags zu sehen, dem zufolge die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist und die Mitgliedstaaten dazu beitragen sollten sicherzustellen, dass die zugewiesenen Mittel entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

⁽⁵⁾ ABl. L 193 vom 31.7.1993.

Verordnung (EG) Nr. 2064/97

8. Die Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission (im Folgenden „die Verordnung“) trat im November 1997 in Kraft und wurde erlassen, um den Beanstandungen bezüglich der Qualität des Finanzmanagements im Bereich der Strukturfonds zu begegnen, wo nahezu alle Ausgaben von den Mitgliedstaaten verwaltet werden.

9. Bis dahin nahmen die Mitgliedstaaten nachträgliche Überprüfungen von Zahlungen in verhältnismäßig begrenztem Umfang oder überhaupt keine Kontrollen vor. Frühere Prüfungen des Hofes ⁽¹⁾ ergaben, dass die Kontrollen seitens der Kommission beim Abschluss der Interventionsformen begrenzt waren.

10. In Artikel 2 der Verordnung sind die Mindestanforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten festgelegt, u. a. Einzelheiten zu den Angaben, die für einen zufrieden stellenden Prüfpfad erforderlich sind.

11. Artikel 3 zufolge haben die Mitgliedstaaten die Effizienz der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die auf den verschiedenen Ebenen ausgestellten Ausgabenerklärungen nachzuprüfen. Die Kontrollen, die vor Abschluss jeder Interventionsform durchzuführen sind, müssen mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben betreffen und sowohl repräsentativ als auch risikoorientiert sein (siehe Ziffern 19—21).

12. Gemäß Artikel 8 haben die Mitgliedstaaten spätestens im Zeitpunkt des Antrags auf endgültige Zahlung und der endgültigen Ausgabenerklärung für jede Interventionsform der Kommission einen Vermerk vorzulegen, der von einer Person oder Stelle erstellt worden ist, die in ihrer Funktion von der mit der Durchführung betrauten Stelle unabhängig ist („Abschlussvermerk“). Der Vermerk enthält einen Überblick über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen sowie eine zusammenfassende Schlussfolgerung zur Gültigkeit des Antrags auf Abschlusszahlung und zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser endgültigen Ausgabenerklärung zugrunde liegenden Maßnahmen.

13. Die Verordnung trat in der Mitte des Programmplanungszeitraums 1994—1999 in Kraft, der in den meisten Fällen bis zum 31. Dezember 2001, dem letztmöglichen Zahlungstermin, andauert. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten im Falle der vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung genehmigten Interventionsformen die 5 %ige Kontrollquote proportional verringern. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2406/98 ⁽²⁾ der Kommission ist kein Abschlussvermerk erforderlich, wenn der Abschluss für die Mittelbindungen auf ein Datum vor dem 1. Januar 1997 festgesetzt wurde.

14. Nach Artikel 9 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten die Kommission bis spätestens zum 30. Juni jedes Jahres über die Durchführung dieser Verordnung im abgelaufenen Kalenderjahr zu unterrichten. Wie im Jahresbericht 1999 ⁽³⁾ des Hofes dargelegt, unterschieden sich diese Berichte in Bezug auf Qualität und Art der darin gemachten Angaben.

15. Außerdem schreibt die Verordnung ein Tätigwerden bei Unregelmäßigkeiten vor. Gemäß Artikel 7 haben die Mitgliedstaaten die Untersuchung und angemessene Behandlung der festgestellten „offensichtlichen Unregelmäßigkeiten“ sicherzustellen. Damit werden faktisch die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 bekräftigt.

Verordnung (EG) Nr. 1681/94

16. Die Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission gibt einen Rahmen für die Meldung und Weiterverfolgung aufgedeckter Unregelmäßigkeiten vor. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 sind der Kommission die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der von der Gemeinschaft finanzierten Maßnahmen, zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten und zur Wiedereinzahlung abgeflossener Beträge mitzuteilen und Beschreibungen der bei den mittelverwaltenden Stellen bestehenden Kontrollsysteme zu übermitteln. Artikel 2 Absatz 3 bestimmt, dass die Kommission diese Mitteilungen der Mitgliedstaaten prüft und sie über die Schlussfolgerungen unterrichtet, die sie daraus zu ziehen gedenkt.

17. Die Hauptzuständigkeit für die Meldung von Unregelmäßigkeiten liegt bei den für die einzelnen Strukturfonds benannten Behörden in den Mitgliedstaaten. Sie umfasst (gemäß Artikel 3) die vierteljährliche Übermittlung von Angaben über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten mit finanziellen Auswirkungen über 4 000 Euro an die Kommission (in der Praxis an OLAF) und (gemäß Artikel 5) vierteljährliche Aktualisierungen zu diesen Fällen.

18. Artikel 8 bestimmt, dass die Kommission geeignete Kontakte zu den Mitgliedstaaten unterhält, um Informationen über die Lehren, die zu ziehen sind, und darüber, wo ähnliche Unregelmäßigkeiten auftreten könnten, zu verbreiten.

ZIELSETZUNGEN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 2064/97

19. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, Kontrollen anhand angemessener Stichproben durchzuführen, um insbesondere die Effizienz der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie selektiv, aufgrund von Risikoanalysen, die auf den verschiedenen Ebenen ausgestellten Ausgabenerklärungen nachzuprüfen. Das Bestehen von Fehlern verursacht möglicherweise Verluste zulasten des Gemeinschaftshaushalts und schadet somit den Interessen des europäischen Steuerzahlers. Daher sind die Zielsetzungen der Verordnung sowie die theoretische und praktische Effizienz der Kontrollverfahren von maßgeblicher Bedeutung.

20. Die Methode, nach der die in der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vorgesehenen Kontrollen durchgeführt werden sollen, wurde von der Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung nicht klar festgelegt. In der Folge wurden in den Anhängen 2 und 5 des Prüfungshandbuchs der Kommission für die Strukturfonds Leitlinien für die Auswahl der Stichprobe gegeben. Diese Kontrollen müssen gemäß der Verordnung auf einer Stichprobe beruhen, die sowohl repräsentativ als auch risikoorientiert sein soll. Diese Vorgabe führte in den Mitgliedstaaten zu fragwürdigen Praktiken.

⁽¹⁾ Jahresbericht 1998, Ziffer 3.33; Jahresbericht 1999, Ziffer 3.75.

⁽²⁾ ABl. L 298 vom 7.11.1998.

⁽³⁾ Jahresbericht 1999, Ziffer 3.74, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

21. Ein Ansatz könnte auf eine Kombination der beiden Methoden in einem logischen Rahmen hinauslaufen, in dem eine Risikoanalyse vorgenommen und einzelne Vorgänge für ausführliche Überprüfungen ausgewählt werden, um Fehler aufzudecken und zu beheben; ergänzend dazu könnte eine repräsentative Stichprobe aus der verbleibenden Population zur Bestätigung geprüft werden, dass das Risiko tatsächlich gering ist und keine wesentliche Fehlerinzidenz vorliegt. Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten zusätzliche Anleitungen dazu an die Hand geben, welche Auswahlmethode heranzuziehen ist und wie die Kontrollergebnisse insbesondere im Zusammenhang mit den Abschlussvermerken zu verwenden sind.

ROLLE DER KOMMISSION BEI DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG) Nr. 2064/97

22. Die Hauptaufgabe der Kommission besteht darin, die korrekte Anwendung der Verordnung in allen Mitgliedstaaten und bei allen Fonds sicherzustellen, damit die Abschlussvermerke auf Prüfungsfeststellungen basieren, die das Ergebnis rigoroser, zuverlässiger Prüfungsarbeiten sind.

23. Bis Juli 2000 war die GD Finanzkontrolle die mit der Koordinierung aller die Verordnung betreffenden Angelegenheiten betraute GD. Im Zeitraum von Januar 1998 bis Juni 2000 schloss die GD Finanzkontrolle die übrigen bilateralen Verwaltungsabkommen (Protokolle mit den Mitgliedstaaten) ab, deren Rechtsgrundlage sich aus Artikel 10 ergibt, analysierte die gemäß Artikel 9 zusammengestellten Berichte und veranstaltete bilaterale Sitzungen mit den Mitgliedstaaten. Parallel dazu nahm die GD Finanzkontrolle eine geringe Zahl von Vor-Ort-Kontrollen bezüglich der Anwendung einiger Aspekte der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 durch die Mitgliedstaaten vor. Diese reichten jedoch nicht aus, um die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 seitens der Mitgliedstaaten zu bewerten. Außerdem sahen es die betreffenden vier operationellen GD — GD Regionalpolitik, GD Beschäftigung und Soziales, GD Landwirtschaft und GD Fischerei — bis Mitte 2000 nicht als ihre Aufgabe an, die Durchführung der Verordnung zu bewerten.

24. Seit Juli 2000 nimmt die GD Regionalpolitik die Koordinierungsfunktion wahr, die übrigen drei operationellen GD sind jedoch für die Durchführung der Verordnung in Bezug auf ihre jeweiligen Fonds zuständig.

Prüfungshandbuch der Kommission

25. Am 19. April 1999 (etwa 18 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung) legte die Kommission ein Prüfungshandbuch mit dem Titel „Handbuch zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Finanzkontrolle der Strukturfonds in den Mitgliedstaaten“ vor. Dieses Handbuch ist für die Mitgliedstaaten zwar nicht rechtsverbindlich, aber in der Einleitung zu Anhang 2 (der unmittelbar an die Mitgliedstaaten gerichtet ist und die Umsetzung der Verordnung durch sie betrifft) heißt es: „In diesem Anhang sollen die Anforderungen für die Kontrollen der Mitgliedstaaten festgelegt und Anleitungen gegeben werden, wie diese Anforderungen von den Kommissionsdienststellen ausgelegt und überprüft werden.“ Nach Ansicht des Hofes liefert dieser Anhang eine nützliche Grundlage für die Durchführung der Verordnung.

26. Das Prüfungshandbuch wurde den Behörden der Mitgliedstaaten jedoch erst im Oktober 1999 in der jeweiligen Sprache übermittelt. In der Praxis war dies zu spät, um in einigen der vom Hof geprüften Mitgliedstaaten noch erheblichen Einfluss auf die Verfahren zur Durchführung der Verordnung nehmen zu können. Zum Beispiel wurden die im Prüfungshandbuch dargestellten relevanten inhärenten Risiken und Kontrollrisiken bei keiner Risikoanalyse in den Mitgliedstaaten ermittelt. Die Prüfungen, die der Hof im Jahr 2000 in den genannten Mitgliedstaaten durchführte, ergaben zudem, dass hauptsächlich wegen Koordinierungsproblemen innerhalb der Mitgliedstaaten einige für die Durchführung der Verordnung und die diesbezügliche Koordinierung zuständigen Stellen und die Kontrollbediensteten selbst nichts von der Existenz des Prüfungshandbuchs wussten⁽¹⁾.

27. Trotz Übermittlung des Prüfungshandbuchs blieb den Mitgliedstaaten weiterhin unklar, wie einige Regelungen der Verordnung zu interpretieren sind, namentlich die proportionale Verringerung der vorgeschriebenen Kontrollquote von 5 % (siehe Ziffern 75—79). Bis Ende 2000 hatte die Kommission den Mitgliedstaaten zu diesem entscheidenden Punkt noch keine gemeinsamen Anleitungen an die Hand gegeben.

28. Im Prüfungshandbuch heißt es, die Kommission werde untersuchen, inwieweit den Anforderungen der Verordnung entsprochen wird, d. h. die Planung und den Verlauf der Kontrollen der Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass sie angemessen und ausreichend sind, um das 5 %-Ziel zu erreichen. Anhand der gemäß Artikel 9 erstellten Berichte und anhand der Informationen aus den jährlich stattfindenden bilateralen Besprechungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten ist keine zufrieden stellende Durchführung einer solchen Bewertung möglich. Deshalb sind insbesondere auf zentraler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten weitere Bewertungen erforderlich, die der Kommission ausreichende Angaben über Qualität und Umfang der Kontrollen liefern sollen.

Von der Kommission vorgenommene Bewertung der Einhaltung der Verordnung

29. Die GD Finanzkontrolle nahm eine geringe Zahl von Überprüfungen zu einigen Aspekten der Verordnung vor. Eine Überprüfung der Berichte der GD Beschäftigung und der GD Landwirtschaft für die Jahre 1999 und 2000 über Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten ergab, dass darin zwar auf die Verordnung Bezug genommen wurde, es sich aber lediglich um Ad-hoc-Bemerkungen und Beschreibungen der Systeme der Mitgliedstaaten handelte. Eine Überprüfung der Einhaltung der Verordnung zählte in keinem Fall zu den Prüfungszielen. Die GD Regionalpolitik hatte bis Ende 2000 nur sehr wenige Überprüfungen der Durchführung dieser Verordnung vorgenommen.

30. Weder die GD Regionalpolitik noch die GD Beschäftigung verfügen über die erforderlichen Ressourcen, um angesichts der vielen Interventionsformen eine vollständige Bewertung der Einhaltung der Verordnung vornehmen zu können, vor allem weil die für die Kontrolle zuständigen Referate der einzelnen Strukturfonds-GD im Jahr 2001 auch wichtige Arbeiten zur Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften für den neuen Programmplanungszeitraum 2000—2006 durchzuführen haben. Die GD Beschäftigung hat den Hof davon in Kenntnis gesetzt, dass ihr Audit- und Kontrollreferat unter erheblichem Personalmangel leidet und

⁽¹⁾ Frankreich: CICC, DATAR, Innenministerium, DGEFP. Vereinigtes Königreich: Handels- und Industrieministerium, Government Office West Midlands.

sich dadurch die Arbeitskapazität dieses Referats im Jahre 2001 deutlich reduziert.

31. Die GD Fischerei führte im Oktober 2000 nach Erhalt eines Abschlussvermerks für ein operationelles Programm eine Vor-Ort-Kontrolle durch. Im Bericht darüber wurde die Übereinstimmung des nationalen Systems mit Artikel 2 der Verordnung (Unterhaltung ordnungsgemäß funktionierender, angemessener Verwaltungs- und Kontrollsysteme), nicht aber die Qualität der Kontrollen gemäß Artikel 3 (Prüfungsqualität und -inhalt, Weiterverfolgung der Prüfungsergebnisse, Erfüllung des 5 %-Ziels, angemessenes Verhältnis der verschiedenen Projekttypen und -größen usw.) bewertet. Es ist zwar erfreulich, dass die GD bei diesem Abschluss tatsächlich eine Vor-Ort-Kontrolle vorgenommen hat, doch die genannten Punkte sollten bei allen Prüfungen dieser Art untersucht und in entsprechenden Berichten behandelt werden.

32. Die vier operationellen GD planen, im Jahr 2001 eine Reihe von Kontrollbesuchen zur Bewertung der Durchführung der Verordnung vorzunehmen. Nach Ansicht des Hofes bleibt bei Aufnahme dieser Arbeiten im Jahr 2001 nicht mehr genug Zeit, um die Arbeiten der vielen unterschiedlichen Prüfer und Stellen, die Abschlussvermerke vorlegen, ordnungsgemäß auswerten zu können. Außerdem kann es unter Umständen schon zu spät sein, um gravierende Mängel — etwa hinsichtlich der Qualität der Kontrollen, der Zusammensetzung der Stichproben oder der Gültigkeit der Arbeiten der Stellen, die Abschlussvermerke vorlegen — bis Juni 2002 beheben zu können.

33. Darüber hinaus kam es bei der Durchführung der 5 %-Kontrollen durch die Mitgliedstaaten zu Verzögerungen. In Italien beispielsweise hatten zum 30. Juni 2000 erst 4 von 36 Ministerien/Regionen mit den 5 %-Kontrollen begonnen, und in einigen Fällen war bis Ende 2000 nicht einmal die Stelle bestimmt worden, die Kontrollen vornehmen sollte. Da alle Kontrollen bis zum 30. Juni 2002 (äußerste Frist für den Abschluss) beendet sein müssen, steht zu befürchten, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Kontrollen in der verbleibenden Zeit möglicherweise nicht mehr für ausreichende Qualität sorgen können. Die Kommission sollte alle Mitgliedstaaten ermitteln, die mit der Aufnahme ihrer Kontrollen in Verzug sind, und umgehend mit der Überwachung beginnen.

34. Das Fehlen einer Vor-Ort-Bewertung der Durchführung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten hatte zur Folge, dass die Kommission erst spät von den Auslegungsproblemen in den Mitgliedstaaten erfuhr. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten Kontrollen durchgeführt haben, die nicht mit der Verordnung in Einklang stehen. Hätte die Kommission solche Bewertungen früher vorgenommen, hätte sie nicht nur eine größere Bandbreite von Regionen und Interventionsformen abdecken, sondern auch Missverständnisse und Fehlinterpretationen frühzeitig feststellen und rechtzeitig alle Mitgliedstaaten über die richtige Auslegung informieren können.

Koordinierung innerhalb der Kommission

35. Es ist notwendig, dass die GD der Kommission ihre Stellungnahmen zu Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der Verordnung untereinander abstimmen. Die Mitgliedstaaten richten Anfragen in erster Linie an die für den jeweiligen Fonds zuständige GD, wobei sie bisweilen einander widersprechende Ratschläge und Auslegungen erhielten wie etwa im Fall bezüglich der Verringerung der 5 %-Quote (siehe Ziffern 75—79).

36. Ein weiteres Beispiel für unterschiedliche Auslegungen war die den italienischen Behörden von der GD Fischerei erteilte Auskunft, dass der Unterzeichner des Abschlussvermerks Beamter sein müsse. Alle übrigen Anleitungen der Kommission in dieser Frage besagten, dass dies nicht erforderlich sei. Um Fälle dieser Art künftig zu vermeiden, sollten die Antworten an die Mitgliedstaaten mit der für die Koordinierung zuständigen GD Regionalpolitik abgestimmt und Kopien von Anleitungen allgemeiner Art einer zentralen Anlaufstelle in den einzelnen Mitgliedstaaten übermittelt werden.

ANZUWENDEnde PRÜFUNGSGRUNDSÄTZE

37. In Artikel 3 der Verordnung ist nicht im Einzelnen geregelt, wie die Mitgliedstaaten die Kontrollen durchführen sollten. Bei der Prüfung des Hofes wurden die Kontrollverfahren und die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen nach dem Prüfungshandbuch und allgemein anerkannten Prüfungsgrundsätzen bewertet. Diese Kriterien können nach Ansicht des Hofes zwar als Mindestanforderungen für eine Kontrolle gemäß Artikel 3 betrachtet werden, doch die Arbeiten, die die Mitgliedstaaten vor Ort im Einzelnen durchzuführen haben, sollten auf die verschiedenen Interventionsformen zugeschnitten werden. In den folgenden Ziffern wird dargelegt, wie die Kontrollen nach Ansicht des Hofes gestaltet werden könnten.

38. Die Stellen, die Kontrollen vornehmen, sollten unabhängig und nicht mit der Durchführung des jeweiligen Projekts befasst sein. Es sollten Checklisten im Hinblick auf die Grundziele derartiger Kontrollen zur Verfügung stehen, die den unterschiedlichen Risiken der einzelnen Projekttypen Rechnung tragen. Die Kontrolle sollte die Überprüfung der tatsächlichen Existenz des Projekts vor Ort und eine Untersuchung sämtlicher Aspekte der Ausgabenerklärung bis hin zu den Originalbelegen umfassen. Dabei sollten die Realität der betreffenden Vorgänge, die finanziellen Aspekte und die Übereinstimmung der zugrunde liegenden Ausgaben mit den einschlägigen Rechtsvorschriften überprüft werden. Nach Ansicht des Hofes dürfen nur auf diese Weise kontrollierte Ausgaben in die Berechnung der 5 %-Quote eingehen. Einem Kontrollteam müssen unter Umständen auch ein entsprechender technischer Sachverständiger (beispielsweise ein Ingenieur) und ein Finanz-/Rechnungsprüfungsexperte angehören.

39. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) sollten die Prüfer die Effizienz der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme überprüfen. Diese Aufgabe sollte von einer unabhängigen Stelle in der Art der Stelle, die den Abschlussvermerk vorlegt, ausgeführt werden. Projektmanager sollten in diesem Zusammenhang nicht die Effizienz ihrer eigenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme überprüfen.

40. Die Kontrollen sollten vollständig dokumentiert werden, und über die Ergebnisse der durchgeführten Arbeiten sollte ein schriftlicher Bericht erstellt werden. Darin sollte dargelegt werden, wie das betreffende Projekt ausgewählt wurde; außerdem sollten die durchgeführten Prüfungsarbeiten im Einzelnen beschrieben und dabei auch die kontrollierten zuschussfähigen Ausgaben aufgeführt werden. Ferner sollte der Betrag angegeben werden, auf den sich die aufgedeckten Fehler/Unregelmäßigkeiten belaufen, damit die Stelle, die den Abschlussvermerk vorlegt, im Einklang mit Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung entscheiden kann, ob es sich um wesentliche Fehler/Unregelmäßigkeiten handelt.

41. In Fällen, in denen es nicht möglich ist, 100 % der Ausgabenposten eines Projekts zu überprüfen, kann nach der gängigen Prüfungspraxis eine repräsentative Stichprobe von angemessener Größe zur Prüfung ausgewählt werden, die den Prüfern hilft, zu einer Schlussfolgerung hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Gesamtausgaben zu gelangen. Im Sinne der Verordnung können die gesamten bis dahin getätigten Projektausgaben als überprüft gelten, wenn nachgewiesen werden kann, dass die untersuchte Stichprobe repräsentativ ist. Außerdem können andere Verfahren zur vertieften Prüfung wie analytische Untersuchungen zum Nachweis der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Projekts angewendet werden. Wenn keine 100 %ige Kontrolle durchgeführt wird, sollten im Prüfungsbericht detaillierte Angaben über die Stichprobe gemacht und nachgewiesen werden, dass sie repräsentativ und ausreichend ist.

DURCHFÜHRUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

42. In den nachstehenden Ziffern werden die Prüfungsfeststellungen in Bezug auf die besuchten Mitgliedstaaten zusammengefasst. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die letzte Verantwortung für die Überprüfung der korrekten Anwendung der Verordnung bei der Kommission liegt.

Derzeitige Regelungen

43. In *Frankreich* werden die Kontrollen gemäß Artikel 3 im Bereich des EFRE, des EAGFL-Ausrichtung und des FIAF von dem Präfekten der jeweiligen Region unterstellten Beamten der Dienststelle durchgeführt, die die Ausgaben verwaltet. Die ESF-Kontrollen obliegen einer gesonderten regionalen Prüfstelle.

44. Die Abschlussvermerke werden von der *Commission interministérielle de coordination des contrôles* (CICC) ausgestellt. Diesem Gremium gehören Vertreter der *Inspection générale des finances* und der *Inspection générale* jedes für einen Fonds zuständigen Ministeriums an. Es ist in seiner Funktion unabhängig von den Stellen, die die kofinanzierten Ausgaben verwalten, und entspricht somit Artikel 8 Absatz 1.

45. Im *Vereinigten Königreich* werden die Kontrollen gemäß Artikel 3 im EFRE-Bereich von Bediensteten des regionalen *Government Office* (und im Falle von Schottland und Wales von Bediensteten des *Scottish Executive* bzw. der *Welsh Assembly*) durchgeführt, die die Projekte verwalten. Um die erforderliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, ist eine gesonderte Dienststelle der Finanzabteilung für die Kontrollen zuständig. Dies gilt auch für den ESF, wobei es jedoch in diesem Bereich zusätzlich eine unabhängige zentrale Dienststelle gibt, die einige der Kontrollen durchführt. Im Bereich des EAGFL-Ausrichtung wird eine gesonderte Prüferinheit eingesetzt. Die Abschlussvermerke werden künftig jeweils vom Innenrevisionsdienst des betreffenden Ministeriums auf nationaler Ebene erstellt. Diese Regelung gewährleistet Unabhängigkeit und entspricht somit Artikel 8 Absatz 1.

46. In *Spanien* sind die Zuständigkeiten bei der Durchführung der Kontrollen gemäß Artikel 3 verteilt auf die *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE) für die auf zentraler Ebene verwalteten Maßnahmen und die 17 *Intervenciones Generales* der

autonomen Gemeinschaften für die von diesen verwalteten Maßnahmen. Die Abschlussvermerke für alle Fonds werden künftig ebenfalls von diesen in ihrer Funktion von der jeweiligen Durchführungsstelle unabhängigen Stellen vorgelegt.

47. In *Italien* war die Kontrollstruktur zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im Oktober 2000 noch nicht endgültig festgelegt. Jedes nationale Ministerium und jede Region, die für die Durchführung der Interventionsformen zuständig sind, werden ihre eigenen Bestimmungen festlegen können. Die Kontrollen gemäß Artikel 3 werden entweder von einem vom Ministerium/von der Region eingesetzten internen Ausschuss oder von externen Prüfern aus dem privaten Sektor durchgeführt werden. Im Allgemeinen wird die Stelle, die die Kontrolle vornimmt, auch den Abschlussvermerk vorlegen. Damit wäre die erforderliche Unabhängigkeit gewährleistet.

48. In *Deutschland* sind die Bundesländer ebenfalls autonom, und die Kontrollen gemäß Artikel 3 werden größtenteils von den operativen Dienststellen der Länderministerien durchgeführt, die die Fonds verwalten, und die Abschlussvermerke von unabhängigen Stellen wie z. B. dem Beauftragten für den Haushalt des betreffenden Ministeriums vorgelegt.

49. Die deutschen Behörden waren bestrebt, im Vorhinein die Zusicherung der Kommission zu erlangen, dass ihre bestehenden Verwaltungsregelungen bereits den Anforderungen der Verordnung entsprachen. Die GD Finanzkontrolle und Vertreter der zuständigen Bundesministerien unterzeichneten 1998 eine Vereinbarung („Abgestimmte Schlussfolgerungen“), in der bestätigt wurde, dass die in Bund und Ländern vorhandenen Systeme, wie sie in der von den deutschen Behörden vorgelegten Systembeschreibung dargestellt waren, bereits die Anforderungen der Verordnung erfüllten. Aufgrund der sehr geringfügigen Kontrollen, die die Kommission in Bezug auf das deutsche Verwaltungs- und Kontrollsystem durchgeführt hat, wurden Vorbehalte zu zentralen Fragen wie etwa der Unabhängigkeit der Stelle geltend gemacht, die den Abschlussvermerk erstellt. Dennoch stellte die Kommission den deutschen Behörden eine uneingeschränkte Konformitätsbescheinigung aus. Deshalb ist nicht klar, auf welcher Grundlage die Kommission entschieden hat, dass das deutsche Verwaltungs- und Kontrollsystem mit den Bestimmungen der Verordnung in Einklang steht. Außerdem ergab die Prüfung des Hofes, dass das im Bereich des EFRE angewandte System den Anforderungen der Verordnung nicht entsprach.

50. In *Portugal* werden die Kontrollen teils von gegenüber den mittelbewirtschaftenden Stellen unabhängigen Prüfstellen durchgeführt, teils von der zum Finanzministerium gehörenden Stelle, die den Abschlussvermerk vorlegt. Diese Regelung gewährleistet Unabhängigkeit und entspricht somit Artikel 8 Absatz 1.

Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten

51. In den Mitgliedstaaten gibt es jeweils eine Reihe von Stellen, die die Kontrollen durchführen. Der Hof ist daher der Auffassung, dass eine Koordinierungsstelle die Durchführung der Verordnung — durch Festlegung von Leitlinien und optimalen Verfahrensweisen, durch Beratung und als Anlaufstelle für die Kontakte mit der Kommission — erleichtern würde. Eine der Besonderheiten bei der Abwicklung der EFRE-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten ist die Vielzahl der beteiligten Stellen. Dieser Umstand erschwert die Vereinheitlichung der Verfahren und die Aufstellung gemeinsamer Vorschriften, macht sie aber umso wichtiger.

52. In Frankreich hat sich die CICC sehr aktiv bemüht, den Regionen optimale Verfahrensweisen für die Durchführung der Kontrollen gemäß Artikel 3 zu empfehlen. Dieses Gremium besucht sämtliche Regionen und bewertet die Relevanz (Übereinstimmung der Stichprobe mit Artikel 3 Absatz 3), den Umfang (Erfüllung der vorgeschriebenen Abdeckungsquote) und die Qualität der Kontrollen gemäß Artikel 3 und hat einen Gesamtüberblick über alle Interventionsformen im Land. Außerdem bewertet die CICC die Angemessenheit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Bei nochmaligen Besuchen in den einzelnen Regionen vergewissert er sich, dass seine Empfehlungen für Verbesserungen umgesetzt worden sind.

53. In Portugal hat die *Inspecção-Geral de Finanças* einen ähnlich umfassenden Überblick über alle Interventionsformen und die Kontrolltätigkeit nach Maßgabe der Artikel 2 und 3. Außerdem nimmt diese Stelle eigene Prüfungen vor. Im Vereinigten Königreich führt der Innenrevisionsdienst der zuständigen Ministerien ähnliche Arbeiten durch wie die CICC in Frankreich, ist jedoch jeweils nur mit einem Fonds befasst ⁽¹⁾.

54. In Italien ist nicht eine einzige Stelle für die Abschlussvermerke zuständig, aber es gibt eine Koordinierungsstelle, das *Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea* (IGRUE) des Finanzministeriums. Das IGRUE unternimmt wenig, um die Prüfungsmethoden zu koordinieren, und es gibt keine detaillierten praktischen Leitlinien zu Punkten wie etwa der Frage, worin eine Kontrolle gemäß Artikel 3 im Einzelnen bestehen oder welche Arbeiten die Stelle ausführen sollte, die den Abschlussvermerk vorlegt. Desgleichen gibt es keine auf zentraler Ebene erstellten Checklisten, die unter den Ministerien/Regionen mit gleichartigen Ausgaben für eine grundlegende Kohärenz und Mindeststandards sorgen würden. Das IGRUE überlässt es den einzelnen mittelbewirtschaftenden Stellen, die Stelle zu bestimmen, die den Abschlussvermerk vorlegt. Aufgrund der Autonomie der Regionen führen die einzelnen Stellen ihre Prüfungsarbeiten in eigener Verantwortung durch und können die Methoden, die sie anwenden, selbst bestimmen. Somit besteht keine Gewähr für einheitliche Prüfungsgrundsätze oder eine einheitliche Fehlerbehandlung durch die verschiedenen Stellen bzw. innerhalb desselben Fonds.

55. Das IGRUE ist nicht der einzige Ansprechpartner, den die Kommission in Italien im Zusammenhang mit der Verordnung hat, und häufig richtet ein Ministerium oder eine Region Anfragen direkt an die für den betreffenden Fonds zuständige GD. Das IGRUE wird nicht immer über solche Anfragen unterrichtet und auch nicht über die Antworten.

56. In Deutschland sind die 16 Bundesländer für die Einhaltung der Verordnung verantwortlich, und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) koordiniert die Durchführung der Verordnung für alle Strukturfonds. Eine Überwachung oder Qualitätskontrolle der Durchführung erfolgt jedoch nicht. Auf Bundesebene liegen weder Informationen über die organisatorischen Entscheidungen der Länder bezüglich der Durchführung der Kontrollen gemäß Artikel 3 noch über die Benennung der Stelle vor, die den Abschlussvermerk erstellt.

57. Auch in Spanien sind die Regionen von den nationalen Behörden unabhängig. Die spanische Regelung hat jedoch den Vorteil, dass sich, da die Stelle, die den Abschlussvermerk vorlegt, die gleiche ist wie die Stelle, die die Kontrollen gemäß Artikel 3 durchführt, ganz von selbst ein Gesamtüberblick über die Qualität dieser Kontrollen bei allen Fonds ergibt. Die IGAE hat allen autonomen Gemeinschaften einheitliche Anweisungen und Checklisten übermittelt, aber bei den Interventionsformen, die wegen der spanischen Verfassungsordnung in die alleinige Zuständigkeit der autonomen Gemeinschaften ⁽²⁾ fallen, waren die Befolgung dieser Anweisungen und eine einheitliche Auslegung durch die verschiedenen Regionen nicht gewährleistet.

58. In den drei letztgenannten Mitgliedstaaten mit eigenständigen regionalen Verfassungsorganen und Behörden überprüft die zuständige Zentralbehörde also nicht die Tätigkeit der Regionalbehörden und legt außer in Spanien auch nicht fest, wie die Kontrollen durchgeführt werden sollten, da diese in die alleinige Zuständigkeit der Regionalbehörden fallen. Da es zwischen den Regionalbehörden wenig Kontakt mit Gelegenheit zur Erörterung der angewandten Methoden und der Behandlung aufgedeckter Fälle gibt, besteht keine Gewähr für deren einheitliche Behandlung und eine einheitliche Anwendung gleicher Mindestkontrollstandards durch die einzelnen Regionalbehörden. Die Kommission sollte diesbezüglich in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten Abhilfemaßnahmen beispielsweise durch die Einrichtung von Koordinierungsausschüssen treffen.

59. Die Vorlage eines gemeinsamen Abschlussvermerks erfordert ein erhebliches Maß an Koordination zwischen den betreffenden nationalen und regionalen Stellen. Trotzdem sollte ein einziger Abschlussvermerk vorgelegt werden, wenn eine Interventionsform sowohl nationale als auch regionale Ausgaben umfasst und die nationalen und regionalen Stellen getrennte Kontrollen durchführen. Denn erstens schreibt die Verordnung selbst einensolchen Vermerk für jede Interventionsform vor, und zweitens wäre die Vorlage mehrerer Abschlussvermerke, womöglich mit unterschiedlichen Schlussfolgerungen, für die Kommission nicht zu bewältigen.

60. In einigen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten zeigte sich, dass die Erfüllung der in Artikel 3 der Verordnung vorgeschriebenen 5 %igen Kontrollquote auf nationaler Ebene nicht ausreichend überwacht wurde. Eine derartige Überwachung wurde lediglich in Spanien und Italien festgestellt. In Frankreich wird die Verwirklichung der Zielvorgabe nur im Hinblick auf den ESF laufend vom zuständigen Ministerium auf nationaler Ebene überwacht. Es wird empfohlen, dass diese Verfahrensweise künftig von den nationalen Behörden in allen Mitgliedstaaten für die einzelnen Fonds angewendet wird. Die betreffenden Angaben sollten auch Hinweise auf etwaige Unregelmäßigkeiten enthalten, die der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 zu melden sind.

⁽¹⁾ Die Innenrevision des Ministeriums für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung des Vereinigten Königreichs befasst sich jedoch sowohl mit dem EAGFL-Ausrichtung als auch mit dem FIAF.

⁽²⁾ Spanien: Die IGAE ist nicht befugt, die Tätigkeit der 17 regionalen *Intervenciones Generales* (Generalinspektionen) zu überprüfen und diesbezüglich Änderungen durchzusetzen.

Zuständigkeit für die Durchführung der Kontrollen

61. Die Kommission hat darauf hingewiesen, dass zur Verwirklichung der Ziele gemäß Artikel 3 der Verordnung unbedingt eine klare Aufgabentrennung zwischen den mit der Verwaltung und Auszahlung der Mittel betrauten Stellen und den kontrollierenden Stellen erforderlich ist ⁽¹⁾, doch im Oktober 2000 und März 2001 beriet sie noch immer mit Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit der Einrichtungen, die für den Zeitraum 1994—1999 die Kontrollen gemäß Artikel 3 durchführen sollten. Diese Frage hätte von der Kommission schon bei Erlass der Verordnung geklärt werden sollen. Artikel 3 schreibt zwar eine solche Unabhängigkeit nicht ausdrücklich vor, aber mit der neuen Kontrollverordnung ⁽²⁾ für den Programmplanungszeitraum 2000—2006 wurde der Grundsatz einer klaren Trennung zwischen Kontrollinstanz und verwaltender Stelle eingeführt.

62. In Brandenburg führen die für die Verwaltung der EFRE-Projekte einschließlich der Zahlungsbewilligungen zuständigen Personen auch die Kontrollen gemäß Artikel 3 durch. In Frankreich (Nord-Pas-de-Calais) konnte nicht immer sichergestellt werden, dass Prüfer und Projektmanager nicht identisch waren. Beide Regionen haben dem Hof mitgeteilt, dass sie seit seiner Prüfung Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Trennung getroffen haben. In einem anderen Fall billigte die Kommission, dass die Innenrevisionsstellen von zwei (als Durchführungsstellen fungierenden) Privatunternehmen ermächtigt wurden, sowohl die Kontrollen gemäß Artikel 3 durchzuführen als auch die Abschlussvermerke gemäß Artikel 8 zu erstellen. Die beiden Stellen waren außerdem Endbegünstigte einer Reihe von Maßnahmen, so dass keine Unabhängigkeit gewährleistet war. In derartigen Fällen, in denen keine Kontrolle durch ein externes öffentliches Prüfungsorgan erfolgt, ist möglicherweise die Unabhängigkeit der Kontrollen gefährdet.

Stichprobenauswahl

63. Die Prüfung ergab, dass in drei Mitgliedstaaten bei den Stichprobenverfahren erhebliche Probleme hinsichtlich der Repräsentativität der zu kontrollierenden Stichprobe bestehen und keine Risikoanalysen durchgeführt werden — beides Maßnahmen, die nach der Verordnung vorgeschrieben sind.

64. In Deutschland (Brandenburg) wurde kein Verfahren angewendet, das sicherstellte, dass die Stichprobe ein angemessenes Verhältnis der verschiedenen Projekttypen und -größen aufwies und somit repräsentativ war. In Deutschland (ESF, Bundesebene) wurden nur Projekte mit zuschussfähigen Ausgaben in einer Gesamthöhe von über 500 000 Euro ausgewählt, und in Brandenburg basierte die zu kontrollierende 5 %-Stichprobe auf 5 % der Anzahl der kofinanzierten EFRE-Projekte statt 5 % des Gesamtbetrags der zuschussfähigen Ausgaben, wie in der Verordnung vorgeschrieben. Außerdem wurden im Vereinigten Königreich die abgeschlossenen EFRE- und EAGFL-Projekte vom Auswahlverfahren für die Stichprobe ausgenommen.

65. In Italien (ESF) und in Deutschland (Brandenburg, ESF und EAGFL-Ausrichtung) wurde bei der Auswahl der Stichprobe von der vorgeschriebenen Risikoanalyse abgesehen, während die Stichprobe in anderen Fällen ausschließlich auf der Grundlage einer Risikobewertung unter Berücksichtigung der bei den betreffenden Projekten bereits festgestellten Fehler ausgewählt wurde. Dieses Auswahlverfahren ist nicht repräsentativ, da es kein wahrheitsgetreues Bild von der Gesamtfehlerquote vermittelt und den Anforderungen gemäß Artikel 3 Absätze 2 und 3 nicht entspricht.

Inhalt der Kontrollen

66. Im Vereinigten Königreich (Schottland) stellte der Hof fest, dass es sich bei den Kontrollen im EFRE-Bereich um Prüfungen der Funktionsweise der betreffenden Systeme und nicht um vertiefte Prüfungen einzelner Ausgabenerklärungen zu den Projekten handelte. Damit wurde dieser Mitgliedstaat faktisch nur Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) gerecht, der die Nachprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme betrifft, nicht aber Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b), der die Nachprüfung der Ausgabenerklärungen betrifft. Desgleichen wurde in diesem Mitgliedstaat bei den Kontrollen der ESF-Ausgaben lediglich ermittelt, ob Systeme zur Gewährleistung korrekter Ausgabenerklärungen vorhanden waren, und die vom Hof eingesehenen Prüfungsberichte beruhten daher nur in geringem Maße auf vertieften Projektprüfungen.

67. Der umgekehrte Fall wurde in Deutschland in Bezug auf ESF-Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene festgestellt, wo die Effizienz der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nicht Bestandteil der Kontrollen war. Da auch keine sonstigen Systemprüfungen durchgeführt wurden, wurden die Anforderungen gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) nicht erfüllt.

68. In Frankreich entsprechen die von zentraler Ebene herausgegebenen Anweisungen für die auf regionaler Ebene durchzuführenden Kontrollen gemäß Artikel 3 dessen Anforderungen. In der Region Nord-Pas-de-Calais wurde jedoch festgestellt, dass bei allen Fonds außer dem ESF viele der Kontrollen, die in die Berechnung der Zielquote eingingen, vor der endgültigen Zahlung vorgenommene Routinekontrollen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Verordnung waren. Als solche umfassten sie in der Regel keine vertiefte Rechnungsprüfung der Ausgaben. Somit wurde der Verpflichtung, 5 % der Ausgaben zu kontrollieren, zum Zeitpunkt der Prüfung im Februar 2000 nicht in zufrieden stellender Weise entsprochen. Inzwischen haben die französischen Behörden dem Hof mitgeteilt, dass dieser Schwachpunkt behoben wurde.

69. In den Prüfungsberichten wurden inhaltliche Mängel festgestellt. Die Berichte enthielten im Allgemeinen nur selten quantifizierte Prüfungsergebnisse, obwohl solche Angaben bei der Erstellung des Abschlussvermerks benötigt werden. In Frankreich (Nord-Pas-de-Calais) bestanden die im EFRE- und EAGFL-Bereich geprüften Berichte jeweils in einer einzeiligen Bescheinigung der durchgeführten Arbeiten und der Empfehlung, die endgültige Zahlung an den Projektträger zu leisten. Seit der Prüfung des Hofes sind neue Anweisungen erteilt worden, um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. In Deutschland wurden im Bundesland Brandenburg (ESF und EAGFL-Ausrichtung) und auf Bundesebene (ESF) keine Angaben gemacht, was im Einzelnen geprüft wurde oder ob und wie repräsentative Stichproben gezogen wurden.

⁽¹⁾ Schreiben der Kommission an das Vereinigte Königreich vom 28. September 2000.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 438/2001, Abl. L 63 vom 3.3.2001.

Überprüfte zuschussfähige Ausgaben

70. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b) und Artikel 4 Buchstaben d) und e) der Verordnung und das Prüfungshandbuch ⁽¹⁾ der Kommission schreiben eine Prüfung der zugrunde liegenden Ausgaben vor ⁽²⁾. Nur Ausgaben, die gezahlt, gemeldet und einer vertieften Prüfung unterzogen worden sind, können als überprüfte Ausgaben im Sinne der Verordnung gelten. In vielen untersuchten Fällen wurde jedoch keine solche Überprüfung vorgenommen.

71. Im Vereinigten Königreich fanden sich unter den als überprüfte Ausgaben ausgewiesenen ESF-Ausgaben auch solche, die — ohne eigentliche Prüfung der Belegunterlagen — für Jahre vor und nach dem tatsächlich überprüften Jahr geltend gemacht worden waren. In einem anderen Fall bestand die Auffassung, mit der vorgenommenen Überprüfung der Finanzsysteme seien die fraglichen Projekte einer vertieften Prüfung unterzogen worden ⁽³⁾.

72. Ein Schwachpunkt, der bei der Prüfung allgemein festgestellt wurde, war die Einbeziehung von Ausgaben, die zum Zeitpunkt der Kontrolle noch nicht getätigt worden waren, insbesondere bei den EFRE-Ausgaben, wo die Projekte einer Zwischenprüfung unterzogen wurden. In solchen Fällen betrachteten die Mitgliedstaaten die genehmigten zuschussfähigen Ausgaben insgesamt als überprüft. In einem Fall in Deutschland wurden Ausgaben im Rahmen eines Projekts, das zweimal kontrolliert wurde, auch zweimal in die Berechnung der 5 %-Quote einbezogen.

73. Die Behörden in Spanien und im Vereinigten Königreich teilen mit, sie hätten den vorgeschriebenen Prozentsatz bei einigen Interventionsformen teilweise bereits 1998 erreicht. Um eine Abdeckung des gesamten Zeitraums zu gewährleisten, sind noch weitere Ausgaben in den darauf folgenden Jahren zu überprüfen, da die Verordnung eine gleichmäßige Verteilung der Kontrollen über den betreffenden Zeitraum vorschreibt.

74. Die Prüfungen des Hofes und der Kommission können — ungeachtet gegenteiliger Auffassungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten — nicht in die 5 %-Quote einbezogen werden, da die Verordnung bestimmt: „Die Mitgliedstaaten führen Kontrollen der Projekte [...] durch“ (Artikel 3). Auf jeden Fall erfüllen die Methoden, nach denen die zu prüfenden Projekte ausgewählt werden,

⁽¹⁾ Das Prüfungshandbuch verweist auf „eine eingehende Vor-Ort-Kontrolle aller Aspekte der Ausgabenerklärung bis zurück zu den Quellenunterlagen und sonstigen von den Endempfängern der Strukturfondsförderung aufbewahrten Unterlagen“ und „vertiefte Prüfungen, um festzustellen, ob die einzelnen Vorgänge korrekt abgewickelt werden“ (Anhang 2 Abschnitt B), und darauf, dass „die zur Einhaltung der Fünfprozentregel durchzuführenden Kontrollen [...] Vor-Ort-Kontrollen der einzelnen Ausgabenerklärungen [...] umfassen [müssen]“. In Abschnitt A heißt es schließlich: „Die Überprüfung der Ausgabenerklärungen [...] bietet [...] lediglich eine Gewähr für die tatsächlich überprüften Ausgabenerklärungen.“

⁽²⁾ Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b) haben die Mitgliedstaaten selektiv, aufgrund von Risikoanalysen, die auf den verschiedenen Ebenen ausgestellten Ausgabenerklärungen nachzuprüfen.

⁽³⁾ Zum Beispiel wurden die endgültigen Ausgabenerklärungen 1998 für zwei durch den ESF kofinanzierte Ausbildungskurse überprüft, jedoch sämtliche 28 ESF-geförderten Kurse mit der Begründung als überprüfte Maßnahmen gerechnet, dass überall die gleichen Systeme Anwendung fanden, obwohl nicht untersucht wurde, ob die übrigen 26 Ausgabenerklärungen zuschussfähig waren und der Wirklichkeit entsprachen. Dabei wendeten die Behörden die Schlussfolgerungen der Prüfung der beiden Kurse zwar korrekt auf die übrigen 26 Kurse an, aber wenn eine Prüfung keine Systemmängel oder wesentlichen Fehler ergibt, ist es nicht vertretbar, diese Fehlerfreiheit auf Ausgabenerklärungen zu extrapolieren, die nicht geprüft worden sind.

und die Ziele der Prüfungshandlungen von EU-Prüfern unter Umständen nicht die gleichen Kriterien. Nach den internationalen Rechnungsprüfungsgrundsätzen (IAS) sollten allerdings die Stellen, die die Abschlussvermerke vorlegen, auch den Ergebnissen von EU-Prüfungen Rechnung tragen.

Verringerung der 5 %-Quote

75. Die Kommission hat die Bestimmung, die eine Verringerung der 5 %igen Kontrollquote gestattet, nicht ordnungsgemäß erläutert, weshalb in den Mitgliedstaaten Ungewissheit bezüglich ihrer Umsetzung festzustellen war. Außerdem enthält das Prüfungshandbuch keinerlei Angaben zu diesem Punkt abgesehen von dem Hinweis, dass die Verringerung anhand des Zeitpunkts der endgültigen Zahlung (31. Dezember 2001) berechnet wird.

76. Einer von der GD Beschäftigung verbreiteten Auslegung zufolge sollte die 5 %ige Stichprobe nur aus im Zeitraum 1998—2001 (d. h. seit dem Inkrafttreten der Verordnung) getätigten Ausgaben ausgewählt werden und bräuchten keine im Zeitraum 1994—1997 geleisteten Ausgaben kontrolliert zu werden. Nach einer anderen (von der GD Finanzkontrolle ⁽⁴⁾ empfohlenen) Auslegung sollte für jedes Jahr im Zeitraum 1994—2001 ein verringerter prozentualer Anteil der Ausgaben überprüft werden ⁽⁵⁾.

77. Da die Ergebnisse dieser Kontrollen ein maßgeblicher Bestandteil der Schlussfolgerungen im Abschlussvermerk sein werden, sollten sie nach Ansicht des Hofes wie die endgültigen Ausgabenerklärungen den gesamten Programmplanungszeitraum abdecken. Eine ausgabenbezogene Berechnung des verringerten Kontrollanteils wäre jedoch zweckmäßiger als eine zeitbezogene Berechnung, wie sie von der GD Finanzkontrolle empfohlen wird.

78. Im Februar 2001 ergab der erste Kontrollbesuch der Kommission (GD Regionalpolitik) speziell im Hinblick auf diese Verordnung, dass die irischen Behörden die vor Inkrafttreten der Verordnung angefallenen Ausgaben nicht mit erfassen. Bei seiner Prüfung der Rechnungsführung zum Haushaltsjahr 2000 stieß der Hof selbst in Italien und Schweden auf eine ähnliche Interpretation. Hätte die Kommission zu einem früheren Zeitpunkt damit begonnen, die Durchführung der Verordnung zu bewerten, wäre sie bereits auf die unterschiedlichen Auslegungen aufmerksam geworden. Diesbezügliche Anleitungen der Kommission für alle Mitgliedstaaten sind nunmehr dringend geboten.

79. Die Verordnung (EG) Nr. 2406/98 bezieht sich nur auf die Erstellung des Abschlussvermerks. Die Bestimmung, dass 5 % (bzw. der verringerte Prozentsatz) aller zuschussfähigen Ausgaben nachzuprüfen sind, gilt weiterhin für sämtliche Interventionsformen, zum Beispiel auch im Rahmen von Ziel 2 im Zeitraum 1994—1996. Die Prüfung ergab, dass in Bezug auf den Programmplanungszeitraum 1994—1996 kein Mitgliedstaat die 5 %ige Kontrollquote erfüllt hatte. Die Kommission sollte entweder Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Verordnung vollständig anwenden, oder eine Änderung dieser Verordnung vorschlagen.

⁽⁴⁾ Schreiben an Dänemark und Finnland.

⁽⁵⁾ Zum Beispiel können für ein operationelles Programm 1994—1999 Zahlungen über einen Zeitraum von acht Jahren getätigt werden. Bei Inkrafttreten der Verordnung (November 1997) verblieben noch etwa $\frac{4}{8}$ dieser Zeitspanne, so dass der zu überprüfende Prozentsatz $\frac{4}{8}$ der vorgesehenen 5 % betragen würde. Damit würden mindestens 2,5 % der jährlichen Ausgaben im Zeitraum 1994—2001 überprüft.

Abschlussvermerk

80. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes waren erst wenige Interventionsformen abgeschlossen. Es wurde kein einziger Fall festgestellt, in dem die Stelle, die den Abschlussvermerk vorgelegt hatte, nicht über die erforderliche Unabhängigkeit verfügte (mit Ausnahme der in Ziffer 62 angesprochenen Fälle). Bei einer späteren Prüfung des EFRE-Bereichs in Griechenland stellte der Hof jedoch fest, dass die für den Abschlussvermerk zuständige Stelle die von den Prüfern durchgeführten Arbeiten nicht überprüft hat, was die Vorlage eines aussagekräftigen Abschlussvermerks schwierig machen dürfte.

81. Bei der Prüfung wurde die Befürchtung der Mitgliedstaaten deutlich, dass sich die Durchführung gründlicher Kontrollen und Systemprüfungen und die Meldung einer großen Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten⁽¹⁾ nachteilig für sie auswirken und zu einer Verringerung der EU-Kofinanzierung führen könnten. Eine solche Vorgehensweise könnte die Mitgliedstaaten davon abhalten, kritische Vermerke vorzulegen. Die Kommission versicherte dem Hof, es würden nur die Beträge von wissentlich unbereinigt in die endgültigen Ausgabenerklärungen übernommenen Unregelmäßigkeiten von der EU-Kofinanzierung ausgeschlossen. Außerdem werde sie nur in Fällen, in denen die Verordnung nicht ordnungsgemäß angewandt wurde, die Unregelmäßigkeiten extrapolieren und finanzielle Korrekturen vornehmen. Dem Hof ist nicht klar, auf welche Rechtsgrundlage sich die Kommission dabei stützen könnte.

82. Eine große Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten in der kontrollierten Grundgesamtheit kann nicht außer Acht gelassen werden, selbst wenn die aufgedeckten Fehler behoben werden. Die Stichprobe sollte zwar etwaigen Risikofaktoren Rechnung tragen, aber auch repräsentativ sein. Mit großer Häufigkeit auftretende Unregelmäßigkeiten in der Stichprobe würden mithin darauf hindeuten, dass in dem nicht geprüften Teil der Stichprobe noch ein erhebliches Maß an Unregelmäßigkeiten steckt. Im Fall systematisch auftretender Unregelmäßigkeiten haben die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 die erforderlichen Abhilfemaßnahmen für bei den Kontrollen nicht im Einzelnen festgestellte Fälle zu ergreifen. Es ist äußerst wichtig, jetzt insbesondere im Hinblick auf die festgestellten nicht systematischen Unregelmäßigkeiten zu klären, welchen Gebrauch die Kommission von den Abschlussvermerken machen will, und dies den Mitgliedstaaten mitzuteilen.

83. Die Kommission hat keine Leitlinien dafür festgelegt, was unter einer hohen bzw. geringen Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten zu verstehen ist. Dies birgt die Gefahr, dass ein Niveau, das in einem Mitgliedstaat als „hoch“ angesehen wird, in einem anderen u. U. als „annehmbar“ gilt. Die Kommission sollte ermitteln, nach welchen Kriterien die Mitgliedstaaten solche Unterscheidungen treffen, und diesbezügliche Leitlinien aufstellen. Außerdem sollte sie eine gemeinsame Methode festlegen, nach der die operationellen GD nach Erhalt eines Abschlussvermerks zu verfahren haben, um die Gleichbehandlung der verschiedenen Mitgliedstaaten und Strukturfonds zu gewährleisten.

84. Außerdem reicht der Begriff Häufigkeit als solcher nicht aus, um die Auswirkungen von Unregelmäßigkeiten auf eine Ausgabenerklärung beurteilen zu können. Unregelmäßigkeiten können häufig auftreten (wobei die Ursache ermittelt werden sollte), ihre Auswirkungen auf die Ausgabenerklärung jedoch minimal sein. Die

Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten ist kein Maßstab für ihre finanziellen Auswirkungen, und ohne deren Kenntnis ist eine genaue Beurteilung der Zuverlässigkeit einer Ausgabenerklärung schwierig. Daher ist auch eine Quantifizierung der Unregelmäßigkeiten notwendig, um ein Bild vom tatsächlichen Ausmaß der Auswirkungen der Unregelmäßigkeiten auf die zugrunde liegenden Ausgaben zu vermitteln.

Prüfpfade

85. Ein Prüfpfad besteht aus den Aufzeichnungen und Belegen zu den einzelnen Ausgabenvorgängen auf den verschiedenen Verwaltungs- und Empfängerebenen. Die Kommission hatte eine Beraterfirma mit der Durchführung einer Untersuchung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Strukturfondsausgaben in ausgewählten Mitgliedstaaten beauftragt. Daraus ergaben sich eine Reihe von Flussdiagrammen und Systembeschreibungen für die ausgewählten Mitgliedstaaten, getrennt nach Fonds. Die übrigen Mitgliedstaaten stellten anhand eines von der Beraterfirma entwickelten Musters ähnliche Angaben zusammen. Die gesamte Studie sollte regelmäßig aktualisiert werden.

86. In Artikel 2 Absatz 2 und in Anhang I der Verordnung ist beschrieben, wie ein ausreichender Prüfpfad beschaffen sein muss. Anhand der aus der Kommissionsstudie resultierenden Prüfpfade war die Verteilung der Zuständigkeiten erkennbar, aber weder eine Beurteilung der Angemessenheit der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme noch die Ermittlung von Risikobereichen möglich. Zudem war nicht gewährleistet, dass der Prüfpfad dem im Anhang der Verordnung aufgeführten Muster entsprach.

87. Aufgrund der großen Vielfalt der Projekte und der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Bereich der Strukturfonds (insbesondere des EFRE) sind die einzelnen Prüfpfade selten für alle Interventionsformen des betreffenden Fonds in den Mitgliedstaaten verwendbar. Der Nutzen der in Auftrag gegebenen Studie⁽²⁾ ist insofern zweifelhaft, als der Hof keine Anhaltspunkte dafür fand, dass die aufgezeigten Prüfpfade tatsächlich genutzt bzw. von den zuständigen Bediensteten der Kommission, die sich lieber auf ihre eigene Kenntnis der Systeme stützen, oder von den Mitgliedstaaten aktualisiert werden.

ZIELSETZUNGEN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94

88. Hauptziel der Verordnung ist eine bessere Unterrichtung der Kommission über die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten, Art und Ausmaß der im Bereich der Strukturfonds auftretenden Unregelmäßigkeiten, ihre finanziellen Auswirkungen und die diesbezüglich in Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 2082/93 des Rates vorgesehenen Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen der nationalen Behörden. Zu diesem Zweck sieht die Verordnung die Einrichtung eines auf Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge ausgerichteten Informationssystems vor.

⁽¹⁾ In Artikel 8 der Verordnung wird nur der Ausdruck Unregelmäßigkeit verwendet. Nach Ansicht des Hofes sollten Unregelmäßigkeiten in diesem Zusammenhang den Begriff Fehler mit einschließen.

⁽²⁾ Auftragskosten 300 000 Euro.

89. In der Verordnung ist nicht definiert, wie der Begriff Unregelmäßigkeit von den Mitgliedstaaten auszulegen ist (dies geschah erst mit dem Erlass der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95⁽¹⁾), und auch die mit der vorgeschriebenen Einrichtung eines solchen Informationssystems verfolgten Ziele der Kommission sind nicht dargelegt. Insbesondere wird mit keinem Wort erwähnt, zu welchem Zweck die Informationen genutzt werden sollen, etwa zur Durchführung von Risikoanalysen und zur Überwachung der Einziehung zu Unrecht gezahlter Beträge.

ROLLE VON OLAF UND DER ÜBRIGEN KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BEI DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94

Verwaltungssysteme

90. Im Dezember 1993 wurde UCLAF als Teil des Generalsekretariats der Kommission eingerichtet. Eine ihrer Aufgaben bestand darin, die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 sicherzustellen, u. a. die Inempfangnahme und Verwaltung von Meldungen der Mitgliedstaaten über aufgedeckte Fälle von Unregelmäßigkeiten. Für die normalen Mittelbewirtschaftungsaufgaben der Kommission bei der Durchführung der Strukturmaßnahmen gemäß Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates blieben jedoch weiterhin die betreffenden Generaldirektionen (GD) der Kommission zuständig.

91. Das System von UCLAF (bzw. in letzter Zeit von OLAF) zur Verwaltung und Erfassung der Meldungen der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten im Bereich der Strukturfonds wurde ab 1997 durch technische Schwierigkeiten und Personalmangel beeinträchtigt. Ab Ende 1997 wurden keine Meldungen mehr in der UCLAF-Datenbank über Unregelmäßigkeiten gespeichert⁽²⁾, da die Datenbank, die sich in Luxemburg befand, geschlossen und ihr Inhalt in das Hauptsystem Irene⁽³⁾ in Brüssel überführt wurde. Mangels Software wurden die vorhandenen Daten nicht verarbeitet und auch keine neuen Informationen in diesem System erfasst. Mit der Schließung der Datenbank endete auch der Zugang für die betreffenden GD. So erhielt UCLAF zwar von den Mitgliedstaaten weiterhin vierteljährliche Berichte über Unregelmäßigkeiten, aber nach 1997 erfolgte keine regelmäßige bzw. systematische Übermittlung von Unregelmäßigkeitsmeldungen mehr von UCLAF an die übrigen Kommissionsdienststellen⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates, ABl. L 312 vom 23.12.1995, ist der Tatbestand der Unregelmäßigkeit bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.

⁽²⁾ Im Ersten Bericht von OLAF über die operativen Tätigkeiten im Zeitraum vom 1. Juni 1999 bis 31. Mai 2000 vom 23. Mai 2000 hieß es im Hinblick auf die Meldungen der Mitgliedstaaten, dass alle auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gemeldeten Informationen in der Datenbank des Amtes (Irene) erfasst werden (Punkt 1.1.1).

⁽³⁾ Irene (IRregularities (Unregelmäßigkeiten), ENquiries (Untersuchungen), Exploitation (Auswertung)) ist seit dem 1. Dezember 1992 in Betrieb.

⁽⁴⁾ Zum Beispiel waren von den 14 Fällen betreffend das FIAF, die OLAF im Zeitraum 1997—1999 von den Mitgliedstaaten gemeldet worden waren, der GD Fischerei nur 4 gemeldet worden, bevor sie sich im Mai 1999 mit der Bitte um aktualisierte Informationen an OLAF wandte.

92. Nur die GD Regionalpolitik und die GD Fischerei verfügten über ein System zur Verwaltung, Erfassung und Weiterverfolgung der Meldungen von Unregelmäßigkeiten, wengleich selbst in diesen Schwachstellen festgestellt wurden. Alle Mittelbewirtschaftungsvorgänge aus dem Bereich der Strukturfonds wurden in einzelnen Finanzordnern aufbewahrt, wodurch die vollständige Kontrolle und Nutzung der Informationen erschwert wurden. Auf die Prüfung des Hofes hin erklärten die Kommissionsdienststellen, sie würden auf Verbesserungen in diesem Bereich hinwirken.

93. Im Zusammenhang mit der Errichtung von OLAF am 1. Juni 1999⁽⁵⁾ wird gegenwärtig ein neues Datenbank-Informationssystem entwickelt, das dem vielfältigen Informationsbedarf der neuen Einrichtung Rechnung tragen und im Jahr 2001 einsatzfähig werden soll. Dem Hof wurde mitgeteilt, das geplante System werde die elektronische Meldung und Abfrage von Fällen von Unregelmäßigkeiten durch die Mitgliedstaaten und die einzelnen GD der Kommission ermöglichen.

94. Die Kommission beabsichtigt, im Rahmen des Weißbuchs über ihre Reform⁽⁶⁾ von März 2000 und im Zusammenhang mit der derzeitigen Stärkung und Neugestaltung ihrer internen Auditfunktion für eine Verbesserung der Koordinierung und des Zusammenspiels zwischen OLAF und den GD der Kommission, die Optimierung des zentralen Frühwarnsystems zur Erfassung der Empfänger von EU-Mitteln (mit dessen Hilfe das Rechnungsführungssystem der Kommission mit einem hohen Risiko behaftete Empfänger identifizieren kann, ehe Zahlungen geleistet werden) und eine effizientere Abwicklung der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge zu sorgen. OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen sollten im Hinblick darauf überlegen, ob eine Erstüberprüfung der Meldungen von Unregelmäßigkeiten durch die einzelnen Strukturfonds-GD erfolgen sollte. Dies würde eine zeitnahe und direkte Weiterverfolgung der Unregelmäßigkeiten gemeinsam mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten erleichtern und ordnungsgemäße Korrekturen der Kommission bei künftigen Zahlungen gewährleisten.

Anleitung durch die Kommission

95. In Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften findet sich eine Definition des Begriffs Unregelmäßigkeit. Danach ist „der Tatbestand der Unregelmäßigkeit [...] bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften [...] bewirkt hat bzw. haben würde [...] durch eine ungerechtfertigte Ausgabe“.

96. Da die Verordnung (EG) Nr. 1681/94 keine Bestimmung des Begriffs Unregelmäßigkeit enthält, verweist OLAF in seinem für die Mitgliedstaaten bestimmten Leitfaden für die Aufdeckung und Meldung von Unregelmäßigkeiten auf die vorstehende Definition. Der Unterschied zwischen Betrug und Unregelmäßigkeit besteht

⁽⁵⁾ Am 28. April 1999 verabschiedete die Kommission den Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. L 136 vom 31.5.1999.

⁽⁶⁾ Die Reform der Kommission — Ein Weißbuch, KOM(2000) 200 endg. vom 1. März 2000 und KOM(2000) 200 endg./2 vom 5. April 2000.

im Wesentlichen darin, dass Betrug eine vorsätzliche und strafbare Handlung ist, eine Unregelmäßigkeit dagegen einen Verstoß gegen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft als Folge einer Handlung oder Unterlassung darstellt.

97. OLAF hatte die Aufgabe, Informationen und Anleitungen zur Auslegung und Durchführung der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 zu liefern. Dies ist durch Seminare in den Mitgliedstaaten, bilaterale Besprechungen mit Vertretern nationaler Behörden und Sitzungen des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (Cocolaf⁽¹⁾) geschehen. Diese Initiativen haben zwar in einigen Fällen Verbesserungen hinsichtlich der Anzahl der gemeldeten Fälle und der Qualität der in den Meldungen enthaltenen Angaben bewirkt, die Prüfung ergab aber, dass OLAF⁽²⁾ nicht die erforderlichen detaillierten Informationen darüber vorlag, inwieweit sich die einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere was die geltende Definition des Begriffs Unregelmäßigkeit betrifft, an die Bestimmungen der Verordnung halten; somit ist OLAF nicht in der Lage, Qualität und Umfang der Meldungen zu bewerten.

98. Das Fehlen klarer Anleitungen vonseiten der Kommissionsdienststellen und der Koordinierungsstellen in den Mitgliedstaaten⁽³⁾ hat dazu beigetragen, dass die Mitgliedstaaten und Regionen und sogar die verschiedenen mittelbewirtschaftenden Stellen für die einzelnen Strukturfonds mit einer Vielzahl unterschiedlicher Auslegungen arbeiten. Zum Beispiel waren aufgrund widersprüchlicher Anleitungen, die Italien von den Kommissionsdienststellen erhielt, die meldepflichtigen Unregelmäßigkeiten zunächst auf mit Sanktionen geahndete Fälle beschränkt, während sie später sogar Fälle einschlossen, die keinen Schaden für den Gemeinschaftshaushalt bewirkten⁽⁴⁾. In Italien (Latum) ergab die Prüfung, dass die zuständigen regionalen Behörden seit 1995 keine Weisungen oder Anleitungen erhalten hatten.

99. Auf diese Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten mit der Definition und Auslegung des Begriffs „meldepflichtige Unregelmäßigkeit“ hat die Kommission in ihrem Jahresbericht 1999 über Betrugsbekämpfung hingewiesen. Dieser Bericht, der u. a. die Ergebnisse einer Studie im Forschungsbereich⁽⁵⁾ auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten im Zeitraum 1993—1997 enthält, gelangte zu der Schlussfolgerung, dass „zwischen den [Berichten der] Mitgliedstaaten Unterschiede [...] festzustellen sind, mit dem Ergebnis, dass die derzeitige Praxis der Mitgliedstaaten nicht mit dem Ziel eines gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der EU in Einklang steht“.

⁽¹⁾ Der Beratende Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (Cocolaf) wurde 1994 eingesetzt. Er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz von OLAF.

⁽²⁾ In seinem Ersten Bericht über die operativen Tätigkeiten im Zeitraum vom 1. Juni 1999 bis 31. Mai 2000 vom 23. Mai 2000 stellte OLAF jedoch im Hinblick auf die Mitteilungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 fest: „Die für die Mitgliedstaaten geltenden Meldungsverfahren werden [...] harmonisiert. So werden die Informationen in einer einheitlichen Form mitgeteilt, was ihre informationstechnische Aufbereitung erleichtert“ (Punkt 1.1.1).

⁽³⁾ Italien: Die Abteilung für Gemeinschaftspolitik innerhalb des Amtes des Premierministers hat den Begriff „meldepflichtige Unregelmäßigkeit“ nicht definiert, weshalb er von den einzelnen Verwaltungsstellen unterschiedlich ausgelegt wurde.

⁽⁴⁾ Schreiben der GD Beschäftigung von April 1995, überholt durch Schreiben 1319 vom 16. Januar 2000 an das italienische Arbeitsministerium.

⁽⁵⁾ Studie der Gemeinsamen Forschungsstelle, 1993-1997.

100. Einige meldende Stellen interpretierten ihre Meldepflicht (vielleicht aufgrund der Hauptfunktion von UCLAF/OLAF als Einrichtung für die Betrugsbekämpfung) fälschlicherweise als eine Verpflichtung, die sich auf aufgedeckte und mutmaßliche Betrugsfälle beschränkt, obwohl diese enge Auslegung von Unregelmäßigkeiten in der Cocolaf-Sitzung vom 4. Oktober 1995 als nicht mit der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 vereinbar verworfen wurde.

101. In Fällen, in denen Unregelmäßigkeiten nicht betrügerischer Art als nach der Verordnung meldepflichtige Vorgänge angesehen wurden, herrschte auch Ungewissheit darüber, ob eine Zahlung erfolgt oder ein Auszahlungsantrag gestellt worden sein muss, bevor eine Unregelmäßigkeit festgestellt werden kann. Im Vereinigten Königreich hatte dies zur Folge, dass bei drei Strukturfonds drei unterschiedliche Auslegungen angewendet wurden, in Deutschland (Brandenburg) wendete eine für die Verwaltung von zwei Strukturfonds zuständige Stelle bei diesen ohne ersichtlichen Grund unterschiedliche Auslegungen an, und in Spanien wurden nur Fälle gemeldet, bei denen ein Wiedereinziehungsverfahren eingeleitet worden war.

102. Die Bestimmung, dass alle Unregelmäßigkeiten mitzuteilen sind, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung waren, wurde von den Behörden der Mitgliedstaaten ebenfalls unterschiedlich interpretiert. In vielen Fällen wurde die Ausstellung einer Einziehungsanordnung oder ein Gerichtsverfahren von den Behörden als Voraussetzung für die Meldung einer Unregelmäßigkeit angesehen und nicht ihre Aufdeckung und Analyse. In Frankreich und Italien wurde eine bedeutende Anzahl mutmaßlicher Betrugsfälle, zu denen Ermittlungen liefen, aus diesem Grund nicht OLAF oder den übrigen Kommissionsdienststellen gemeldet.

103. Gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung und soweit nach den einzelstaatlichen Vorschriften vorgesehen, können die Meldungen von Unregelmäßigkeiten einer Genehmigung durch das zuständige Organ der Rechtspflege unterliegen. Die ordnungsgemäße Anwendung dieser Bestimmung führte in einigen Fällen zu Verzögerungen von bis zu zwei Jahren⁽⁶⁾, weil die betreffenden Stellen den Ausgang von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren abwarteten. Dagegen ermöglichten die Verfahren, die in Spanien und im Vereinigten Königreich festgelegt wurden, häufig eine frühzeitige Meldung von Unregelmäßigkeiten.

104. Sowohl in Deutschland (Bayern) als auch in Italien wurde angenommen, dass die Verordnung nicht auf Fälle von durch mittelbewirtschaftende Stellen begangene Unregelmäßigkeiten anwendbar ist. Besondere Bedeutung gewinnt diese Interpretation dann, wenn eine mittelbewirtschaftende Stelle aufgrund ihres unabhängigen rechtlichen Status keiner Prüfung durch die die Finanzierung bescheinigenden Stellen unterliegt und ihre aus EU-Mitteln finanzierte Maßnahme daher mit einem erhöhten Risiko behaftet ist.

105. In vielen Fällen⁽⁷⁾ bereinigten die mittelbewirtschaftenden Stellen die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten durch eine Kürzung der Zuschusszahlung, ohne die Unregelmäßigkeiten zu melden. Im Falle einiger mittelbewirtschaftender Stellen trugen diese Praxis sowie die beschriebene Interpretation der weiter oben genannten Punkte dazu bei, dass in Belgien, Frankreich und den Niederlanden verhältnismäßig wenige Unregelmäßigkeiten und in

⁽⁶⁾ Frankreich, Belgien, Niederlande und Italien.

⁽⁷⁾ Niederlande, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien.

einer Reihe von Fällen bei einigen Strukturfonds ⁽¹⁾ überhaupt keine Unregelmäßigkeiten gemeldet wurden. Gemäß einer ersten Analyse einer besuchten mittelbewirtschaftenden Stelle ⁽²⁾ müssten bei vollständiger Anwendung der vorgegebenen Definition des Begriffs Unregelmäßigkeit künftig jährlich mehrere tausend Fälle von Unregelmäßigkeiten gemeldet werden. *Anhang 1* zeigt die Anzahl und die Beträge der im Zeitraum 1994—2000 gemeldeten Unregelmäßigkeiten aufgeschlüsselt nach Strukturfonds und Mitgliedstaaten.

106. Dadurch, dass die Behörden der Mitgliedstaaten unterschiedliche Definitionen des Begriffs Unregelmäßigkeit anwenden und Angaben nicht aktualisiert werden, werden unvollständige, unzuverlässige, irreführende und veraltete Daten übermittelt, die für Finanzmanagementzwecke von geringem Nutzen sind. Trotz der von den zuständigen nationalen Behörden und von OLAF durchgeführten gemeinsamen Informationsseminare sind aufseiten der Kommission und der Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen zur Überwindung der nationalen Rechts- und Verwaltungshindernisse notwendig, um eine einheitlichere Verfahrensweise bei den Meldungen zu gewährleisten. *Anhang 2* liefert einen Überblick, inwieweit die Systeme der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten der Verordnung entsprechen.

Überwachung der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 durch OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen

107. Die Hauptzuständigkeit für die Bearbeitung der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten und die Vornahme von Finanzkorrekturen liegt bei den Mitgliedstaaten, während sich OLAF, die GD Finanzkontrolle und die operationellen GD der Kommission die Zuständigkeit für die Überwachung des Systems und der gemeldeten Unregelmäßigkeiten auf Gemeinschaftsebene teilen. Es wurde festgestellt, dass die Überwachung der Durchführung dieser Verordnung durch die Kommission in einer Reihe von Bereichen unzulänglich ist. Erstens fand der Hof keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten übermittelten uneinheitlichen Informationen zu ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen und ihren Verfahren zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und zur entsprechenden Berichterstattung analysierte und bewertete. Obwohl OLAF die federführende Stelle für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 ist und die Mitteilungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 3 und 5 entgegennimmt, gehen die nach Artikel 2 der Verordnung und Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 vorgeschriebenen Berichte über die einschlägigen Verwaltungs- und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nur an die GD Finanzkontrolle (in ihrer Funktion als Rechnungsprüfungsinstanz für die Finanzsysteme der Mitgliedstaaten). Entgegen der mit der Verordnung verfolgten Absicht enthalten diese Mitteilungen jedoch keine konkreten Einzelheiten über die Informationssysteme der Mitgliedstaaten zur Aufdeckung und Meldung von Unregelmäßigkeiten, so dass weder OLAF noch

den GD der Kommission spezifische Detailangaben oder Analysen der Verfahren der Mitgliedstaaten und ihrer Meldesysteme für Unregelmäßigkeiten vorlagen.

108. Zweitens hatte keine der Kommissionsdienststellen Vor-Ort-Kontrollen in den Mitgliedstaaten durchgeführt, um speziell deren Systeme in diesem Bereich zu überprüfen. Dass dies notwendig ist, verdeutlichen die Ergebnisse der Prüfung des Hofes, bei der sich sowohl auf der Ebene der zentralen Behörden als auch auf der Ebene der nachgeordneten Behörden zahlreiche Mängel in den Systemen zur Aufdeckung, Erfassung und Meldung von Unregelmäßigkeiten zeigten. OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen wussten nichts von diesen Problemen.

109. Zum Beispiel verfügten die einzelnen für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen Stellen auf nationaler und regionaler Ebene über keinerlei Weisungen oder schriftliche Vorschriften zur Überprüfung der Auslegung oder der Qualität der Angaben über Unregelmäßigkeiten. Obwohl auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene ⁽³⁾ nicht überwacht wurde, wie die einzelnen meldenden Stellen den Begriff Unregelmäßigkeit interpretierten, wurden die eingehenden Informationen von keiner Behörde eines Mitgliedstaates auf ihre Gültigkeit überprüft, sondern lediglich unkontrolliert an die Kommission weitergeleitet.

110. Außerdem verfügten die für die Koordinierung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den meisten Fällen nicht über eine Dokumentation, die einen Gesamtüberblick über alle gemeldeten Fälle und deren aktuellen Stand liefern könnte, und sie führten auch keine Vollständigkeits- bzw. Plausibilitätsprüfungen mittels Analysen durch, welche der meldenden Stellen oder Regionen in welchem Umfang Unregelmäßigkeiten meldeten. Im französischen Innenministerium wurden die eingegangenen Unregelmäßigkeitsmeldungen nicht erfasst, und im Vereinigten Königreich konnte ein Ministerium keine Aufstellung sämtlicher Fälle aus dem Zeitraum 1994—1999 vorlegen, weil abgeschlossene Fälle in seiner Datenbank gelöscht wurden. Nach Ansicht des Hofes sollten solche Angaben für die Durchführung von Risikoanalysen im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und bei anderen Prüfungen aufbewahrt werden.

111. Der Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 der Verordnung, vierteljährlich aktualisierte Angaben über die in Bezug auf die mitgeteilten Unregelmäßigkeiten getroffenen Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen vorzulegen, wird hauptsächlich wegen der langwierigen Untersuchungen nicht allgemein nachgekommen. Solche Verzögerungen beeinträchtigen die Effizienz und Transparenz der Verfahren zur Weiterverfolgung der gemeldeten Fälle. Desgleichen wird die Vorschrift, gegebenenfalls vierteljährlich zu bestätigen, dass keine Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden (Nullmeldungen), häufig außer Acht gelassen.

112. Die Prüfung ergab, dass die Dokumentation der Unregelmäßigkeiten durch die mittelbewirtschaftenden Stellen unzulänglich ist. In den Unterlagen der Behörden auf den einzelnen Ebenen wurden zahlreiche Fehler und Ungenauigkeiten festgestellt. Zum Beispiel wurden alle im Zeitraum 1997—1998 eingegangenen französischen Unregelmäßigkeitsmeldungen von OLAF wegen unvollständiger Angaben zurückgewiesen. In vielen Fällen ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Vereinigtes Königreich: FIAF; Frankreich: EFRE, FIAF, EAGFL.

⁽²⁾ Deutschland: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen. Wegen der bisher sehr restriktiven Interpretation des Begriffs Unregelmäßigkeit in allen Bundesländern ist davon auszugehen, dass bei allgemeiner Anwendung der Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen das Bundesministerium für Arbeit jetzt mehrere Tausend Fälle pro Quartal zu melden hat und sich damit eine vollkommen andere Situation darstellt als in der Vergangenheit mit lediglich 42 gemeldeten Unregelmäßigkeiten in den 5 ½ Jahren bis zum 31. Dezember 1999.

⁽³⁾ Vereinigtes Königreich: Handels- und Industrieministerium; Frankreich: CICC; Italien.

⁽⁴⁾ Frankreich: Innenministerium; Vereinigtes Königreich: Handels- und Industrieministerium, Ministerium für Umwelt, Verkehr und die Regionen; Spanien; Italien: Industrieministerium.

erschwerten das Fehlen wichtiger Details — etwa der Projektbezeichnung oder der Beträge, auf die sich die Unregelmäßigkeiten beliefen — oder die Angabe einer einmaligen Referenznummer in den OLAF übermittelten Meldebogen für die Unregelmäßigkeiten sowie die Verwendung anderer als der Standardmeldebogen eine sinnvolle Analyse der Mitteilungen.

113. Die in einigen Fällen erfolgte Übermittlung bedeutungsloser Angaben und ihre Annahme ohne anschließende Weiterbehandlung macht deutlich, dass klarere und praktikable Anleitungen, welche Angaben zu machen sind, benötigt werden. Außerdem sollten die Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten in geeigneter Form (auf elektronischen Datenträgern) erfasst werden, damit rasch festgestellt werden kann, welche Meldungen eingegangen bzw. noch unerledigt sind, welches der allgemeine Inhalt der Berichte ist und welche Weiterverfolgungsmaßnahmen zu den einzelnen Fällen eingeleitet wurden, einschließlich des diesbezüglichen Schriftwechsels. Diese Aufzeichnungen sollten in regelmäßigen Abständen anhand der Unterlagen anderer Stellen innerhalb des Meldesystems validiert werden, damit bei der Abfassung der Berichte unterlaufene Fehler korrigiert werden können.

114. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass das Meldesystem in den meisten geprüften Mitgliedstaaten keine Gewähr dafür bot, dass alle aufgedeckten Unregelmäßigkeiten OLAF letztlich auch wirklich und in korrekter Weise mitgeteilt wurden ⁽¹⁾. In vielen Fällen entsprachen die Aufzeichnungen der mit der Abwicklung betrauten zentralen Behörde über noch laufende und abgeschlossene Fälle von Unregelmäßigkeiten nicht ganz denen der für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen Stellen, von denen die Meldungen ausgegangen waren, und es wurden auch vollständige Unterbrechungen in der Meldekette sowie ungenaue und verzögerte Mitteilungen festgestellt. In Italien ⁽²⁾ wurden für die Meldung von Unregelmäßigkeiten eine Reihe paralleler Informationskanäle benutzt, was dazu führte, dass aufgedeckte Unregelmäßigkeiten OLAF nicht mitgeteilt und zwischen geschaltete Stellen umgangen und damit an der Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung der betreffenden Mittel gehindert wurden.

Weiterverfolgung aufgedeckter Unregelmäßigkeiten durch OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen

115. Gemäß den Strukturfondsverordnungen können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei Mitteilung einer Unregelmäßigkeit vor Ablauf der Mittelbindungsfrist im Rahmen des operativen Programms statt der nicht zuschussfähigen Beträge andere Projektausgaben geltend machen. Geschieht dies nicht und erlangen OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen erst später Kenntnis von der Unregelmäßigkeit, kann ein Verfahren gemäß Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates zur Kürzung, Aussetzung oder Streichung der Gemeinschaftsbeteiligung eingeleitet werden. Zum Beispiel wurden 1999 rund

⁽¹⁾ Zum Beispiel wurden im Falle einer Region sechs von der regionalen mittelverwaltenden Stelle erfasste Fälle von Unregelmäßigkeiten weder den nationalen Behörden noch OLAF gemeldet.

⁽²⁾ In Italien wurden trotz der Weisung, dass aufgedeckte Unregelmäßigkeiten von den einzelnen mittelverwaltenden Stellen der Abteilung für Gemeinschaftspolitik zu melden sind, Unregelmäßigkeiten von einigen Stellen direkt dem Finanzministerium gemeldet, während andere Stellen sie unmittelbar den jeweiligen federführenden Ministerien und den GD der Kommission mitteilten.

75 Einziehungsanordnungen gemäß Artikel 24 in einer Gesamthöhe von 82 Mio. Euro ausgestellt ⁽³⁾.

116. Sehr wenige Untersuchungen von OLAF werden aufgrund von Meldungen der Mitgliedstaaten durchgeführt. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass die Kommissionsdienststellen von den Mitgliedstaaten erwarten, dass diese die Unregelmäßigkeiten, die sie selbst aufgedeckt haben, auch weiterverfolgen und die betreffenden Beträge automatisch berichtigen, wiedereinziehen und/oder neu zuweisen. Dementsprechend konzentriert sich OLAF vorrangig auf seine eigenen Untersuchungen und mit hohem Risiko behaftete Bereiche, während die zuständigen GD der Erfassung und Weiterverfolgung derjenigen Fälle von Unregelmäßigkeiten Priorität einräumen, die bei kommissionseigenen Prüfbesuchen, denen des Rechnungshofes und bei Untersuchungen durch OLAF aufgedeckt wurden.

117. Häufig wird den Meldungen der Mitgliedstaaten auch wegen ihrer Unvollständigkeit ⁽⁴⁾ und ihrer Belanglosigkeit unter Risikoaspekten verhältnismäßig geringe Bedeutung beigemessen. So erklärte OLAF in seinem Jahrestätigkeitsbericht 1999—2000 ⁽⁵⁾, dass es sich „nicht allein mit den Informationen begnügen [kann], die aus den traditionellen Quellen kommen“ und noch eine Analyse vornehmen muss, um festzustellen, „ob die [...] aufgedeckten Unregelmäßigkeiten wirklich den Großteil aller begangenen Unregelmäßigkeiten darstellen oder nur die Spitze des Eisbergs bilden“.

118. Gemäß den Angaben von OLAF ⁽⁶⁾ wurden in der Zeit vom 30. Juni 1994 bis 31. Dezember 2000 von den Mitgliedstaaten insgesamt 3 244 Mitteilungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 über Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die vier Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung und FIAF) in Höhe von 433,9 Mio. Euro zugeleitet. Ende 1999 bezifferte sich der im Hinblick auf diese Fälle noch wiedereinzuziehende Betrag auf 317,3 Mio. Euro. Mithin belief sich der aufgrund der Meldungen tatsächlich wiedereingezogene Betrag auf 116,6 Mio. Euro bzw. etwas mehr als ein Viertel der mit Unregelmäßigkeiten behafteten Beträge.

119. In *Tabelle 1* sind Anzahl und Betrag der im Jahr 2000 von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle von Unregelmäßigkeiten ausgewiesen. Im Jahr 2000 lag die Anzahl der gemeldeten Fälle

Strukturfonds	Anzahl der Einziehungsanordnungen	Zurückgeforderter Betrag
EFRE	22	63 303 281
EAGFL	33	12 224 957
ESF	12	1 557 709
FIAF	8	5 172 100
Insgesamt	75	82 258 047

Quelle: Kommission.

⁽⁴⁾ Außerdem wurden die Meldungen der Mitgliedstaaten in vielen unterschiedlichen Formaten vorgelegt, weil die Verordnung keine diesbezüglichen Vorschriften enthält. Dieser Umstand verursachte zusätzliche Schwierigkeiten bei der Erfassung und Analyse der Mitteilungen.

⁽⁵⁾ Erster Bericht des OLAF über die operativen Tätigkeiten im Zeitraum vom 1. Juni 1999 bis 31. Mai 2000 vom 23. Mai 2000, Punkt 5.1.2.

⁽⁶⁾ Es sei darauf hingewiesen, dass diese Angabe wegen einer vorgenommenen Aktualisierung von der Information im Bericht „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung“ — Jahresbericht 1999, KOM(2000) 718 endg. vom 8. November 2000, abweicht.

um mehr als 74 % über der des Vorjahres. Der größte Teil der gemeldeten Fälle (sowohl hinsichtlich der Anzahl der Fälle — 55 % — als auch vom Betrag her — 51 %) betrifft den ESF. Der erhebliche zahlenmäßige Anstieg der gemeldeten Fälle zeugt zwar von

den verstärkten Anstrengungen der Mitgliedstaaten, aufgedeckte Unregelmäßigkeiten mitzuteilen; die Zahlen verschleiern aber immer noch die gewaltigen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen.

Tabelle

Von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gemeldete Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten (Jahr 2000)

(Beträge in 1 000 EUR)

Mitgliedstaat	EFRE		EAGFL-Ausrichtung		FIAF		ESF		Gesamtsumme	
	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag
Belgien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dänemark	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Deutschland	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Griechenland	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Spanien	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
Frankreich	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Irland	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Italien	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niederlande	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Österreich	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugal	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finnland	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Schweden	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Vereinigtes Königreich	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
Insgesamt	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. Da die Mitteilung von Unregelmäßigkeiten hauptsächlich der Berücksichtigung dieser Angaben durch die Kommission bei der Anordnung von Zahlungen im Rahmen der einzelnen Strukturfondsprogramme dienen soll, kommt der Genauigkeit und der Zeitnähe der Angaben allergrößte Bedeutung zu. Die Tatsache, dass sowohl innerhalb der einzelnen Strukturfonds-GD als auch zwischen OLAF und den einschlägigen GD ein abgestimmtes, dokumentiertes System für die Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten fehlt, steht jedoch einer sachgerechten und effizienten Nutzung der Angaben im Wege.

121. Zum Beispiel übermittelte OLAF den Strukturfonds-GD im Februar 1997 eine Aufstellung aller Unregelmäßigkeiten, die ihm bis dahin gemeldet worden waren. Viele Fälle konnten jedoch wegen unzureichender Angaben der Mitgliedstaaten von den GD nicht weiterverfolgt werden⁽¹⁾. Außerdem wurde in der GD Beschäftigung, obwohl sie über drei Aktenordner mit Kopien von Meldungen aus dem Jahr 1998 verfügte, keine Analyse oder Weiterbehandlung der Unterlagen vorgenommen. Auch innerhalb der GD Regionalpolitik waren 17 Fälle, die den zuständigen geographischen Dienststellen zur Weiterverfolgung zugeleitet worden waren, nach zwei Jahren noch nicht erledigt.

122. Die Prüfung ergab, dass sich der Austausch von Informationen und Anfragen zwischen OLAF und den übrigen Kommissionsdienststellen in vielen Fällen auf äußerst verschlungenen Wegen vollzog. Die GD Regionalpolitik leitete Anfragen an die Mitgliedstaaten über OLAF, obwohl eine direkte Kontaktaufnahme zu den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unmittelbar zum Ziel geführt hätte. Stattdessen wurde ein umfangreicher und bisweilen völlig unnötiger Schriftwechsel geführt, der letztlich nichts bewirkte.

123. Alle bedeutenden Ausgabenposten, für die ein Zuschuss beantragt wird, sollten unabhängig oder direkt anhand der Originalbelege auf ihre Richtigkeit und Genauigkeit überprüft werden. Zudem sollten die mittelbewirtschaftenden Stellen eine horizontale Analyse der „überzogenen“ (d. h. im Vergleich zum genehmigten endgültigen Betrag zu hoch angesetzten) Zuschussanträge in Betracht ziehen, um nicht zuschussfähige Ausgaben und Unregelmäßigkeiten zu ermitteln, die 4 000 Euro übersteigen und in die entsprechenden Risikoprofile einbezogen werden sollten.

124. Einige Mitgliedstaaten hatten vierteljährlich zahlreiche Unregelmäßigkeiten gemeldet, aber viele dieser Fälle blieben lange Zeit unerledigt. In einem Fall⁽²⁾ zum Beispiel vergingen zunächst 16 Monate, bis erste Schritte unternommen wurden, und dann noch weitere 5 Jahre, in denen zahlreiche an den Begünstigten

⁽¹⁾ GD Regionalpolitik: In 35 Fällen (33 % von 107 Fällen) war es der GD letztlich nicht möglich, Empfänger/Maßnahme/OP usw. festzustellen.

⁽²⁾ Deutschland: Brandenburg, Investition Landesbank.

gerichtete Aufforderungen zur Rückzahlung des als Darlehen gewährten Zuschusses unbeachtet blieben. Obwohl dieser Fall in den vierteljährlichen Berichten an die Koordinierungsstelle als unerledigter Vorgang ausgewiesen war, wurde er weder von dieser Stelle noch von OLAF noch von den übrigen Kommissionsdienststellen weiterverfolgt.

125. Weder von OLAF noch von den übrigen Kommissionsdienststellen wurden Art, Entwicklungstrend oder Häufigkeit der gemeldeten Unregelmäßigkeiten systematisch analysiert, um für Risikoanalyse zwecke (z. B. zur Ermittlung mit hohem Risiko behafteter Bereiche, denen bei Prüfungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte) oder als nützliche Informationen zur Verbesserung bzw. gezielten Ausrichtung von Finanzkontrollen zu dienen. Außerdem bot die OLAF-Datenbank Irene von ihrer Konfiguration und Konzeption her nicht die erforderlichen Voraussetzungen für die Erstellung analytischer Berichte über Unregelmäßigkeiten nach geografischen Gebieten oder nach Sektoren und wurde generell auch nicht als Instrument für Risikoanalysen genutzt. Von September 1997 bis gegen Ende 2000 war sie faktisch nicht einsatzfähig. Die nicht systematische Weiterverfolgung und die mangelnde Analyse der Unregelmäßigkeiten in Bezug auf alle operationellen Programme und Mitgliedstaaten mindern die Effizienz des Finanzmanagements und stellen die Nützlichkeit dieses Meldesystems ernsthaft in Frage.

126. Im Allgemeinen wurden die vorliegenden Informationen in den Mitgliedstaaten nicht vollständig ausgewertet und keine statistischen Analysen zum Vergleich der bisherigen Entwicklung der Unregelmäßigkeiten in den verschiedenen Sektoren durchgeführt. Zudem wurde festgestellt, dass auch die Ergebnisse einschlägiger Prüfungen des Hofes und der Kommission nicht in das geprüfte Meldesystem für Unregelmäßigkeiten einbezogen wurden. Wenn sich das Meldeverfahren für Unregelmäßigkeiten lohnen soll, muss für eine prompte Weiterverfolgung zum Schutz der EU-Mittel in den einzelnen Fällen gesorgt und eine Analyse der Prüfungsergebnisse aus allen maßgeblichen Quellen durchgeführt werden, damit entsprechende Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Kontrollsysteme und die Risikosituation im Allgemeinen gezogen werden können.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

127. Der Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 ist ein positiver Schritt im Bemühen um die Verbesserung der Finanzkontrolle durch die Mitgliedstaaten, da die danach durchzuführenden Kontrollen und vorzulegenden Abschlussvermerke zu einer Verringerung der Fehlerquote bei den von der Gemeinschaft kofinanzierten Ausgaben führen dürften. Die Kommission sollte der Bereitstellung von Anleitungen und der Bewertung der Durchführung der Verordnung eine höhere Priorität einräumen und dabei die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von den Mitgliedstaaten als zuschussfähige Ausgaben gemeldeten Beträge — zu bestimmten Zwischenterminen oder beim Abschluss — verbessern (Ziffern 22—36). Die Prüfungen des Hofes haben wiederholt gezeigt, dass die endgültigen Ausgabenerklärungen nach Auszahlung des Restbetrags und Abschluss der jeweiligen Interventionsform noch ein signifikantes Fehlervolumen aufweisen (Ziffer 1).

128. Die Prüfung des Hofes ergab, dass in den Mitgliedstaaten viel gute Prüfungsarbeit geleistet wird, die Qualität aber — sogar innerhalb von Regionen — unterschiedlich ist (Ziffern 42—84). Die Kommission muss unbedingt unionsweit ein zufrieden stellendes Kontrollniveau gewährleisten.

129. Im Verlauf der Prüfung wurden Verzögerungen bei der Durchführung der Verordnung (Ziffer 33) sowie aufseiten der nationalen und regionalen Behörden eine weit verbreitete vorschriftswidrige Anwendung wesentlicher Einzelheiten der Durchführung (beispielsweise Ziffer 78) festgestellt, die teilweise auf unzureichende Anleitung durch die Kommission zurückzuführen waren (Ziffern 22—36). Die Prüfung ergab, dass keiner der geprüften Mitgliedstaaten die Vorschriften vollständig einhielt. Im Allgemeinen versicherten die im Verlauf dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten dem Hof, dass sie ihre Verfahren überprüfen und Verbesserungen vornehmen werden. In Anbetracht der verschiedenartigen Strukturfonds-Organisationsmuster in den Mitgliedstaaten sollten alle die Durchführung der Verordnung in ihrem Land einer Überprüfung unterziehen, und die Kommission muss unverzüglich mit einer umfassenden Bewertung der eingesetzten Systeme beginnen und Anleitungen geben, wo dies erforderlich ist.

130. Die Prüfung der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 zeigte, dass aufgedeckte Unregelmäßigkeiten nicht gemeldet werden und nicht über den weiteren Fortgang berichtet wird, woraus sich volumenmäßige und zeitliche Unterschiede bei den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fällen ergeben (Ziffern 98—106 und 111—114). Die Tatsache, dass OLAF über einen beträchtlichen Zeitraum keine angemessene Datenbank unterhielt (Ziffern 91 und 125), und das Fehlen einer systematischen Weiterverfolgung durch die mit den Strukturfonds befassten GD der Kommission (Ziffern 92 und 121) haben den Nutzen der Verordnung geschmälert. Da OLAF in Bezug auf die Verordnung bisher als zwischengeschaltete Stelle im Meldesystem fungiert hat, sollten OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen die gegenwärtigen Verfahren im Hinblick auf die Gewährleistung einer unverzüglichen Prüfung der eingehenden Meldungen und ihre Weiterverfolgung durch die mit der Verwaltung der Strukturfonds betrauten GD überprüfen (Ziffer 94).

131. Der Hof stellt einen anhaltenden Anstieg der gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Jahre 2000 fest. Die Kommission sollte dennoch eine Reihe umfassender Vor-Ort-Kontrollen in den Mitgliedstaaten durchführen. Dadurch würden Mängel in den nationalen Systemen zur Aufdeckung, Meldung und Weiterverfolgung nicht ordnungsgemäßer Ausgaben festgestellt. Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten klare Anweisungen bezüglich der Art der verlangten Kontroll- und Mitteilungssysteme sowie bezüglich der Terminierung und des Formats der Berichte über Unregelmäßigkeiten geben. Außerdem sollte sie Empfehlungen abgeben und Abhilfemaßnahmen verlangen, wie in der neuen Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999⁽¹⁾ des Rates vorgesehen (Ziffern 107—108).

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161 vom 26.6.1999.

132. Die beiden Verordnungen sollten OLAF, den übrigen Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten ein Instrument zur Ermittlung und Behebung von Schwachstellen in Verwaltung und Kontrolle zur Verfügung stellen. Darüber hinaus sollte die

Kommission Vorschläge zur Kombination der verschiedenen Aspekte der beiden Verordnungen vorlegen, um EU-weit effiziente und kohärente Kontroll- und Berichterstattungssysteme auf einer klaren und einheitlichen Grundlage zu schaffen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 19. Juli 2001 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Jan O. KARLSSON

Präsident

ANHANG I

MITTEILUNGEN GEMÄSS ARTIKEL 3 DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94

(Zeitraum 30.6.1994-31.12.2000)

Anzahl der Fälle

Fonds	EAGFL-Ausricht.	ESF	EFRE	FIAF	Insgesamt
Mitgliedstaat					
Österreich	44	1	0	0	45
Belgien	5	14	7	0	26
Dänemark	10	14	14	1	39
Deutschland	258	62	93	3	416
Griechenland	19	198	8	1	226
Spanien	91	416	88	9	604
Finnland	7	12	3	1	23
Frankreich	10	407	80	1	498
Irland	16	8	128	3	155
Italien	100	128	40	21	289
Luxemburg	0	0	0	0	0
Niederlande	0	258	3	0	261
Portugal	211	103	65	7	386
Schweden	17	42	5	2	66
Vereinigtes Königreich	7	69	134	0	210
Insgesamt	795	1 732	668	49	3 244

0: Keine Fälle von Unregelmäßigkeiten zu melden.
Quelle: OLAF.

Gemeldete Beträge nach Mitgliedstaaten

(EUR)

Fonds	EAGFL-Ausricht.	ESF	EFRE	FIAF	Insgesamt
Mitgliedstaat					
Österreich	1 363 000	0	0	0	1 363 000
Belgien	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Dänemark	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Deutschland	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Griechenland	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Spanien	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Finnland	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
Frankreich	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Irland	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Italien	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Luxemburg	0	0	0	0	0
Niederlande	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portugal	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Schweden	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Vereinigtes Königreich	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Insgesamt	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: Keine Fälle von Unregelmäßigkeiten zu melden.
Quelle: Kommission.

ANHANG 2

ÜBERSICHT ÜBER DIE EINHALTUNG DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94 IN DEN MITGLIEDSTAATEN AUF DER GRUNDLAGE DER PRÜFBESUCHE

Mitgliedstaat	Definition des Begriffs Unregelmäßigkeit Verordnungskonform/nicht verordnungskonform	Melde- und Kontrollsysteme	Überprüfung der zentralen Koordinierung, Prüfpfad
Deutschland	<p><i>Hinweise auf Verstöße</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Es wurden nur gravierende Unregelmäßigkeiten gemeldet. — Schlussfolgerung, dass bei ordnungsgemäßer Definition künftig jeweils mehrere Tausend Unregelmäßigkeiten gemeldet werden müssten. — Beschränkung der Meldepflicht auf aufgedeckte und vermutete Fälle von Betrug. — Anwendung von zwei unterschiedlichen Definitionen des Begriffs Unregelmäßigkeit durch eine für zwei Strukturfonds zuständige Durchführungsstelle. 	<ul style="list-style-type: none"> — Die für die Koordinierung zuständigen nationalen Behörden besaßen keine Dokumentation, die einen Gesamtüberblick über alle gemeldeten Fälle und ihren aktuellen Stand hätte liefern können, und sie führten auch keine Vollständigkeits- bzw. Plausibilitätsprüfungen mittels Analysen, welche der meldenden Stellen oder Regionen in welchem Umfang Unregelmäßigkeiten meldeten, durch. Die für den EAGFL zuständige Bundesbehörde sorgte jedoch für die Zusammenstellung und Registrierung der aus allen Bundesländern eingegangenen Berichte über Unregelmäßigkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> — Keine Koordinierung zwischen den drei für die Durchführung der Strukturfonds verantwortlichen Bundesministerien und dem mit der Koordinierung betrauten Bundesministerium. — Viele der mitgeteilten Fälle von Unregelmäßigkeiten blieben lange Zeit unerledigt. Zum Beispiel vergingen in einem Fall zunächst 16 Monate, bis erste Schritte eingeleitet wurden, und dann noch weitere 5 Jahre, in denen zahlreiche an den Begünstigten gerichtete Aufforderungen zur Rückzahlung des als Darlehen gewährten Zuschusses unbeachtet blieben. Obwohl dieser Fall in den vierteljährlichen Berichten an die Koordinierungsstelle als unerledigter Vorgang ausgewiesen war, wurde er weder von dieser Stelle noch von OLAF weiterverfolgt.
Spanien	<p><i>Hinweise auf Verstöße</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Meldung von Unregelmäßigkeiten nur in Fällen, in denen ein Wiedereinziehungsverfahren eingeleitet worden war. 	<ul style="list-style-type: none"> — Fehlen wichtiger Angaben, z. B. Name des Begünstigten, in den OLAF übermittelten Meldebogen für Unregelmäßigkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> — Mangelnde Koordinierung zwischen den für die Meldungen zuständigen zentralen und regionalen Behörden.
Frankreich	<p><i>Hinweise auf Verstöße</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Behörden warten Ausgang von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ab. — Unregelmäßigkeiten ohne Meldung bereinigt (keinerlei Unregelmäßigkeitsmeldungen im Bereich des EFRE, des FIAF und des EAGFL). 	<ul style="list-style-type: none"> — Keine Dokumentation der eingegangenen Unregelmäßigkeitsmeldungen im Innenministerium. — Unzulängliche Dokumentation durch die mittelbewirtschaftenden Stellen (Meldungen von Fällen aus dem Zeitraum 1997—1998 von OLAF nicht akzeptiert). 	<ul style="list-style-type: none"> — Mangelnde Überwachung der Auslegung des Begriffs Unregelmäßigkeit auf nationaler Ebene.
Italien	<p><i>Hinweise auf Verstöße</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Unterschiedliche Auslegungen durch die einzelnen Verwaltungsstellen. — Einziehungsanordnung oder Gerichtsverfahren Voraussetzung für die Meldung einer Unregelmäßigkeit. — Behörden warten Ausgang von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ab. — Unregelmäßigkeiten ohne Meldung bereinigt. — Keine Anwendung der Verordnung auf von mittelverwaltenden Stellen begangene Unregelmäßigkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> — Eine für Koordinierung zuständige nationale Behörde besaß keine Dokumentation, die einen Gesamtüberblick über alle gemeldeten Fälle und ihren aktuellen Stand geliefert hätte, und sie führte auch keine Vollständigkeits- bzw. Plausibilitätsprüfungen mittels Analysen, welche der meldenden Stellen oder Regionen in welchem Umfang Unregelmäßigkeiten meldeten, durch. — Das Fehlen wichtiger Angaben — etwa der Projektbezeichnung oder der Beträge, auf die sich die Unregelmäßigkeiten beliefen — oder die Angabe einer einmaligen Referenznummer in den OLAF übermittelten Meldebogen für Unregelmäßigkeiten sowie die Verwendung anderer als der Standardmeldebogen erschwerten eine sinnvolle Analyse der Mitteilungen. 	<ul style="list-style-type: none"> — Mangelnde Überwachung auf nationaler Ebene, wie der Begriff Unregelmäßigkeit von den einzelnen meldenden Stellen interpretiert wurde. — Für die Meldung von Unregelmäßigkeiten wurde eine Reihe paralleler Informationskanäle benutzt, was dazu führte, dass aufgedeckte Unregelmäßigkeiten OLAF nicht mitgeteilt und zwischengeschaltete Stellen umgangen und damit an der Ergriffung der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung der betreffenden Mittel gehindert wurden.
Portugal	<p><i>Hinweise auf Verstöße</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Die portugiesischen Behörden nehmen keine systematischen Aktualisierungen der ursprünglichen Meldungen gemäß Artikel 3 vor. Vor allem Einzelheiten der durchgeführten Wiedereinziehungen werden der Kommission nicht immer mitgeteilt. 	<ul style="list-style-type: none"> — Bei der Orientierungsprüfung wurden keine wesentlichen Verstöße festgestellt. 	<ul style="list-style-type: none"> — Bei der Orientierungsprüfung wurden keine wesentlichen Verstöße festgestellt.
Vereinigtes Königreich	<p><i>Hinweise auf Verstöße</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Unterschiedliche Definition bei drei Strukturfonds (EFRE, EAGFL und FIAF). — Nur Unregelmäßigkeiten bei ausbezahlten Zuschüssen gemeldet. — Unregelmäßigkeiten ohne Meldung bereinigt. 	<ul style="list-style-type: none"> — Die für den EFRE zuständige Behörde in England konnte keine vollständige Aufstellung sämtlicher Fälle von Unregelmäßigkeiten aus dem Zeitraum 1994—1999 vorlegen, weil abgeschlossene Fälle in ihrer Datenbank gelöscht wurden, sobald sie erledigt waren. — Das Fehlen wichtiger Angaben — etwa der Projektbezeichnung oder der Beträge, auf die sich die Unregelmäßigkeiten beliefen — oder die Angabe einer einmaligen Referenznummer in den OLAF übermittelten Meldebogen für Unregelmäßigkeiten sowie die Verwendung anderer als der Standardmeldebogen erschwerten eine sinnvolle Analyse der Mitteilungen. 	<ul style="list-style-type: none"> — Mangelnde Überwachung auf nationaler Ebene (Vereinigtes Königreich), wie der Begriff Unregelmäßigkeit von den einzelnen meldenden Stellen interpretiert wurde. — Die mit der Koordinierung beauftragte Stelle führt keine Vollständigkeitsprüfungen oder Analysen durch, welche Ministerien oder Regionen Unregelmäßigkeiten melden. — Keine Überprüfung bzw. Überwachung, wie die einzelnen regionalen <i>Government Offices</i> die Verordnung auslegen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

Beide Verordnungen sind Bestandteil eines Prozesses zur Verbesserung der Finanzkontrolle der Strukturfondsausgaben durch die Mitgliedstaaten, der, damit den neuen Anforderungen entsprochen werden kann, zu zahlreichen Veränderungen bei den Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten sowie zu einem Bedarf an Ressourcen geführt hat. Viele dieser Veränderungen haben sich allmählich im Laufe der letzten drei Jahre vollzogen, wobei spezifische Fragen in dem Maße stärker in den Vordergrund rückten, wie Programme abgewickelt und abgeschlossen wurden.

Die gewonnenen Erfahrungen werden zur Erhöhung der Wirksamkeit der Kontrollsysteme im Programmplanungszeitraum 2000—2006 beitragen.

III. Die Annahme von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 Ende 1997 stellte den krönenden Abschluss eines langwierigen Verfahrens dar, das eingehende Diskussionen mit den Mitgliedstaaten in den Strukturfondsausschüssen, die auf Vorschlag der Kommission zu konsultieren waren, beinhaltete. Die Tragweite der wichtigsten Verpflichtungen wurde daher noch vor der Annahme der Verordnung geprüft und erläutert.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 hat die Kommission große Anstrengungen unternommen, um den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Bestimmungen der Verordnung detaillierte Unterstützung zu geben. Dazu nutzte sie insbesondere das Handbuch zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Finanzkontrolle der Strukturfonds (Audit-Handbuch), das im Juni 1998 vorgestellt wurde, sowie die systematische Behandlung von Fragen zur Verordnung im Rahmen der bilateralen Koordinierungssitzungen mit den Mitgliedstaaten auf den jährlichen Tagungen der EU-Finanzkontrolleure in den Jahren 1998, 1999 und 2000 und bei anderen Gelegenheiten.

Was die Einschätzung der Anwendung der Verordnung anbelangt, so wurde von den Dienststellen der Strukturfonds seit 1999 eine Reihe von Kontrollbesuchen durchgeführt, um die Einhaltung bestimmter Aspekte der Verordnung zu prüfen. In Vorbereitung des Abschlusses von Programmen des Zeitraums 1994—1999 begann Anfang 2001 eine umfassende Untersuchung zur Durchführung der Verordnung durch alle Mitgliedstaaten. Über die dabei festgestellten Probleme werden die nationalen Behörden informiert, so dass sie Korrekturmaßnahmen einleiten können.

Wie sich an der zunehmenden Zahl von Mitteilungen seitens der Mitgliedstaaten zeigt, sind die fortgesetzten Maßnahmen zur quantitativen und qualitativen Verbesserung der im Zusammenhang mit Verordnung (EG) Nr. 1681/94 eingehenden Informationen erfolgreich. Das Amt für Betrugsbekämpfung OLAF arbeitet eng mit anderen Dienststellen der Kommission und den Mitgliedstaaten zusammen, um weiterhin bestehende Schwachstellen zu beseitigen. Seit Dezember 2000 verwendet OLAF die neue Software, die im Rahmen von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 für die Kommunikation entwickelt wurde. Nach Tests in einigen Mitgliedstaaten kann sie nunmehr in allen Mitgliedstaaten eingesetzt werden.

Im Weißbuch „Die Reform der Kommission“ findet sich ein Komplex von Maßnahmen zum „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“, der auf die Verbesserung der Systeme der Feststellung und Zusammenarbeit abzielt. Ferner muss die Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen sowie zwischen Kommission und Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Strukturfonds genauer definiert werden, um sicherzustellen, dass effizientere Maßnahmen zur Verbesserung der Verhütung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Misswirtschaft eingeleitet werden. Diese Zielsetzung für die Strukturfonds mündet dann in die Maßnahme 97 „Verbesserte Überwachung der Strukturfonds“ des Aktionsplans des Weißbuchs. Eine Mitteilung der Kommission steht kurz vor ihrer Annahme.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen OLAF und den für die Strukturfonds verantwortlichen Generaldirektionen nahm die Kommission kürzlich einen „Aktionsplan für 2001—2003“ zum „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft — Betrugsbekämpfung“ an. Darin wird ausdrücklich die Notwendigkeit festgestellt, die Verantwortung der einzelnen Dienststellen im Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen bei gemeldeten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen sowie der Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge eindeutig festzulegen. Der Aktionsplan sieht vor, dass für OLAF und die für die Strukturfonds zuständigen GD Protokolle über die Folgemaßnahmen bei von den Mitgliedstaaten entsprechend Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gemeldeten Unregelmäßigkeiten angefertigt werden. Es ist vorgesehen, diese Protokolle bis Ende 2001 zum Abschluss zu bringen.

Die Koordinierung zwischen OLAF, den Mitgliedstaaten und den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen wird außerdem durch die jährlichen Kontroll—Koordinierungssitzungen gewährleistet, für die früher die GD Finanzkontrolle zuständig war und für die seit Juli 2000 die GD Regionalpolitik verantwortlich zeichnet. Auf diesen Treffen werden auch stets Fälle von Unregelmäßigkeiten besprochen, die die Mitgliedstaaten gemeldet haben.

Gegenwärtig werden in allen Mitgliedstaaten die Anwendung der Kontrollbestimmungen von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 geprüft und die Einhaltung von Artikel 7 dieser Verordnung bei der Behandlung von Unregelmäßigkeiten bewertet.

In Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe b) des Beschlusses 1999/352 der Kommission ist festgelegt, dass OLAF für die Sicherung der Informationssammlung und die Speicherung der Berichte der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten zuständig ist. Wichtig dabei ist, dass eine Datenbank, die Informationen über Unregelmäßigkeiten enthält, eine globale Übersicht ermöglicht. Mit den dezentralen Datenbanken der Abteilungen, die die Mittel ausgeben, konnte diese Anforderung nicht erfüllt werden. Seit März 2001 ist es jedoch für die operationellen Dienste der Online-Zugriff auf die Mitteilungen der Mitgliedstaaten im Electronic Communications Registry (ECR) (elektronisches Mitteilungs-Register) wieder möglich.

Das Meldeverfahren für die Mitgliedstaaten wurde auf Kommissionsebene für alle Sektoren harmonisiert, wobei eine einheitliche Präsentation vorgeschrieben ist, um die Weiterverarbeitung mit dem Computer zu erleichtern. Alle in Verbindung mit Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gegebenen Informationen werden in die Datenbank des Amtes für Betrugsbekämpfung eingegeben. Die Tatsache, dass in allen Mitgliedstaaten die neue Software installiert ist, wird sich für OLAF als äußerst nützlich erweisen. Da die neue EG-Verordnung (EG) Nr. 448/2001 die Anwendung von Finanzkorrekturen mit den im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 zur Verfügung gestellten Berichten verknüpft, wird es nicht für notwendig erachtet, die beiden Verordnungen miteinander zu verbinden.

EINLEITUNG

1. Die Beendigung eines Programms aufgrund der endgültigen Ausgabenerklärung durch die nationalen Behörden ist ein formeller Prozess. Wird festgestellt, dass die Ausgabenerklärung falsch ist, wird der nicht zuschussfähige Betrag ausgeklammert. Die für den Programmplanungszeitraum 2000—2006 geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 438/2001 und (EG) Nr. 448/2001 der Kommission, verstärken die Finanzkontrollmaßnahmen erheblich.

RECHTLICHER RAHMEN

Verordnung (EG) Nr. 2064/97

9. Nach Maßgabe von Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates sind Kontrollen von kofinanzierten Maßnahmen obligatorisch. So führte die Kommission im Verlauf des

mehrjährigen Durchführungszeitraums in den Mitgliedstaaten Audits durch, ohne diese jedoch auf den Zeitpunkt des Programmabschlusses zu konzentrieren. Nach der Verlagerung der Kontrollreferate von der Generaldirektion Finanzkontrolle zu den Generaldirektionen der Strukturfonds im Juli 2000 und der Einrichtung zusätzlicher Dienstposten für bestimmte Dienste haben die Auditleistungen in Verbindung mit den Strukturfonds zugenommen.

14. Die Kommission hat in ihrem letzten Fortschrittsbericht zur Durchführung von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vom Juni 2000 Hinweise zu den Mindestinformationen gegeben, die die Berichte enthalten sollten.

ZIELSETZUNGEN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 2064/97

21. Angesichts der Notwendigkeit, mehr Hilfestellung zu geben, überarbeitet die Kommission gegenwärtig ihr Handbuch zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und wird mit den Mitgliedstaaten auch die detaillierte Methodik besprechen.

ROLLE DER KOMMISSION BEI DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG) Nr. 2064/97

23. Da es die Kommission für verfrüht hielt, mit dem Audit der Anwendung der Verordnung noch vor Ende 1999 zu beginnen, wurde dieser auf Anfang 2001 verschoben. Ausgehend von den Präsentationen der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie den Berichten zu Artikel 9 wurde die Durchführung der Verordnung jedoch auf den Jahrestagungen der Finanzkontrolleure in den Jahren 1998, 1999 und 2000 erörtert. Die Anwendung der Verordnung war auch Gegenstand der Beratungen der hochrangigen Gruppe der persönlichen Vertreter der Finanzminister.

24. Aufgrund des Beschlusses der Kommission, die beiden für die Kontrolle der regionalen Ausgaben bzw. die Koordinierung der Kontrollen für die Strukturfondsausgaben zuständigen Referate von der GD Finanzkontrolle an die GD Regionalpolitik abzugeben, übernahm die GD Regionalpolitik im Juli 2000 die Koordinierung.

Prüfungshandbuch der Kommission

25.—26. Das Audit-Handbuch wurde den Mitgliedstaaten für ihre Finanzkontrollorgane am 2./3. Juni 1998 während eines Seminars in London übergeben. Ein weiteres Mal wurde es einem Kreis von Finanzkontrolleuren der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer auf einem Seminar in Budapest am 15./16. Oktober 1998 vorgestellt. Danach hätten die betreffenden Stellen der Mitgliedstaaten die im Handbuch gegebenen Hinweise genau kennen müssen, auch wenn die offizielle Verteilung in allen Amtssprachen der Gemeinschaft erst im Oktober 1999 erfolgte. Zumindest ein Mitgliedstaat fertigte die Übersetzung selbst an. Auch wenn die offizielle Verteilung in allen Amtssprachen erst im Oktober 1999 erfolgte, hätten die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, ihre Verfahren beispielsweise im Hinblick auf Risikoanalysemethoden anzugleichen, da bis zum Abschluss der Mehrzahl der Programme noch über zwei Jahre verblieben.

27. Die Verordnung gestattet die Anwendung der proportionalen Verringerung des Prozentsatzes auf unterschiedliche Weise und legt nicht fest, ob dies anteilmäßig nach Ausgaben oder über den Zeitraum erfolgen sollte. Daher kann die Kommission für die Durchsetzung der Verringerung auch keine einheitliche Grundlage festlegen. Sie hat den Mitgliedstaaten, die die Frage einer proportionalen Verringerung der geforderten 5 % bei Kontrollen aufgeworfen haben, Hinweise auf den von ihr bevorzugten Ansatz auf bilateralem Weg gegeben.

28. Die Berichte gemäß Artikel 9 sowie die bei den bilateralen Koordinierungssitzungen erhaltenen Informationen stellen eine nützliche Grundlage für die Überwachung der Anwendung der Verordnung dar. Zudem hat die Kommission Maßnahmen mit dem Ziel eingeleitet, ihre Bewertung zu vervollständigen. Hierzu führt sie im Jahre 2001 in allen Mitgliedstaaten Systemaudits der Durchführung der Kontrollbestimmungen der Verordnung durch.

Von der Kommission vorgenommene Bewertung der Einhaltung der Verordnung

30. Die Verantwortung für die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Mit den Audits, die die Kommission bei einer Auswahl von Programmen im Verlauf des Programmplanungszeitraums durchführt, verfolgt sie die Absicht, die Angemessenheit der nationalen Kontrollsysteme zu bestätigen. Die Bestimmungen von Artikel 8 der Verordnung unterstreichen die diesbezüglichen Pflichten der Mitgliedstaaten, indem eine endgültige Ausgabenerklärung gefordert wird.

Das Referat Audit und Kontrolle der GD Beschäftigung und Soziales hat gegenwärtig erheblich unter Personalmangel zu leiden, versucht jedoch, die offenen Stellen zu besetzen, um zu sichern, dass keine Abstriche am Arbeitsprogramm für 2001 gemacht werden müssen.

31. Der Prüfbericht der GD Fischerei sagt eindeutig aus, dass das von den österreichischen Behörden eingerichtete Finanzkontrollsystem sowie die durchgeführten Kontrollen den Erfordernissen von Verordnung (EWG) Nr. 2064/92 genügen.

Alle diese Erfordernisse (Inhalt der Systeme, Erreichung von 5 %, angemessene Mischung der Kontrollen sowie Beachtung jeglicher Risikofaktoren, Inhalt und Qualität der Kontrollen, weitere Beobachtung der Ergebnisse) wurden selbstverständlich durch Befragung der Verantwortlichen überprüft, und die Begleitdokumente (insbesondere die Prüfberichte) wurden kontrolliert.

Da es keinerlei Beanstandungen gab, erschien es nicht notwendig, alle Schritte des Audits sowie die Ergebnisse im Einzelnen ausdrücklich aufzuführen.

Dennoch werden die Empfehlungen des Rechnungshofs bezüglich der detaillierten Berichterstattung über die Qualität der Kontrollen gemäß Artikel 3 in Zukunft befolgt.

32. Gegenwärtig wird in allen Mitgliedstaaten ein Systemaudit der Anwendung der Kontrollbestimmungen von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 durchgeführt. Die Kommission ist der Ansicht, dass es möglich sein wird, ausgehend von der 2001 geleisteten Arbeit wichtige Schlussfolgerungen zur Einhaltung der Verordnung zu ziehen. Da die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen bis zur Beendigung des Programms erfolgen können, sollte es noch möglich sein, Korrekturmaßnahmen einzuleiten. Wenn die Kommissionsdienststellen bei ihren Audits Unzulänglichkeiten bei der Durchführung der Kontrollen feststellen, informieren sie die zuständigen nationalen Behörden, damit Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden können.

33. Grund zur Sorge ist gegeben, wenn die festgelegten Anforderungen der Verordnung in einem Mitgliedstaat nicht erfüllt werden. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die Kontrollbestimmungen der Verordnung vor Abschluss des Programms

eingehalten werden, gegebenenfalls müssen sie zu diesem Zweck eine Verlängerung beantragen. Wenn die Kommission während des laufenden Audits der Anwendung der Verordnung eine Verzögerung feststellt, werden die nationalen Behörden auf die Folgen für den Abschluss aufmerksam gemacht.

34. Neben ihren Stellungnahmen auf den Protokolltagungen sowie in den Antworten auf schriftliche Anfragen hat die Kommission auf Auslegungsfragen reagiert, die sich aus ihren Audits ergeben haben.

Das Hauptproblem, auf das die Kommission im Hinblick auf die Kontrollen bei ihren Audits bisher gestoßen ist, scheint vor allem darin zu bestehen, dass die Zahl der Kontrollen unzureichend ist, und weniger darin, dass die Kontrollen nicht in Übereinstimmung mit der Verordnung erfolgten.

Koordinierung innerhalb der Kommission

35.—36. Im Juli 2000 beschloss die Kommission, dass die Generaldirektion Regionalpolitik die Antwort auf alle Fragen der Auslegung von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 koordinieren und erforderlichenfalls den Juristischen Dienst konsultieren sollte, bevor den nationalen Behörden eine Antwort erteilt wird.

36. In ihrem Schreiben an die italienischen Behörden wollte die GD Fischerei die zusätzliche Verantwortung des Mitgliedstaats und die Unabhängigkeit der den Vermerk ausstellenden Stelle betonen.

Im Zusammenhang mit der Person bzw. der Stelle, die den in Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vorgesehenen Vermerk unterzeichnen muss, wurde den italienischen Behörden mitgeteilt, dass die von der GD Fischerei übermittelten Informationen ungenau sind.

ANZUWENDENDE PRÜFUNGSGRUNDSÄTZE

37.—41. Die Kommission stimmt zu, dass die vom Hof auf der Grundlage des Audit-Handbuchs angegebenen Normen optimale Verfahren darstellen, die sie von den nationalen Kontrollbehörden angewandt sehen möchte. Dennoch muss zwischen den rechtsverbindlichen Anforderungen der Verordnung und den im Audit-Handbuch gegebenen Hinweisen unterschieden werden.

So wäre es beispielsweise schwierig, Kontrollen aus dem einzigen Grund unberücksichtigt zu lassen, dass keine Kontrolllisten erarbeitet wurden.

Zwar schließt sich die Kommission der Meinung an, dass es wichtig ist, die Unabhängigkeit des Kontrolleurs zu gewährleisten, doch müssen bei den Möglichkeiten für die Gewährleistung der Unabhängigkeit die Verwaltungsstrukturen des Mitgliedstaats, die in Abhängigkeit vom Umfang des Programms zur Verfügung stehenden Mittel und die bestehenden Risiken in Betracht gezogen werden.

DURCHFÜHRUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

42.—87. Bei der Kommission gingen die Antworten der Mitgliedstaaten auf die sektorbezogenen Schreiben des Rechnungshofs erst Mitte Juni 2001 vollständig ein. Von den durch das Audit des Hofes erfassten Mitgliedstaaten haben die Kommissionsdienststellen im Rahmen ihrer 2001 durchzuführenden Prüfmaßnahmen zur Verordnung bisher Frankreich, Deutschland, Spanien und Portugal besucht. Die Kommission wird die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigen und bei ihren Audits festgestellten Unzulänglichkeiten nachgehen.

Derzeitige Regelungen

49. Die Vereinbarung betraf das Verhältnis zwischen den Bundes- und den Regionalbehörden, dabei wurde akzeptiert, dass die in der Verordnung geforderten Kontrollen im Rahmen der bestehenden Verwaltungsstrukturen durchgeführt werden können. Aufgrund der von der Kommission im Verwaltungs- und Kontrollsystem festgestellten Schwachstellen wurde in die Vereinbarung eine Bestimmung aufgenommen, die besagt, dass die Kommission, der Bund und die Länder übereinkommen, eventuelle Probleme bei der Durchführung der Verordnung im Rahmen der Partnerschaft zu lösen. Somit wurden in der Vereinbarung die Ergebnisse der Überprüfung der Anwendung der Kontrollbestimmungen der Verordnung, mit denen die Einhaltung der festgelegten Anforderungen gewährleistet werden soll, nicht im Voraus beurteilt.

Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten

58. Der Hof kritisiert die Tatsache, dass es insbesondere in Staaten mit föderaler Struktur weder eine zentrale Koordinierung noch eine zentrale Qualitätskontrolle der Durchführung der Verordnung gibt. Die Kommission teilt die Besorgnis des Rechnungshofs, dass es keinerlei Garantie für eine einheitliche Behandlung durch die einzelnen regionalen Behörden gibt. Dies trifft auch auf die einheitliche Anwendung der Mindestnormen für Kontrollen zu. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, die betreffenden Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit zu überzeugen, eine zentrale Koordinierungsfunktion zu schaffen und beispielsweise die Vertretung der Regionen auf den bilateralen Koordinierungssitzungen vorzusehen.

59. Bei einem durch mehrere Fonds geförderten Programm gibt es generell nur eine einzige endgültige Ausgabenerklärung je Programm bzw. eine endgültige Ausgabenerklärung für jeden Fonds. In besonderen Fällen jedoch (zum Beispiel bei Interreg-Programmen) könnte es erforderlich sein, mehr als eine Endabrechnung vorzulegen.

Zuständigkeit für die Durchführung der Kontrollen

61. Die Frage, welche Stellen die Kontrollen für den Programmplanungszeitraum 1994—1999 durchzuführen haben, war seit Annahme der Verordnung ständig Gegenstand von Diskussionen mit den Mitgliedstaaten. Beim Abschluss von Programmen wird dies als Risikofaktor in Betracht gezogen.

62. Die beiden mit der Durchführung betrauten Stellen des privaten Sektors wurden von der Kommission als für die Durchführung der Kontrollen gemäß Artikel 3 und der endgültigen Ausgabenerklärung gemäß Artikel 8 geeignet angesehen. Da es sich bei diesen Stellen gleichzeitig um Endempfänger einiger Interventionsformen handelte, stellt der Rechnungshof deren Unabhängigkeit infrage. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Frage der Funktionsteilung insgesamt zufrieden stellend gelöst wurde, da die entsprechenden für die Innenrevision zuständigen Stellen innerhalb der Unternehmensstruktur sowohl von ihrer Funktion als auch von der Hierarchie her von den Verwaltungsstrukturen einschließlich der für die Bescheinigung der Ausgaben verantwortlichen Stelle vollkommen unabhängig sind.

Die beiden Stellen sind für die tägliche Durchführung der operationellen Programme zuständig, während die Gesamtverantwortung von den beiden maßgeblichen staatlichen Stellen (Ministerien) getragen wird. In ihren schriftlichen Hinweisen an die betreffenden Mitgliedstaaten stellte die Kommission klar, dass die staatlichen Behörden den Stellen des Privatsektors einen eindeutigen Auftrag zu erteilen haben, dass eine den Strukturfonds entsprechende Prüfmethode anzuwenden ist und die Schlussfolgerungen der privaten Stellen durch die gleichen staatlichen Behörden zu validieren sind.

Verringerung der 5 %-Quote

75.—77. Die Verordnung gestattet die Anwendung einer proportionalen Verringerung auf unterschiedliche Weise und legt nicht fest, ob dies anteilmäßig nach Ausgaben oder über den Zeitraum erfolgen sollte. Daher kann die Kommission auch keine einheitliche Grundlage für die Umsetzung der Verringerung festlegen. Die Verordnung gestattet jedoch nicht, dass Ausgaben vor 1998 von den Kontrollen ausgenommen werden. Hierbei handelt es sich nunmehr um den gemeinsamen Standpunkt der Kommission, der bei dem gegenwärtig erfolgenden Audit der Durchführung der Bestimmungen der Verordnung Anwendung findet.

79. Es trifft zwar zu, dass sich Verordnung (EG) Nr. 2406/98 lediglich auf Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 bezieht, doch sind die Bestimmungen von Artikel 3 im Hinblick auf Ziel-2-Programme im Zeitraum 1994—1996 anzuwenden, wobei einerseits die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen ist, den Prozentsatz der zu prüfenden Ausgaben zu verringern, und andererseits dem Grundsatz der Proportionalität Rechnung zu tragen ist. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung trennten diese Programme nur 12 Monate von ihrem Abschluss, wohingegen in vielen Mitgliedstaaten ein beträchtlich längerer Zeitraum erforderlich war, um die neuen, zur Durchführung der Kontrollen entsprechend den Bestimmungen von Artikel 3 fähigen Strukturen zu schaffen. Daher wird die Kommission prüfen, ob weitere Maßnahmen einzuleiten sind.

Abschlussvermerk

81. Die in Artikel 8 der Verordnung genannte Stelle muss in ihrer endgültigen Ausgabenerklärung alle Unregelmäßigkeiten, die nicht zufrieden stellend behandelt wurden, sowie den Umfang der betroffenen Gemeinschaftsbeihilfe angeben. Damit steht der Kommission die Grundlage zur Verfügung, von der aus sie den Abschluss dieser Beträge von der Kofinanzierung vornehmen kann. Tritt die Unregelmäßigkeit systematisch auf, müssten die Mitglied-

staaten die Kontrollen auf alle Maßnahmen ausdehnen, die betroffen sein könnten, wie dies nach Artikel 7 von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vorgesehen ist. Die Kommission ist jedoch der Meinung, dass Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 eine Rechtsgrundlage für extrapolierte oder pauschale finanzielle Abhilfemaßnahmen bietet, wie sie in den internen Leitlinien für Finanzkorrekturen vom 15. Oktober 1997 aufgeführt sind.

82. Die die endgültige Ausgabenerklärung abgebende Stelle muss ausgehend von allen durchgeführten Kontrollen und den gemäß Artikel 7 durchgeführten Abhilfemaßnahmen eine Stellungnahme zur Gültigkeit des Antrags auf endgültige Zahlung und zu der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser endgültigen Ausgabenerklärung zugrunde liegenden Maßnahmen abgeben. In Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung sowie in den Orientierungen zur endgültigen Ausgabenerklärung in Anhang II ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Stelle gemäß Artikel 8 bei großer Häufigkeit des Auftretens von Unregelmäßigkeiten darauf hinweist, dass sie nicht in der Lage ist, eine positive Schlussfolgerung abzugeben, auch wenn solche Fehler zufrieden stellend behandelt wurden.

In diesem Fall besprechen die Kommissionsdienststellen mit den nationalen Behörden die einzuleitenden Maßnahmen. Der zweite Unterabschnitt von Artikel 8 Absatz 2 besagt, dass die Kommission um die Durchführung weiterer Kontrollen ersuchen kann, und die Kommission ist dann verpflichtet, finanzielle Korrekturen vorzunehmen.

83. Von der die endgültige Ausgabenerklärung abgebenden Stelle ist der von ihr gewählte Ansatz unter Berücksichtigung der allgemein anerkannten Prüfstandards anzugeben.

84. Die Verordnung bezieht sich auf „Häufigkeit“. Nach Ansicht der Kommission ist es die Häufigkeit von Fehlern, die den Hauptindikator für die Zuverlässigkeit des Systems darstellt. Auf jeden Fall muss die unter Artikel 8 genannte Stelle alle Unregelmäßigkeiten in Betracht ziehen und sich davon überzeugen, dass sie korrekt behandelt wurden.

Prüfpfade

85.—87. Die genannte Untersuchung, in der alle Mitgliedstaaten sowie alle Fonds erfasst wurden, hatte das Ziel, den Nachweis der Einhaltung des geforderten Prüfpfades zu erleichtern. Die Untersuchung selbst war nicht als ein solcher Nachweis gedacht.

Das Ergebnis der Studie liegt den Prüfern der Kommission sowie den nationalen Behörden vor. Die Möglichkeit einer Aktualisierung der Studie im Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 38 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 wird gegenwärtig geprüft.

ZIELSETZUNGEN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94

89. Da der Text von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 keine genaue Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ enthält, war sie Gegenstand einer zum Zeitpunkt der Annahme in das Protokoll aufgenommenen Erklärung. Die Kommission ist der Meinung, dass unbedingt zu gewährleisten ist, dass alle Parteien nur eine Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ verwenden, und ist daher zu der Überzeugung gelangt, dass sie nur einmal definiert werden sollte, nämlich in Verordnung (EG) Nr. 2988/95.

Mit dem neuen Online-Kommunikationssystem wird es wesentlich einfacher sein, eine detaillierte Risikoanalyse durchzuführen und die geeigneten Schritte für die Finanzverwaltung zu unternehmen.

ROLLE VON OLAF UND DER ÜBRIGEN KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BEI DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1681/94**Verwaltungssysteme**

90. Im Dezember 1993 reorganisierte und zentralisierte die Kommission ihre Betrugsbekämpfungsdienste und bildete im Rahmen von OLAF eine Spezialeinheit, die sich mit den Strukturfonds, den Direktausgaben und der Korruptionsbekämpfung beschäftigen sollte.

91. Infolge der Abschaltung des Großrechners im Centre de Calcul in Luxemburg musste die Datenbank Irene mit den Informationen, die alle von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten enthielt, nach Brüssel verlagert werden. Angesichts der zunehmenden Zahl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle in Verbindung mit der Einführung der neuen relationalen Datenbank wurde die Art und Weise, wie die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen in die Datenbank einzugeben waren, verändert. Aufgrund von technischen und personellen Problemen stand die Software, die die Online-Kommunikation seitens der Mitgliedstaaten in elektronischer Form gestattet, noch nicht zur Verfügung (sie wird in den Mitgliedstaaten erst im zweiten Halbjahr 2001 installiert). Es ist richtig, und die Kommission bedauert diesen Umstand, dass während einer Übergangsphase (1998—2000) die meisten in den Mitteilungen der Mitgliedstaaten enthaltenen relevanten Informationen in eine separate Datenbank eingegeben wurden, auf die lediglich der Zugriff innerhalb von OLAF/OLAF möglich war. Allerdings war es während dieser Übergangsperiode den Kommissionsdienststellen möglich, Informationen von der Datenbank abzurufen. Diese Möglichkeit wurde genutzt, um eine Grundlage für die Erörterung der gemeldeten Unregelmäßigkeiten auf den jährlichen Kontroll-Koordinierungssitzungen mit den Mitgliedstaaten zu schaffen. Seit Anfang 2001 werden alle von den Mitgliedstaaten eingehenden Mitteilungen im Electronic Communications Registry (ECR) (elektronisches Mitteilungs-Register) gespeichert, das die Datenbank Irene ersetzt. Dazu gehören auch die für die Jahre 1998—2000 gemeldeten Fälle (die Migration der in der gesonderten Datenbank enthaltenen Daten in das ECR ist erfolgt). Seit März 2001 haben auch die anderen für die Verwaltung oder Kontrolle der Fonds zuständigen Kommissionsdienststellen Zugriff auf das ECR.

92. In der Mitteilung der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft — Betrugsbekämpfung: Aktionsplan 2001—2003“⁽¹⁾ wird die Notwendigkeit festgestellt, die Verantwortung der einzelnen Dienststellen im Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen bei gemeldeten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen sowie der Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge eindeutig festzulegen. Der Aktionsplan sieht vor, dass zwischen OLAF und den für die Strukturfonds zuständigen GD Protokolle über die Folgemaßnahmen bei von den Mitgliedstaaten entsprechend Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gemeldeten Unregelmäßigkeiten angefertigt werden. Es ist vorgesehen, diese Protokolle bis Ende 2001 zum Abschluss zu bringen.

Die Kommissionsdienststellen wollen alle Fälle von Unregelmäßigkeiten, die ihnen zur Kenntnis gelangen, im Einzelnen untersuchen und ihnen nachgehen. Mit der Inbetriebnahme der neuen Datenbank, in die alle Mitteilungen der Mitgliedstaaten eingegeben werden und auf die alle Dienststellen der Kommission Zugriff erhalten, dürften die Unzulänglichkeiten, die in den vergangenen Jahren im Informationssystem hinsichtlich der Folgemaßnahmen zu den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind, überwunden sein.

93. Seit Dezember 2000 verwendet OLAF die neue Software, die gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 für die Kommunikation entwickelt wurde. Alle von den Mitgliedstaaten für das Jahr 2000 gemeldeten Unregelmäßigkeiten wurden in das neu geschaffene Elektronische Mitteilungs-Register (ECR) eingetragen. Die (zusammengefassten) Daten der für das vorhergehende Jahr gemeldeten Unregelmäßigkeiten wurden aus der Excel-Kalkulationstabelle in das ECR übertragen. Nach dem Test der neuen Software in einigen Mitgliedstaaten steht diese nun für den Zugriff durch alle Mitgliedstaaten bereit. Die Meldung von Unregelmäßigkeiten seitens der Mitgliedstaaten erfolgt unter Verwendung des Afis-Systems, für das ein spezielles Modul entwickelt und den Mitgliedstaaten im März 2001 übergeben wurde. Aufgrund der knappen Finanzmittel bei OLAF war sein sofortiger Einsatz für die Anwendung in den Mitgliedstaaten (Ausbildung der Nutzer, Unterstützung bei der Installation) nicht möglich, dürfte aber bis Ende 2001 abgeschlossen sein. Seit März 2001 ist der Zugriff auf das ECR durch andere GD der Kommission technisch möglich.

94. Was die für die Strukturfonds verantwortlichen Generaldirektionen anbelangt, so ist das Weißbuch über die Reformen in die Maßnahme 97 „Verbesserte Überwachung der Strukturfonds“ des Aktionsplans umgesetzt worden. Eine Mitteilung der Kommission zu diesem Thema steht kurz vor ihrer Annahme. Das diesbezüglich wichtigste vorläufige Ergebnis von Maßnahme 97 war die Annahme von Verordnung (EG) Nr. 438/2001 über Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie von Verordnung (EG) Nr. 448/2001 über die Vornahme von Finanzkorrekturen sowie die Reorganisation und Stärkung bestimmter Kontrollstellen der Kommission, die für die Strukturfonds zuständig sind.

Was die Zusammenarbeit zwischen OLAF und den für die Strukturfonds zuständigen GD anbelangt, siehe Antwort auf Punkt 92 zum Aktionsplan 2001—2003 „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“.

⁽¹⁾ KOM (2001) 254 endg., angenommen am 15.5.2001, insbesondere Punkt 1.2.2.

Alle von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten werden in das ECR eingegeben. Inzwischen ist es den für die Verwaltung bzw. Kontrolle der Fonds zuständigen Kommissionsdienststellen technisch möglich, auf das ECR zuzugreifen.

Anleitung durch die Kommission

96. Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 regelt eindeutig, was die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen müssen. Verordnung (EG) Nr. 2988/95 harmonisiert die Definition der „Unregelmäßigkeit“, wie dies im Bericht auch ausgeführt ist. Wie es in Absatz 89 heißt, ist es die Politik der Kommission, bei einer bestimmten Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ zu bleiben.

97. OLAF prüft nach, ob die Mitgliedstaaten alle Unregelmäßigkeiten gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 melden. Insbesondere besteht das Amt darauf (beispielsweise in den Koordinierungssitzungen mit den Mitgliedstaaten), dass ihm detaillierte und genaue Informationen zu jedem Fall sowie Informationen zu den eingeleiteten Folgemaßnahmen übermittelt werden. Diese Informationen dienen OLAF als Grundlage für eine Entscheidung über eigene Untersuchungen oder Folgemaßnahmen sowie für einen Vorschlag an die zuständige GD, gegebenenfalls finanzielle Sanktionen zu verhängen.

Auf den Sitzungen mit den Mitgliedstaaten ist von OLAF jede Gelegenheit genutzt worden (Seminare, Cocolaf, bilaterale Treffen), um Qualität und Quantität der Informationen zu verbessern. Diese ständigen Bemühungen waren erfolgreich, was aus der erhöhten Anzahl von Mitteilungen zu ersehen ist, die von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden.

Die Kommission möchte betonen, dass die Verwaltung der Strukturfonds in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten erfolgt. In erster Linie sind die Mitgliedstaaten für die Meldung von Unregelmäßigkeiten gemäß den Leitlinien der Kommission zuständig (siehe auch Bemerkungen des Rechnungshofs in Randnummer 107). Das Amt für Betrugsbekämpfung OLAF setzt sich für eine einheitliche Norm für die Meldung von Unregelmäßigkeiten ein.

98. Nach der Annahme von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 entwarfen die Kommissionsdienststellen (UCLAF) ein Formular für die Übermittlung der Informationen sowie Erläuterungen zum Ausfüllen dieses Formulars. Nachdem 1997 einige Mitgliedstaaten einen entsprechenden Wunsch geäußert hatten, erstellte UCLAF ein Arbeitsdokument ⁽¹⁾, um die Durchführung zu erleichtern und den Begriff „Unregelmäßigkeit“ zu erläutern. Dieses Dokument betrifft die Arten von Unregelmäßigkeiten, die in Verbindung mit der Anwendung der Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und (EG) Nr. 1831/94 zu beobachten sind. Es war Gegenstand einer Diskussion mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Cocolaf-Sitzung am 12. Dezember 1997. UCLAF organisierte insbesondere für Italien mehrere bilaterale Sitzungen, um Hilfestellung zu geben und die Durchführung der genannten Verordnung zu erläutern.

⁽¹⁾ SEK(97) 9445.

99.—100. Laut Rechnungshof wurden die Probleme zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in verschiedenen Berichten gemeldet. Die Kommission gab Hinweise, doch dauerte es lange, bis die Mitgliedstaaten den Umfang ihrer Verantwortung verstanden und akzeptierten, und in einigen Fällen wurden keinerlei Folgemaßnahmen zu den regelmäßigen Forderungen von OLAF durchgeführt.

101. Artikel 3 erster Absatz dritter Gedankenstrich besagt eindeutig, dass Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Unregelmäßigkeiten zu melden, auch wenn keine Zahlung erfolgt ist, mit Ausnahme von Irrtümern oder Versäumnissen der Wirtschaftsbeteiligten, die vor der Zahlung aufgedeckt wurden und keinen Anlass zu einer administrativen oder gerichtlichen Strafmaßnahme geben. Die Kommission ist sich der Koordinierungsprobleme auf nationaler Ebene bewusst.

102. In Artikel 3 Absatz 1 heißt es eindeutig, dass Unregelmäßigkeiten, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind, gemeldet werden müssen. Diese Interpretation wird durch Artikel 5 noch verstärkt, in dem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, „unter Bezugnahme auf alle früheren Mitteilungen nach Artikel 3“

- die Höhe der erfolgten oder **erwarteten Wiedereinzahlung**,
- die Gerichts- und Verwaltungsverfahren, die zur Wiedereinzahlung der zu Unrecht gezahlten Beträge eingeleitet wurden, mitzuteilen.

Daraus wird ersichtlich, dass die Ausstellung einer Wiedereinzahlungsforderung bzw. ein Strafverfahren für die Meldung einer Unregelmäßigkeit keine Voraussetzung sind.

103. Selbst wenn diese Bestimmung Anwendung findet, können einige Elemente des Falls (Referenznummer des Programms, Höhe des Betrags) ohne die erforderliche Genehmigung und ohne Verletzung der Geheimhaltungspflicht gemäß Artikel 3 Absatz 3 mitgeteilt werden. Allerdings müssen die einzelstaatlichen Bestimmungen eingehalten werden.

104. Bei der Annahme der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, die den Begriff der Unregelmäßigkeit regelt, wurde folgende Erklärung in das Protokoll aufgenommen:

„Der Rat erklärt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung des Vorrechts einer staatlichen Behörde nicht als ‚Wirtschaftsbeteiligte‘ im Sinne der vorliegenden Verordnung anzusehen sind.“

Die von den betreffenden beiden Mitgliedstaaten vorgenommene Interpretation ist nicht geeignet, da die die Fonds verwaltenden Gremien nicht im Rahmen der Vorrechte einer staatlichen Behörde handeln.

105. OLAF organisierte mit den drei betreffenden Mitgliedstaaten ein bilaterales Treffen, um die Durchführung der Verordnung zu erleichtern.

Allerdings haben die drei Mitgliedstaaten einige Probleme mit der Anwendung der genannten Verordnung.

Die von einer Verwaltungsstelle in Deutschland abgegebene Erklärung, dass die strikte Anwendung von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 zur Meldung von Tausenden von Unregelmäßigkeiten führen würde, scheint übertrieben. Selbst bei einer relativ großen Zahl von Endempfängern, die im Rahmen des Sozialfonds gefördert werden, ist davon auszugehen, dass lediglich ein kleiner Teil der Zahlungen unregelmäßig ist. Gemeldet werden müssen nur Unregelmäßigkeiten, die über 4 000 EUR hinausgehen.

106. Im Rahmen der Durchführung von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 hat sich die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und den Kommissionsdienststellen, insbesondere mit OLAF, immer mehr verstärkt. Diese soll noch ausgebaut werden.

Überwachung der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 durch OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen

107. Die GD Finanzkontrolle betrachtet die gemäß Artikel 2 der Verordnung erhaltenen Berichte als eines der ihr für die Einschätzung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Elemente. Die Kommission sieht vor, im Rahmen der Reform namentlich hinsichtlich der Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollverfahren für die Strukturfonds Schritte einzuleiten, um zu gewährleisten, dass sie über die in den Mitgliedstaaten angewandten Verfahren informiert wird. Was die Zusammenarbeit zwischen OLAF und den operationellen GD anbelangt, so wird in dem von der Kommission kürzlich angenommenen Dokument „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft — Betrugsbekämpfung“: Aktionsplan 2001—2003 eindeutig auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Verantwortung der verschiedenen Einrichtungen für Folgemaßnahmen bei gemeldeten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen sowie die Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen genau festzulegen. Daher ist im Aktionsplan vorgesehen, zwischen OLAF und den für die Strukturfonds zuständigen GD im Hinblick auf Folgemaßnahmen bei Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gemeldet wurden, Protokolle aufzusetzen. Ferner ist beabsichtigt, diese Protokolle bis Ende 2001 abzuschließen.

108. In der Vergangenheit war die GD Finanzkontrolle für die Prüfung des Systems der Mitgliedstaaten zuständig, und diese Aufgabe wurde von ihr auch wahrgenommen. Das gegenwärtig von der GD Regionalpolitik durchgeführte Systemaudit der Anwendung von Verordnung (EG) Nr. 2064/97 (das früher in der Verantwortung der GD Finanzkontrolle lag) umfasst eine Einschätzung der Einhaltung von Artikel 7 dieser Verordnung im Hinblick auf die Behandlung von Unregelmäßigkeiten. Ferner wurden auf den jährlichen Kontroll-Koordinierungssitzungen auch die von den Mitgliedstaaten eingegangenen Berichte zu Unregelmäßigkeiten besprochen.

110. Die Kommissionsdienststellen sind sich der Situation bewusst, und aus diesem Grunde verknüpft die neue Verordnung (EG) Nr. 448/2001 ⁽¹⁾ die Anwendung von Finanzkorrekturen mit den im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 zur Verfügung gestellten Berichten.

111. Die Kommissionsdienststelle (OLAF) stimmt den Bemerkungen des Hofes zu und lenkt die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten auf die mangelnde Anwendung von Artikel 5. Wir haben allerdings berücksichtigt, dass der größte Teil der Verzögerungen bei Fällen von Unregelmäßigkeiten auf nationale Rechtsverfahren zurückzuführen ist.

112. Die Qualität der von den Mitgliedstaaten gegebenen Informationen muss weiter verbessert werden. Anlässlich der Sitzungen mit den Mitgliedstaaten hat OLAF jede Gelegenheit wahrgenommen (Seminare, Cocolaf, bilaterale Treffen, Schreiben), um auf eine Verbesserung der Qualität der Informationen hinzuwirken. Das Büro betrachtet die Erstellung neuer Software für die Online-Kommunikation in Verbindung mit entsprechender Schulung als einen wichtigen Schritt nach vorn.

113. Artikel 3 der EG-Verordnung (EG) Nr. 1681/94 regelt recht eindeutig, welche Informationen weiterzugeben sind. Das neue System für die Meldung von Fällen online wird die Behandlung der Mitteilung so erleichtern, dass angemessene Folgemaßnahmen bei jedem Fall eingeleitet werden können.

114. Jedes Mal, wenn die Kommissionsdienststellen über das Vorliegen einer Unregelmäßigkeit informiert wurden, die nicht bzw. nicht ordnungsgemäß gemeldet wurde, ersuchten sie die betreffenden Mitgliedstaaten, ihren Verpflichtungen aus Verordnung (EG) Nr. 1681/94 nachzukommen.

Weiterverfolgung aufgedeckter Unregelmäßigkeiten durch OLAF und die übrigen Kommissionsdienststellen

116. Im Zusammenhang mit den Strukturfonds, bei denen Teilfinanzierungen üblich sind, wird Fällen Priorität eingeräumt, die große wirtschaftliche Auswirkungen haben und die auf die eine oder andere Art vorbildlich sind.

Die Folgemaßnahmen werden bei OLAF zentralisiert, um ein effektiveres Vorgehen zu gewährleisten.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 448/2001 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen.

118. Mitgliedstaaten, die im Verlauf des operationellen Programms auf eine Unregelmäßigkeit stoßen, können die finanzielle Situation spätestens zum Zeitpunkt der endgültigen Zahlung bereinigen (Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge oder Reduzierung einer späteren Zahlung) und — sofern noch Zeit verbleibt — die auf diese Weise frei werdenden Mittel auf ein anderes Projekt, das von keiner Unregelmäßigkeit betroffen ist, umlenken. OLAF wurde mit dem Ziel umstrukturiert, die verhaltensmäßigen und finanziellen Folgemaßnahmen zu verbessern.

120. Es ist nunmehr technisch möglich, den anderen Kommissionsdienststellen Zugriff auf das ECR zu gewähren, so dass ein „abgestimmtes und dokumentiertes System“ vorhanden ist. Unterstützt wird dies durch die zu verfassenden ressortübergreifenden Protokolle (siehe Antwort auf Randnummer 92).

Was jedoch den alten Zeitraum (29. September 1994) im Rahmen eines ressortübergreifenden Treffens unter dem Vorsitz von UCLAF betrifft, so wurde die Rolle jeder Kommissionsdienststelle im Hinblick auf die Durchführung von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 und die Folgemaßnahmen bei den gemeldeten Fällen vereinbart. Die Koordinierung wurde auch bei den jährlichen Kontroll-Koordinierungssitzungen mit den Mitgliedstaaten gewährleistet.

121. Auf die 17 Anfragen, die die geografisch zuständigen Referate gegenüber dem Referat Finanzkontrolle der GD Regionalpolitik nicht beantwortet haben, wurde keine endgültige Antwort an UCLAF (jetzt OLAF) übermittelt, da auf einem Treffen am 6. Mai 1998 zwischen der GD Regionalpolitik (Referat Finanzkontrolle) und UCLAF festgestellt wurde, dass UCLAF diese Informationen bereits direkt von den Mitgliedstaaten erhalten hatte. Somit waren seitens der GD Regionalpolitik keine weiteren Schritte erforderlich.

122. In Abhängigkeit von der Dringlichkeit, der Art und den nationalen Strukturen setzen sich die Kommissionsdienststellen direkt bzw. über OLAF mit den zuständigen nationalen Behörden in Verbindung.

123. Gegenwärtig führen die Kommissionsdienststellen ein präventives Systemaudit der von den Mitgliedstaaten im neuen Programmplanungszeitraum angewandten Verwaltungs-, Zahlungs- und Kontrollverfahren durch. Zu diesem Audit gehört die Verifizierung der bei den Verwaltungs- und Zahlstellen praktizierten Kontrollverfahren im Zusammenhang mit Zahlungsforderungen der Endempfänger der Gemeinschaftshilfe und der Ausgabenerklärungen gegenüber der Kommission.

124. Wie bereits in Randnummer 116 erwähnt, wird durch die neu geschaffene Struktur von OLAF ein effektiveres Vorgehen hinsichtlich der zu ergreifenden Folgemaßnahmen möglich.

125. Siehe Antwort auf Randnummer 91 und 94.

126. Die neue Verordnung (EG) Nr. 448/2001 verknüpft die Anwendung von Finanzkorrekturen mit dem Fehlen von Berichten im Rahmen von Verordnung (EG) Nr. 1681/94 oder Folgemaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten. Damit erhalten die Mitgliedstaaten stärkere Anreize für eine möglichst umfassende Nutzung der zur Verfügung stehenden Informationen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

127.—129. Seit der Annahme der Verordnung im Jahre 1997 sieht es die Kommission als eine vorrangige Aufgabe an zu gewährleisten, dass deren Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten richtig umgesetzt werden. Sie hat für die verschiedensten Informationsaktivitäten einen erheblichen Aufwand betrieben: Erarbeitung, Präsentation und Verteilung des Handbuchs zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Organisation von jährlichen bilateralen Treffen mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Finanzkontrollprotokollen, Veranstaltung von Seminaren und Beantwortung der gestellten Fragen. Die Kontrollen der Anwendung der Verordnung wurden zunehmend in normale Audits der Kommissionsdienststellen aufgenommen. Gegenwärtig prüfen die Kommissionsdienststellen die Anwendung der Kontrollbestimmungen von Verordnung (EG) Nr. 2064/97, um sich davon zu überzeugen, dass die Verordnung richtig angewandt wird, und somit ein angemessenes Kontrollniveau in der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen. Ausgehend von den Audits, bei denen Nicht-einhaltung festgestellt wurde, erhalten die Mitgliedstaaten entsprechende Empfehlungen. Die Kommission hat in beträchtlichem Umfang Hinweise gegeben und wird sich auch in Zukunft um die Beantwortung gestellter Fragen kümmern.

2002 sollen Abschlussaudits durchgeführt werden, die sich mit der Kontrolle der Genauigkeit der endgültigen Ausgabenerklärungen sowie den dazugehörigen Gültigkeitserklärungen befassen.

130. Die Kommission ist der Ansicht, dass die ressortübergreifenden Protokolle, die in Verbindung mit dem Aktionsplan für 2001—2003: „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ (Ziffer 92) erstellt werden, zusammen mit den eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung und Kontrolle der Strukturfonds für den neuen Programmplanungszeitraum 2000—2006 (Ziffer 107) im Falle von Unregelmäßigkeiten eine verbesserte Berichterstattung und das Ergreifen von Folgemaßnahmen gewährleisten werden.

131. Die Kommission hat eindeutige schriftliche Anweisungen zum Zeitpunkt und Format der Berichte zu Unregelmäßigkeiten gegeben. Die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten mit der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 Schwierigkeiten hatten, hat mit dieser Sache nichts zu tun. In Verbindung mit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 verabschiedete die Kommission auch *Interne Leitlinien zur Anwendung von Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 (Finanzkorrekturen)*.

Dennoch wird im Rahmen der für OLAF und den für die Strukturfonds zuständigen GD abgeschlossenen Protokolle, die im Aktionsplan für 2001—2003 „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft — Betrugsbekämpfung“ vorgesehen sind, eindeutig festgelegt, welche Dienststellen für die Durchführung der Kontrollen der nationalen Systeme zur Feststellung und Meldung von Unregelmäßigkeiten sowie für Folgemaßnahmen zuständig sind. Ferner sind von OLAF Maßnahmen einzuleiten, um die Unterschiedlichkeit der Interpretation des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ in den Mitgliedstaaten zu verringern.

Wie in der Antwort auf Randnummer 107 hervorgehoben wurde, ist die Kommission der Meinung, dass die im Rahmen der Reformen der Kommission für den neuen Programmplanungszeitraum durchgeführten Maßnahmen eindeutig formulierte Leitlinien für

die Mitgliedstaaten enthalten und somit gewährleisten, dass die nationalen Systeme für die Meldung von Unregelmäßigkeiten definiert und bestimmt sind.

Siehe auch Antwort auf Randnummer 127—129.

132. Die Frage der Kohärenz wird in *Maßnahme 97 „Verbesserte Überwachung und Finanzkontrolle der Strukturfonds“* angesprochen. Darin sind im Einzelnen die in den Mitgliedstaaten durchzuführenden Maßnahmen aufgeführt, wozu auch eine Mitteilung vorbereitet wird. Entscheidende Schritte wurden bereits durch die Annahme der Verordnungen (EG) Nr. 438/2001 und (EG) Nr. 448/2001 getan, wobei letztere eine eindeutige Verbindung zur Verordnung (EG) Nr. 1681/94 herstellt.
