KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.10.2005
KOM(2005) 520 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr.1469/95 (Schwarze Liste)

{SEK(2005) 1333}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr.1469/95 (Schwarze Liste)

1. ZIELSETZUNG

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates[1] wurden für den Bereich des EAGFL-Garantie ein System für die Identifizierung der Marktbeteiligten, die ein hohes Risiko für den Gemeinschaftshaushalt darstellen, und ein System für den über die Kommission laufenden Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt. Die Durchführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission[2].

Mit der Regelung sollte ein System aufgebaut werden, mit dem den anweisungsbefugten nationalen Verwaltungen die Marktbeteiligten zur Kenntnis gebracht werden, bei denen ein hohes Betrugsrisiko besteht, und das es gestattet, diesen Marktbeteiligten gegenüber geeignete vorbeugende Maßnahmen zu treffen (verstärkte Kontrollen, Aussetzung von Zahlungen, Ausschluss von der Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfen).

Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament im Juli 1997 einen Bericht über die Anwendung der Verordnung vorgelegt[3]. Die Kommission kündigte damals an, nach einem weiteren Anwendungszeitraum einen zweiten Bericht vorlegen zu wollen, um die Anwendbarkeit und die konkrete Anwendung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten zu bewerten und die bei der Anwendung aufgetretenen Schwierigkeiten aufzuzeigen.

2. EINLEITUNG

Seit Genehmigung der Schwarze-Liste-Verordnung im Jahr 1995 wurden mehrere analoge Instrumente geschaffen, beispielsweise in der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften[4]. Nach Artikel 95 der Haushaltsordnung richtet *„jedes Organ […] eine zentrale Datenbank ein, die Einzelheiten über die Bewerber und die Bieter enthält, welche sich in […]Situationen befinden.“*In dieser Datenbank werden die Angaben über Bewerber oder Bieter gespeichert, die von der Teilnahme an einer Ausschreibung ausgeschlossen werden, weil sie sich m Konkursverfahren, in Liquidation oder in gerichtlichen Vergleichsverfahren befinden, die rechtskräftig verurteilt wurden, die im

---

1 Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates vom 22. Juni 1995 über Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen, ABl. L 145 vom 29.6.1995, S.1.

2 Verordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission vom 24. April 1996 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates über Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen, ABl. L 102 vom 25.4.1996, S.15.

3 Dok. KOM (97) 417 endg.

4 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002, ABl. L 248 vom 16.9.2002.

Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit eine schwere Verfehlung begangen haben oder die ihrer Pflicht zur Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern oder sonstigen Abgaben nicht nachgekommen sind. Ebenfalls ausgeschlossen werden Bewerber oder Bieter, die rechtskräftig wegen Betrug, Korruption, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung oder einer anderen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaften gerichteten Handlung verurteilt worden sind, sowie Bewerber oder Bieter, bei denen im Zusammenhang mit einem anderen Auftrag oder einer Finanzhilfe aus dem Gemeinschaftshaushalt eine schwere Vertragsverletzung festgestellt worden ist. Gegenüber Bewerbern oder Bietern, auf die einer der oben genannten Ausschlussgründe zutrifft, können verwaltungsrechtliche oder finanzielle Sanktionen verhängt werden, nachdem sie zuvor Gelegenheit zur Äußerung erhalten haben (Artikel 96). Analoge Bestimmungen existieren für die Empfänger von Finanzhilfen (Artikel 114).

3. STATISTISCHE ANALYSE DER AUF DER GRUNDLAGE DER VERORDNUNG ÜBERMITTELTEN MITTEILUNGEN

- Bis zum 30. Juni 1997 sind bei der Kommission vier Mitteilungen aus drei Mitgliedstaaten eingegangen, von denen sich eine auf das Jahr 1996 bezog. Über den Zeitraum bis zum 30. Juni 1997 hat die Kommission einen ersten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat erstellt. Bis Ende 1997 war die Zahl der eingegangenen Mitteilungen auf 13 gestiegen.

- 1998 haben die Mitgliedstaaten fünf Mitteilungen übermittelt

- 1999 ging keine Mitteilung bei der Kommission ein

- Im Jahr 2000 erhielt die Kommission 15 Mitteilungen

- Im Jahr 2001 hat die Kommission zwei Mitteilungen erhalten

- Im Jahresverlauf 2002 sind bei der Kommission acht Mitteilungen eingegangen

- 2003 ging eine einzige Mitteilung bei der Kommission ein

- 2004 ging keine Mitteilung ein

- Im Jahr 2005 sind bisher noch keine Mitteilungen eingegangen.

4. SCHWÄCHEN DER MITTEILUNGEN : VERGLEICHSMERKMALE

Vergleicht man diese Zahlen mit der Zahl der unter die Verordnung (EG) Nr. 1469/95 fallenden und gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 gemeldeten Unregelmäßigkeiten, die entweder von den Mitgliedstaaten oder von der Kommission (OLAF) aufgedeckt werden, stellt sich die Frage, ob die Zahl der Marktbeteiligten, die als „unzuverlässig“ einzustufen sind, in Wirklichkeit nicht viel höher liegt:

– Allein für das Jahr 2004 wurden beispielsweise auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 19 Unregelmäßigkeiten gemeldet, die sich auf die Ausfuhrerstattungen, den wichtigsten der drei in der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 genannten Bereiche, bezogen und jeweils über dem Betrag von 100 000 EUR lagen. Im gleichen Jahr hat die Kommission

(OLAF) 21 Untersuchungen im Bereich des EAGFL-Garantie veranlasst. Einige dieser neuen Fälle gehören in den Bereich der organisierten Kriminalität, und an allen Fällen sind Marktbeteiligte beteiligt, die man kaum als zuverlässig bezeichnen kann.

5. ERSTE ERKLÄRUNGSVERSUCHE FÜR DIE GERINGE NUTZUNG DER VERORDNUNG

Die Kommission hat im Rahmen der „Gruppe Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Unterstützung-Agrarerzeugnisse“ und bei bilateralen Besprechungen einen Dialog mit den Mitgliedstaaten begonnen, um herauszufinden, warum diese die durch die Verordnung (EG) Nr. 1469/95 gebotenen Möglichkeiten so selten nutzen. Die Ergebnisse dieses Dialogs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Identifizierungs-und Meldesystem ist am 6. Juli 1995 in Kraft getreten, galt aber erst für Unregelmäßigkeiten, die nach dem 30. Juni 1996 Gegenstand einer ersten Feststellung waren, weil die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts einer rückwirkenden Anwendung entgegenstanden. Die Zahl der Mitteilungen hätte mit der Zeit deutlich zunehmen müssen, was aber nicht der Fall war.

- Beim Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber nur die wirklich wichtigen Fälle erfassen, weshalb die Verordnung eine Reihe von Bestimmungen enthält, die ihren Anwendungsbereich einschränken (Beschränkung auf drei Bereiche, das Erfordernis, dass die festgestellte oder mutmaßliche Unregelmäßigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen worden sein muß, und die mit der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 745/96 eingeführte Bestimmung, dass die Unregelmäßigkeit einen Betrag von über 100 000 EUR betreffen muss).

- Die Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass sie sich schwierigen juristischen Auslegungsfragen gegenübersehen. Bis zum Vorliegen unwiderlegbarer Beweise sehen sie daher häufig von einer Meldung ab. Dies betrifft insbesondere das Rechtskonzept der „groben Fahrlässigkeit“[5], das es in einigen Mitgliedstaaten nicht gibt, die Definition des Begriffs „Marktbeteiligter“ und insbesondere die Einbeziehung von Personen oder Unternehmen, die die Unregelmäßigkeit zwar nicht selbst begangen haben, an ihrer Begehung aber mitgewirkt haben, die für eine Unregelmäßigkeit haften oder die dafür zu sorgen haben, dass Unregelmäßigkeiten nicht begangen werden, die Definition des Stadiums der Untersuchung oder des Verfahrens, ab dem die Mitgliedstaaten der Kommission eine Mitteilung machen müssen („Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung“).

- Da die Marktbeteiligten, die auf einer schwarzen Liste stehen, alles tun werden, um Auswirkungen auf ihre Wirtschaftstätigkeit zu verhindern, befürchten die Mitgliedstaaten, dass die Tatsache, dass sie einen Marktbeteiligten auf eine schwarze Liste gesetzt haben, und die Meldung dieses Umstandes an die Kommission und an die anderen Mitgliedstaaten sie dem Risiko von Schadensersatzforderungen aussetzt.

[5] Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1469/95, Artikel 3 Absatz 3 vierter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 745/96.

6. MÖGLICHE OPTIONEN

(1) Art der vorzusehenden Maßnahmen: es könnte versucht werden, die von mehreren Mitgliedstaaten vorgebrachten juristischen Schwierigkeiten im Vorfeld zu lösen. Insbesondere wäre es empfehlenswert, zwischen einer Frühwarn-und Präventionsregelung und einer Sanktionsregelung zu unterscheiden. Es ist nämlich durchaus anzunehmen, dass systematischer gemeldet werden würden, wenn der Rechtsrahmen der Verordnung eine deutlichere Unterscheidung zwischen diesen beiden Zielen gestatten würde.

(2) Beim Frühwarn-und Präventionssystem könnte eine Verbindung zwischen den Mitteilungen gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 und den Präventionsmaßnahmen (verstärkte Kontrollen) gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 hergestellt werden. Die Einführung eines solchen Frühwarn- und Präventionssystems würde also in dem Maße erleichtert, in dem es von dem Sanktionssystem getrennt ist; im Rahmen des Systems würde eine Art „graue Liste“ von Marktbeteiligten erstellt, die besonders überwacht werden müssen. Die Vorschriften könnten durch die Einführung einer Rechtsgrundlage abgestützt werden, die es gestattet, Sicherungsmaßnahmen zu treffen wie etwa die obligatorische Stellung von Sicherheiten (Kautionen). Für das Präventionssystem sind zwei Meldestufen denkbar: eine erste Meldestufe, bei der unzuverlässige Marktbeteiligte unter Angabe der rechtswidrigen Praktiken, die in der Vergangenheit festgestellt wurden oder in Bezug auf die ein begründeter Verdacht besteht, nur der Kommission gemeldet werden, und eine zweite Meldestufe, bei der auch die übrigen Mitgliedstaaten informiert werden, wenn beispielsweise bei grenzüberschreitenden Geschäften von einem besonderen Risiko für mehrere Mitgliedstaaten auszugehen ist.

Für Marktbeteiligte, die bereits Unregelmäßigkeiten begangen haben, die Gegenstand einer abschließenden Entscheidung waren, könnten, wenn die Durchführung verstärkter Kontrollen nicht ausreicht, um neue Unregelmäßigkeiten zu verhindern, im Rahmen des Frühwarnsystems als Sicherungsmaßnahme sogar die Zahlungen ausgesetzt werden, wenn diese Maßnahme nicht den Charakter einer Sanktion hat und wenn die im nationalen Recht des Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensgarantien eingehalten wurden.

(3) In Bezug auf die Sanktionsregelung sollte über die Möglichkeit nachgedacht werden, eine spezifische Rechtsgrundlage in dem von der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95[6] vorgegebenen Rahmen heranzuziehen, gegebenenfalls ergänzt durch Maßnahmen für die Übermittlung von Informationen parallel zu denen im Rahmen des Frühwarnsystems. Ob eine solche Sanktionsregelung zweckmäßig wäre und welchen Inhalt sie gegebenenfalls haben sollte, ist ein eigenständiges Thema, das zu einem späteren Zeitpunkt vertieft werden muss.

(4) Anwendungsbereich: Vorauszuschicken ist, dass die drei in der ursprünglichen Schwarze-Liste-Verordnung vorgesehenen Bereiche für die aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Ausgaben heute keine entscheidende Rolle mehr spielen :

- Vor der Reform der GAP im Jahre 1992 waren die wichtigsten Ausgabenbereiche des EAGFL-Garantie die Interventionslagerung und die Ausfuhrerstattungen. Seit dieser ersten Reform haben die verschiedenen GAP-Reformen in ein System mit Unterstützung

---

[6] Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 312 vom 23. Dezember 1995, S.1.

hauptsächlich über Direktzahlungen an Landwirte resultiert. Diese Beihilfen werden sehr effektiv durch das so genannte Integrierte Verwaltungs-und Kontrollsystem IVKS, das auch eine Sanktionsregelung enthält, kontrolliert.

- Unregelmäßigkeiten können sowohl auf der Ausgabenseite als auch bei den Einnahmen/Eigenmitteln vorkommen.

Gegebenenfalls könnten in das Schwarze-Liste-Frühwarnsystem zusätzlich auch zum Beispiel die Strukturmaßnahmen (aus dem EFRE, dem Kohäsionsfonds, dem ESF und dem FIAF finanzierte Beihilfen) und die Eigenmittel einbezogen werden.

Zu einem späteren Zeitpunkt könnte auch eine Verknüpfung zum Frühwarnsystem der Europäischen Kommission (EWS – „Early Warning System“) hergestellt werden.

7. BERÜCKSICHTIGUNG DER DATENSCHUTZBESTIMMUNGEN

Bei der Genehmigung der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 waren sich Rat und Kommission der Tatsache bewusst, dass eine solche schwarze Liste politisch und juristisch äußerst sensibel ist, weil sie für die betreffenden Marktbeteiligten sehr schädliche Auswirkungen haben kann, wenn die notwendigen juristischen Absicherungen fehlen. Daher hat der Gesetzgeber die Anwendung der Regelung mit bestimmten Sicherheitsvorkehrungen versehen, insbesondere in Bezug auf die Vertraulichkeit der Mitteilungen, das Berufsgeheimnis und die Beachtung der nationalen Vorschriften im Bereich der Strafverfahren. Auch die Verankerung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens mit der vorherigen Anhörung und dem Beschwerderecht der betroffenen Marktbeteiligten in Bezug auf die Maßnahmen gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c und gegebenenfalls auch gemäß Buchstabe b unterstreichen das Bemühen des Gesetzgebers um den Schutz der Grundrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Insbesondere hat der Gesetzgeber bestimmt, dass die Sanktionsmaßnahmen erst nach Erfüllung der gemäß den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gegebenenfalls damit verbundenen Formalitäten verhängt werden dürfen.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000[7] wurden neue, spezifische Pflichten für die Verarbeitung personenbezogener Daten eingeführt. Die im Rahmen der Schwarze-Liste-Verordnung erhobenen Daten fallen naturgemäß in den Anwendungsbereich dieser Verordnung. Allerdings sollten wegen der Spezifizität und des Zwecks der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 die Ausnahmen und Einschränkungen gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a, b und e der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 greifen. Außerdem müsste die Übereinstimmung der neuen Regelung mit den entsprechenden Bestimmungen in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und der Richtlinie 95/46/EG gewährleistet sein.

---

[7] Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr , ABl. L 8 vom 12.1.2001, S.1.

8. SCHLUSS

Die jährlichen Berichte der Kommission über die Betrugsbekämpfung zeigen, dass die Gemeinschaft in diesem Bereich noch nicht über ausreichend wirksame Mittel verfügt. Wie die Kommission halten es auch das Europäische Parlament und der Rat zu Recht für notwendig, bei der Prävention anzusetzen. Ein Identifizierungs-und Meldesystem wie das mit der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 eingerichtete dient im Wesentlichen der Prävention.

Die Ziele dieser Verordnung werden von keinem Mitgliedstaat in Zweifel gezogen.

Allerdings ist festzustellen, dass die geltenden Vorschriften eine wirksame Anwendung nicht gestatten.

Zur Lösung dieses Problems sieht die Kommission mehrere Möglichkeiten:

1- Verbesserung der Funktionsweise der bestehenden Instrumente durch eine neue Rechtsvorschrift welche die gegenwärtige Verordnung ersetzt und die abzudeckenden Begriffe klärt.

- Klarstellung des Begriffes der „groben Fahrlässigkeit“

- eventuelle Änderung der Meldeschwelle von 100 000 EUR

- Überprüfung der Definition des Begriffs des „Marktbeteiligten“, damit eindeutig auch Unternehmenszusammenschlüsse darunter fallen, wobei die allgemeinen Rechtsgrundsätze gewahrt werden müssen

- Anpassung der Regelung hinsichtlich der Bestimmungen für den Informationszugang und den Datenschutz (Verordnungen (EG) Nr. 45/2001 und (EG) Nr. 1049/2001)

- Unterscheidung zwischen Präventionsregelung und Sanktionsregelung: In den Verordnungen (EG) Nr. 1469/95 und (EG) Nr. 745/96 werden diese beiden Begriffe nicht getrennt, obwohl damit unterschiedliche, wenn auch komplementäre Ziele verfolgt werden. Da Sanktionen in einer Reihe von Mitgliedstaaten erst nach Abschluss langwieriger Rechtsverfahren verhängt werden können, die mit komplexeren Auflagen verbunden sind, als sie für die Anwendung eines Frühwarn-und Präventionssystems gelten, wäre zu prüfen, ob diese Bestimmungen abgetrennt werden sollten und stattdessen auf eine spezifische Regelung Bezug genommen wird.

- unbeschadet der nationalen Verfahrensbestimmungen Schaffung der rechtlichen Möglichkeit im Gemeinschaftsrecht, bis zum Abschluss der Verwaltungs-und Rechtsverfahren Sicherungsmaßnahmen treffen zu können (Kautionen usw.);

2- eine neue Verordnung für ein neues System mit einem unterschiedlichen Anwendungsbereich: nachdem die juristischen Fragen im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten gelöst sind und eine von der Sanktionsregelung getrennte Frühwarn-und Präventionsregelung ausgearbeitet wurde, gegebenenfalls Einbeziehung der Strukturfonds finanzierten Maßnahmen sowie der Einnahmenseite in den Anwendungsbereich der Frühwarn-und Präventionsregelung, sofern dies als notwendig erachtet wird.

3- Aufhebung der gegenwärtigen Vorschriften, sobald die Diskussion über beiden anderen Wege der Reform beendet ist.

Die Kommission möchte mit diesem Bericht entsprechend den kürzlich vom Rechnungshof ausgesprochenen Empfehlungen[8] alle Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament konsultieren, um eine breit angelegte Debatte über diese Frage anzustoßen. Der Bericht soll den Ausgangspunkt für die Erörterungen mit den zuständigen Institutionen bilden, aus denen dann die Schlüsse für die erforderliche Ausrichtung und die Vorschläge für eine Verbesserung der bestehenden Regelung gezogen werden sollen.

[8] Ziffer 80 des Sonderberichts Nr. 3/2004 über die Wiedereinziehung vorschriftswidriger Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. C 269 vom 4.11.2004, S.1.