



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.06.2002
KOM(2002) 339 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**über die Errichtung einer Datenbank für die Zahlungen aus dem Europäischen
Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie**

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 11a der Entscheidung 96/411/EG des Rates zur Verbesserung der Agrarstatistik der Gemeinschaft, geändert durch die Entscheidung 2298/2000/EG¹, vorgelegt, nach dem Folgendes gilt: *"Die Kommission setzt die laufenden Durchführbarkeitsstudien fort, mit denen die technischen Möglichkeiten für die Einrichtung einer Datenbank, in der die Zahlungen des EAGFL-Garantie erfasst werden und die hinsichtlich der einzelnen Begünstigten insbesondere Angaben über die Höhe der empfangenen Beihilfen, die betreffenden Flächen und die Zahl der betreffenden Tiere enthält, sowie das geeignetste Informatiksystem zur Verarbeitung dieser Daten ermittelt werden sollen. Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 31. Dezember 2001 einen Bericht über die Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudien sowie über die erforderlichen (technischen, finanziellen und personellen) Ressourcen für die Inbetriebnahme der Datenbank und die statistische Auswertung der Daten."*

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE DURCHGEFÜHRTEN TÄTIGKEITEN UND DIE ERZIELTEN FORTSCHRITTE

Wie geplant, setzte die Kommission im Jahr 2000 die 1999 eingeleitete Durchführbarkeitsstudie fort, mit der die Möglichkeiten für die Errichtung einer umfassenden Finanzdatenbank für den EAGFL-Garantie auf der Grundlage des vorhandenen Systems für die Registrierung der von den Mitgliedstaaten übermittelten zusammengefassten Angaben zu den monatlichen Rechnungen (AGREX) untersucht werden sollten. Dieser Durchführbarkeitsstudie lag der Wunsch der Kommission zugrunde, ein System für die Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Daten zu schaffen, das eine einheitliche Verarbeitung der Daten und einheitliche finanzielle Vorausschätzungen ermöglichen und zugleich weiterhin deren pragmatische Anpassung an Veränderungen des rechtlichen Rahmens gestatten würde. Außerdem wurde in der Studie den Vor- und Nachteilen der einzelnen technischen Lösungen sowie den Haushaltsauswirkungen nachgegangen.

Darüber hinaus wurden in der Studie die Möglichkeiten für die Schaffung einer vollständigen Datenbank untersucht, die für jeden Monat die genauen Angaben zu den einzelnen finanziellen Transaktionen zwischen den 86 Zahlstellen und den individuellen Begünstigten enthalten würde. Die Studie kam zu dem Schluss, dass die Implementierung einer so detaillierten und komplexen Datenbank erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationaler Ebene erfordern würde und dass es lange dauern würde, bis diese Datenbank zum Einsatz würde kommen können.

Obgleich die Ergebnisse der Durchführungsstudie der Kommission bereits bei einer Reihe praktischer Entscheidungen zur Verbesserung der derzeitigen Informationstechnologie sowie des Systems für die Datenübertragung geholfen haben, hat die Kommission noch keine endgültige Entscheidung getroffen, was die Errichtung einer vollkommen neuen Datenbank für detaillierte Angaben zu den monatlichen Zahlungen des EAGFL-Garantie anbelangt. Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen:

- Zum ersten würden für die Entwicklung einer solchen Datenbank erhebliche Ressourcen benötigt, so dass es die Kommission für ratsam hielt, vor einer endgültigen Entscheidung eingehend über mögliche Alternativen nachzudenken.

¹ ABl. L 263 vom 18.10.2000, S. 1.

- Zum zweiten war zu erwarten, dass in den kommenden Jahren eine wesentliche Änderung der Haushaltsnomenklatur in Kraft treten würde. Die Kommission wollte daher lieber abwarten, bis die Folgen dieser Änderungen für eine etwaige neue Datenbank deutlicher zu erkennen sein würden. Zudem erfordert auch der für 2004 vorgesehene Beitritt einiger neuer Mitgliedstaaten eine angemessene Vorbereitung.
- Schließlich und vor allem wurde im Jahr 2000 innerhalb der Kommission eine parallele Datenbank für die jährlichen Zahlungen des EAGFL-Garantie in Betrieb genommen, die zu Audit- und Kontrollzwecken eingesetzt wird. Um Doppelaufwand und einen nicht optimalen Mitteleinsatz zu vermeiden, wollte die Kommission erst die durch diese bereits vorhandene Datenbank gebotenen Möglichkeiten erkunden, bevor sie über das Follow-up zu der oben genannten Durchführbarkeitsstudie entscheiden würde. Diese Untersuchung nahm einige zusätzliche Zeit in Anspruch, zumal die Nutzung dieser Datenbank für andere Zwecke als zur Kontrolle der Zahlungen erst nach einer entsprechenden Änderung der Rechtsgrundlage möglich sein würde.

Im Jahr 2001 unternahm die Kommission die nötigen Schritte, um die Genehmigung für die erforderliche Änderung der Rechtsgrundlage zu erhalten. Mit dieser Perspektive und obwohl es dadurch möglicherweise zu einer gewissen Verzögerung kommen würde, gelangte die Kommission zu dem Schluss, ein leicht verspäteter Bericht an das Parlament und den Rat, in dem über das Vorhandensein eines operationellen Systems berichtet werden könne, auf dessen Grundlage sich die erforderlichen Angaben erhalten lassen, wäre von wesentlich größerem Nutzen als ein noch vor Ende 2001 vorgelegter Bericht, der in dieser Hinsicht keine endgültige Antwort würde liefern können.

3. VON DER KOMMISSION DURCHGEFÜHRTE DURCHFÜHRBARKEITSSTUDIEN

Wie bereits erwähnt wurde, hat die Kommission 1999 eine Studie eingeleitet, in der die Möglichkeiten für die Errichtung einer umfassenden Finanzdatenbank auf der Grundlage des vorhandenen Systems untersucht werden sollten. In der von einem externen Auftragnehmer durchgeführten Studie wurden die verschiedenen Möglichkeiten für die Organisation der Datenübertragung zwischen den Zahlstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten und den Kommissionsdienststellen analysiert. Im Mittelpunkt der Studie standen folgende Aspekte:

- der allgemeine rechtliche Rahmen, der die Rechte und Pflichten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten definiert, sowie etwaige Schlussfolgerungen, wie die derzeitige Rechtsgrundlage im Hinblick auf künftige Entwicklungen angepasst werden könnte;
- die organisatorischen Aspekte in den einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere was den Grad der Zentralisierung/Dezentralisierung der Zahlstellen anbelangt;
- die technischen Mittel im Bereich der modernen IT-Technologien und Möglichkeiten zur Verbesserung der Kommunikationseinrichtungen.

Die Studie wurde im Jahr 2000 abgeschlossen. Sie enthielt eine breite Palette von Empfehlungen, die u.a. die Vorgehensweise zur Verbesserung des Finanzmanagements betrafen. Besonderes Augenmerk galt Aspekten wie der Genauigkeit und Vollständigkeit der Berichterstattung, der Schnelligkeit der Datenübertragung und schließlich auch der Fähigkeit der Kommissionsdienststellen, die erforderlichen Kontrollen und Überprüfungen der monatlichen Zahlungserklärungen vorzunehmen. Bei all dem war der Blick auf einen optimalen Einsatz der finanziellen und personellen Mittel gerichtet.

Die Kommissionsdienststellen haben die Schlussfolgerungen der Studie benutzt, um an der vorhandenen Informationstechnologie Verbesserungen vorzunehmen, wobei das AGREX-System für die monatlichen Rechnungen im Mittelpunkt stand. Entsprechend den Schlussfolgerungen der Studie werden im Haushaltsjahr 2002 praktisch die gesamte Hardware und Software ersetzt werden. Diesen Investitionen liegen die Beschlüsse zur Reform des Finanzmanagements in den Kommissionsdienststellen zugrunde, und die Verbesserungen werden einen besseren Einsatz der personellen Mittel ermöglichen. Außerdem wird die Fähigkeit zu einer zügigen und noch aktuelleren Berichterstattung über die Haushaltsausführung verbessert werden. Aus all dem wird eine neue Version des Systems für die Rechnungen im Rahmen des EAGFL-Garantie hervorgehen (AGREX2), das auch weiterhin auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Zusammenfassungen der monatlichen Rechnungen basieren wird und das für den Haushalt 2003 in vollem Umfang einsetzbar sein dürfte.

Wie bereits erwähnt, wurden in der Studie auch die Möglichkeiten für die Schaffung einer vollständigen Datenbank untersucht, die für jeden Monat die genauen Angaben zu den einzelnen Transaktionen zwischen den Zahlstellen und den individuellen Begünstigten enthalten würde. Die Studie kam zu dem Schluss, dass die für einen solchen Schritt notwendigen Investitionen erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationaler Ebene erfordern würden. Was die technische Seite anbelangt, so würden von der Einleitung des Projekts bis zur tatsächlichen Inbetriebnahme der Datenbank etwa 40 Monate (also mehr als drei Jahre) vergehen, vorausgesetzt, es würden alle die Datenverfügbarkeit und die Qualitätskontrolle der Daten betreffenden Probleme gelöst werden können.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die inzwischen in der Entwicklung befindliche Datenbank für die erforderliche Kontrolle der Agrarausgaben (das sogenannte "Clearance Audit Trail System" - Prüfpfadsystem für den Rechnungsabschluss, abgekürzt "CATS") eine Alternative zu einer solchen Datenbank darstellt, haben die Kommissionsdienststellen beschlossen, diese besondere Option für den Augenblick nicht weiterzuverfolgen. Stattdessen wurden die Anstrengungen auf die Kerntätigkeiten im Bereich der Übermittlung von Finanzdaten und insbesondere auf die Verbesserung der vorhandenen Kommunikationsmittel konzentriert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das AGREX-System künftig nicht für die Übermittlung von Angaben zu den einzelnen Zahlungen eingesetzt werden kann. Die Kommission ist denn auch bereit, dieser Frage weiter nachzugehen, sollte sich herausstellen, dass die in der CATS-Datenbank enthaltenen Angaben zu den einzelnen Zahlungen den Anforderungen nicht genügen.

4. DIE SPEZIFISCHE NOTWENDIGKEIT EINER DATENBANK, DIE ANGABEN ZU DEN ZAHLUNGEN AUF EBENE DER EINZELNEN BEGÜNSTIGTEN ENTHÄLT

Was die spezifische Notwendigkeit einer Datenbank anbelangt, die auf Ebene der einzelnen Begünstigten Angaben zur Höhe der empfangenen Beihilfen, zu den betreffenden Flächen und zur Zahl der betreffenden Tiere enthält, so konzentrierten sich die Anstrengungen auf den diesbezüglichen Einsatz der CATS-Datenbank, da diese in der Lage zu sein scheint, die vom Europäischen Parlament und vom Rat formulierten Informationserfordernisse zu erfüllen.

CATS ist eine sehr detaillierte Datenbank für die Zahlungen des EAGFL-Garantie (mit umfassenden jährlichen Angaben zu den Zahlungen, Begünstigten, Meldungen/Anträgen, Kontrollen, Ausfuhrerstattungen und zur öffentlichen Lagerhaltung), die errichtet wurde, um die Kommissionsdienststellen bei den Kontrollen der Agrarausgaben und insbesondere beim

Rechnungsabschluss zu unterstützen. Die auf ORACLE basierende computergestützte Datenbank wurde im Jahr 2000 operationell und ist in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2390/1999 vom 25. Oktober 1999 übermittelten standardisierten Computerdateien zu erfassen und zu verarbeiten. 2001 wurde die STATEL/STADIUM-Software zur Verfügung gestellt, um die elektronische Übertragung der Daten aus den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Rein technisch weist das System keine größeren operationellen Probleme auf, abgesehen von einer gewissen Langsamkeit bei der Verarbeitung der aus den Mitgliedstaaten eingegangenen Daten, die auf Begrenzungen der für diesen Zweck derzeit verwendeten Hardware zurückgeht.

Im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens müssen die Kommissionsdienststellen von den Mitgliedstaaten auf jährlicher Basis Angaben zu sämtlichen Einzelzahlungen an die Begünstigten des EAGFL-Garantie erhalten. Da die eingegangenen Rohdaten vertrauliche Angaben enthalten, ist ihre Verwendung in Rohform auf den Zweck beschränkt, zu dem sie übermittelt wurden, d.h. im Wesentlichen für den Abgleich der Jahresrechnungen der einzelnen Zahlstellen sowie für die Planung der Kontrollbesuche der Kommissionsdienststellen. Die Kommissionsdienststellen haben untersucht, wie das Vorhandensein solcher Daten genutzt werden könnte, um den vom Europäischen Parlament und vom Rat formulierten Erfordernissen gerecht zu werden, wobei berücksichtigt wurde, dass diese Daten von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten in erster Linie zu anderen Zwecken kompiliert werden.

Damit die Kommission die verlangten Angaben liefern kann, muss sie über umfassende, vollständige und zuverlässige Daten aus allen 15 Mitgliedstaaten sowie von deren 86 zugelassenen Zahlstellen verfügen. Außerdem müssen alle Zahlstellen die erforderlichen Daten von ihren lokalen Büros und nachgeordneten Einrichtungen erhalten, deren Anzahl weit höher liegt. 2001 haben die Kommissionsdienststellen die Qualität der Rohdaten, die ihnen von den Mitgliedstaaten traditionellerweise übermittelt wurden, eingehend untersucht, um festzustellen, ob diese Buchführungsdaten, die sich auf das Rechnungsjahr 16. Oktober - 15. Oktober beziehen, als verlässliche Grundlage verwendet werden können, um den neuen Informationserfordernissen gerecht zu werden.

Wie aus dieser Untersuchung hervorging, kann die CATS-Datenbank zwar prinzipiell die erforderlichen Angaben liefern, doch gibt es einige die Datenqualität betreffende Fragen, die gelöst werden müssen, so dass die im Hinblick auf die neuen Informationserfordernisse aus dieser Datenbank extrahierten Daten derzeit mit Vorsicht zu behandeln sind. Außerdem fehlt bei den von einem der Mitgliedstaaten übermittelten Angaben die erforderliche Detailtiefe (aggregierte Angaben statt der erforderlichen sehr detaillierten Angaben), was die Möglichkeit, bestimmte Angaben auf Ebene der EU-15 zu erhalten, beeinträchtigt.

Obwohl also die Qualität der Daten für deren Verwendung im Rahmen des Rechnungsabschlusses generell ausreicht, ist bei ihrer Verwendung zu anderen, analytischen Zwecken derzeit Vorsicht geboten. Die CATS-Daten werden zwar bereits einer gewissen Qualitätskontrolle unterzogen, doch betrifft diese derzeit nur die Vollständigkeit der übermittelten Angaben, den Abgleich mit den jährlichen und den monatlichen Erklärungen, die Übereinstimmung mit den für die Berichterstattung vorgeschriebenen Standardtabellen sowie die Berücksichtigung der Codelisten. In diesem Bereich sind weitere Verbesserungen erforderlich, insbesondere durch eine weitere Harmonisierung der Berichterstattung, durch Plausibilitätskontrollen sowie durch Kreuzkontrollen mit anderen Datenquellen zwecks Validierung.

In diesem Zusammenhang haben die Kommissionsdienststellen den Mitgliedstaaten bereits das erforderliche Material für eine zuverlässige, homogene Berichterstattung übermittelt, die eine Voraussetzung für die Zuverlässigkeit jeglicher Aggregierungen bildet. Während aber z.B. die Angaben zu den betreffenden Flächen oder der betreffenden Zahl von Tieren auf Ebene der einzelnen Begünstigten in der Datenbank vorhanden sind, wird es das voraussichtliche Fehlen von alternativen Datenquellen sicher in einigen Fällen erschweren oder gar unmöglich machen, die Ergebnisse der Aggregierungen von Einzelzahlen zu validieren. Die Angaben zu den Zahlungsbeträgen können hingegen, wie bereits erwähnt, auf nationaler Ebene anhand von alternativen zuverlässigen Quellen überprüft und ausreichend validiert werden.

Abgesehen von dem ständigen Problem, dass nicht alle Daten in einem vollständig harmonisierten Format eingehen, wenden zudem derzeit nicht alle Mitgliedstaaten ein einheitliches System für die Identifizierung sämtlicher Begünstigten an. Infolgedessen ist es derzeit nicht möglich, die Zahlungen aus dem EAGFL-Garantie an die einzelnen Begünstigten zu einem Gesamtbetrag zusammenzufassen. Mit der neuen Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (IVKS)² wurde aber eine entsprechende Bestimmung eingeführt, die am 1. Januar 2003 in Kraft tritt. Indikative Angaben werden jedoch bereits vor diesem Zeitpunkt erhältlich sein.

Die oben genannte Untersuchung führte zu dem allgemeinen Schluss, dass die CATS-Datenbank eine Grundlage bilden könnte, um den vom Europäischen Parlament und vom Rat formulierten Informationserfordernissen gerecht zu werden. Allerdings waren einige rechtliche Fragen zu klären, bevor die gesammelten Angaben zu anderen Zwecken als dem ursprünglich vorgesehenen würden verwendet werden können. Die Kommissionsdienststellen arbeiteten daher einen ersten Entwurf zur Änderung der Rechtsvorschriften aus, damit die CATS-Datenbank zur "Beobachtung der Entwicklungen und Erstellung von Prognosen im Agrarsektor" verwendet werden kann, eine Änderung, die vorgenommen werden musste, um eine solche Datenquelle zu sekundären Zwecken verwenden zu können. Der Änderungsentwurf wurde 2001 und Anfang 2002 mit den Vertretern der Mitgliedstaaten erörtert, und am 6. März 2002 wurde die Änderung schließlich erlassen (Verordnung (EG) Nr. 419/2002 der Kommission³).

In Abwartung der formellen Verabschiedung dieser Änderung arbeiteten die Kommissionsdienststellen an den wesentlichen Leitlinien, die sicherstellen sollten, dass Angaben zu den Einzelpersonen vertraulich bleiben würden.

Was die (technischen, finanziellen und personellen) Ressourcen anbelangt, die benötigt werden, um die Daten im Hinblick auf die neuen Informationserfordernisse zu verarbeiten, so wird es sich in der Hauptsache um personelle Mittel handeln. Auf der technischen Seite dürfte die derzeitige Langsamkeit bei der Verarbeitung der aus den Mitgliedstaaten eingehenden Daten im Laufe des Jahres 2002 durch die Ersetzung des derzeitigen Hardwaresystems, auf dem die CATS-Datenbank installiert ist, behoben werden. Umfangreichere Investitionen könnten erforderlich sein, sollte die Kommission beschließen, sämtliche Schlussfolgerungen der Durchführbarkeitsstudie über die Errichtung einer Datenbank für die Zahlungen aus dem EAGFL-Garantie umzusetzen, und zwar auch dann, wenn im Rahmen dieses ehrgeizigeren Konzepts an der CATS-Datenbank als dem zentralen Element festgehalten werden sollte.

² Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 (ABl. L 327 vom 12.12.2001, S. 11).

³ ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 8.

Damit in den Kommissionsdienststellen zuverlässige Aggregationen der Einzeldaten vorgenommen werden können, sind gut qualifizierte, erfahrene Mitarbeiter erforderlich. Solche Mitarbeiter stehen zwar teilweise zur Verfügung, doch konzentriert sich ihre Tätigkeit derzeit vor allem auf den Rechnungsabschluss sowie gegebenenfalls auf die Bestimmung der Finanzkorrekturen, die an den von den Mitgliedstaaten getätigten Zahlungen vorzunehmen sind, und die neuen Erfordernisse in Bezug auf die Verarbeitung der Daten werden zu einem Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen führen. Dieser Bedarf wird klar davon abhängen, welche Anstrengungen für die neuen Datenextraktionen, -analysen und -kontrollen im Zusammenhang mit den betreffenden Anfragen erforderlich sind, sowie von der Häufigkeit dieser Anfragen. Allerdings ließe sich der Bedarf an zusätzlichen Ressourcen dadurch verringern, wenn die Extraktionen aus der Datenbank auf einmal im Jahr begrenzt werden könnten und wenn diese zumindest in einer Anfangsphase nur den Betrag der Zahlungen je Größenklasse der empfangenen Beihilfen, nicht aber physische Daten zur Fläche und zur Zahl von Tieren betreffen würden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Was die Errichtung einer Datenbank für die Zahlungen aus dem EAGFL-Garantie auf Ebene der einzelnen Begünstigten sowie die Verarbeitung der Daten zu den individuellen Zahlungen, bezogen auf die Höhe der empfangenen Beihilfen, die betreffenden Flächen und die Zahl der betreffenden Tiere, anbelangt, so kommt die Kommission aufgrund der in diesem Bericht dargestellten Sachverhalte und Überlegungen zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Wenngleich einige zusätzliche Verbesserungen erforderlich sein könnten, insbesondere was die Datenqualität, die Vollständigkeit der Berichterstattung und die Validierung der Ergebnisse betrifft, scheint die heutige CATS-Datenbank eine Grundlage bilden zu können, um den vom Europäischen Parlament und vom Rat formulierten Informationserfordernissen gerecht zu werden.
- Die Rechtsänderung, die erforderlich war, um die CATS-Daten zur "Beobachtung der Entwicklungen und Erstellung von Prognosen im Agrarsektor" verwenden zu können, wurde erlassen und ist im März 2002 in Kraft getreten. Darüber hinaus wurde eine weitere Änderung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Inbetriebnahme eines umfassenden Systems für die Identifizierung der Begünstigten in sämtlichen Mitgliedstaaten erlassen. Diese Bestimmung tritt am 1. Januar 2003 in Kraft, was aber nicht ausschließt, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt indikative Angaben erhältlich sein können.
- Unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Angaben übermitteln können, und unter Beachtung der Auflagen in den geltenden Rechtsvorschriften wird die Kommission einen Satz von Tabellen bereitstellen, in denen - sobald die zugrunde liegenden Daten für das vorangegangene Haushaltsjahr validiert sind - für jeden Mitgliedstaat die empfangenen Beihilfen nach Größenklassen der empfangenen Beihilfen aufgeschlüsselt werden.
- Das Buchführungs- und Finanzmanagementsystem AGREX wird weiter verbessert und verfeinert. Dabei geht es auch darum, wie die einzelnen finanziellen Transaktionen, falls dies für notwendig erachtet wird, registriert werden können, sowie um Aspekte einer etwaigen Einbeziehung von Angaben, die auf der CATS- bzw. der AGREX-Datenbank verfügbar sind.