



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. September 2018
(OR. en)

11796/18

GAF 35
FIN 627

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. September 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 553 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT 29. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung (2017)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 553 final.

Anl.: COM(2018) 553 final



Brüssel, den 3.9.2018
COM(2018) 553 final

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

**29. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union
und die Betrugsbekämpfung (2017)**

{SWD(2018) 381 final} - {SWD(2018) 382 final} - {SWD(2018) 383 final} -
{SWD(2018) 384 final} - {SWD(2018) 385 final} - {SWD(2018) 386 final}

INHALT

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT 29. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung (2017)

ZUSAMMENFASSUNG	5
1. EINLEITUNG	7
2. HARMONISIERUNG UND VERSTÄRKUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU: HORIZONTALE BETRUGSBEKÄMPFUNGSSTRATEGIEN, -MAß-NAHMEN UND - ERGEBNISSE.....	7
2.1. Ein neues rechtliches Umfeld: von den EU-Organen erlassene Rechtsvorschriften	7
2.1.1. Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug.....	8
2.1.2. Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA)	9
2.2. Zukunftsgestaltung: legislative und politische Initiativen der EU-Organe	10
2.2.1. Evaluierung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013	10
2.2.2. Korruptionsbekämpfung in der EU.....	11
2.2.3. Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung und bestimmter sektorspezifischer Finanzvorschriften („Omnibus-Verordnung“)	11
2.2.4. Internationale Zusammenarbeit	12
2.2.5. Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.....	12
2.2.6. Durchführung des Programms „Hercule“	13
2.3. Rechtsprechung des EuGH	13
2.3.1. Verjährungsfristen: Rs. Alytaus und Rs. Glencore.....	13
2.3.2. MwSt.: Rs. M.A.S.	14
2.4. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen	14
2.4.1. Zusammenfassung.....	14
2.4.1.1. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien	14
2.4.1.2. Öffentliche Auftragsvergabe und Korruption.....	14
2.4.1.3. Sonstige Maßnahmen	14
2.4.2. Umsetzung der Empfehlungen von 2016	15
2.5. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte	16
2.5.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten	17
2.5.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten.....	18
2.5.3. Untersuchungen des OLAF	19
3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMENSEITE	20
3.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen	20
3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe.....	20
3.1.1.1. Umsetzung von Artikel 43b der Verordnung (EG) Nr. 515/97	20
3.1.1.2. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS)	21
3.1.1.3. Gemeinsame Zollaktionen.....	21
3.1.2. Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen	22
3.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen	22

3.1.4.	Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug.....	23
3.2.	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen	23
3.3.	Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen ..	24
3.3.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten	25
3.3.2.	Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten.....	25
4.	SEKTORSPEZIFISCHE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – AUSGABENSEITE	26
4.1.	Sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien und -maßnahmen der Mitgliedstaaten bezüglich mehrerer Ausgabenbereiche	26
4.2.	Landwirtschaft – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse.....	26
4.2.1.	Landwirtschaft – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten	26
4.2.2.	Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte	26
4.2.2.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten.....	27
4.2.2.2.	Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten.....	27
4.3.	Kohäsionspolitik und Fischerei – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse	29
4.3.1.	Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.....	29
4.3.2.	Kohäsionspolitik und Fischerei – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte.....	30
4.3.2.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten.....	30
4.3.2.2.	Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten.....	31
4.4.	Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse	31
4.4.1.	Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte.....	31
4.5.	Direkte Mittelverwaltung – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse	31
4.5.1.	Direkte Mittelverwaltung – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte.....	31
4.5.1.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten.....	31
4.5.1.2.	Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten.....	31
5.	EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMAßNAHMEN	32
6.	ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN	32
7.	FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM	32
8.	FOLGEMAßNAHMEN ZUR ENTSCHLIEßUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM JAHRESBERICHT 2016	33
9.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	34
9.1.	Einnahmen	34

9.2.	Ausgaben	35
9.3.	Zusammenarbeit auf allen Ebenen.....	35

ANHANG 1 – ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2017 37

ANHANG 2 – NICHT ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2017 38

ANHANG 3 — LISTE DER BEGLEITENDEN ARBEITSDOKUMENTE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN 39

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1:	WICHTIGSTE LEGISLATIVE ENTWICKLUNGEN 2017.....	9
ABBILDUNG 2:	RECHTSPRECHUNG DES EUGH ZUM SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN (2017)	13
ABBILDUNG 3:	ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2017	17
ABBILDUNG 4:	ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN UND IHRE SCHADENS BETRÄGE IM ZEITRAUM 2013-2017	18
ABBILDUNG 5:	NICHT ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2017	19
ABBILDUNG 6:	ENDE 2017 LAUFENDE UNTERSUCHUNGEN NACH BEREICH.....	19
ABBILDUNG 7:	WICHTIGSTE POLITISCHE ENTWICKLUNGEN BEI DEN EU-EINNAHMEN	20
ABBILDUNG 8:	GEMEINSAME ZOLLAKTIONEN IM JAHR 2017	21
ABBILDUNG 9:	WICHTIGSTE MUSTER BEI DEN IM JAHR 2017 AUFGEDECKTEN UND GEMELDETEN UNREGELMÄßIGKEITEN.....	24
ABBILDUNG 10:	AGRARPOLITIK – WICHTIGE FAKTEN UND ZAHLEN.....	27
ABBILDUNG 11:	AM STÄRKSTEN VON (BETRÜGERISCHEN UND NICHTBETRÜGERISCHEN) UNREGELMÄßIGKEITEN BETROFFENE MARKTMAßNAHMEN	28
ABBILDUNG 12:	KOHÄSIONS- UND FISCHEREIPOLITIK – WICHTIGE FAKTEN UND ZAHLEN.....	29
ABBILDUNG 13:	PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013 IM BLICKPUNKT.....	30
ABBILDUNG 14:	STRUKTUR DES COCOLAF UND SEINER UNTERGRUPPEN	32

ZUSAMMENFASSUNG

Die Kommission legt nachfolgend ihren in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellten Jahresbericht 2017 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union nach Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor.

Zwei wichtige Fortschritte auf legislativem Gebiet

Im Jahr 2017 wurden zwei wichtige Rechtsvorschriften erlassen, durch die ein einheitlicheres Vorgehen zur Erreichung eines wirksamen und gleichwertigen Schutzes des EU-Haushalts insbesondere gegen grenzüberschreitenden Betrug sichergestellt wird:

- die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug
- die Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)

Diese zwei Rechtsvorschriften sind das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen und zeugen von der Entschlossenheit der EU-Organe und der Mitgliedstaaten, gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Betrug zu bekämpfen.

Legislative und politische Initiativen

Diese Rechtsvorschriften bringen die Notwendigkeit mit sich, den geltenden Rechtsrahmen für die Betrugsbekämpfung so anzupassen, dass eine wirksame Absprache zwischen den zuständigen Stellen und Behörden sichergestellt ist.

Diese Arbeiten werden in den nächsten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens für den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 weitergeführt werden.

Der erste Schritt auf diesem Weg war die Evaluierung der (die Grundlage für den Auftrag und die Befugnisse des OLAF bildenden) Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013, bei der die bisher erreichten Fortschritte im Hinblick auf die Errichtung der EUSTa dargelegt, aber auch die noch bestehenden Mängel deutlich wurden.

Im Jahr 2017 hat die Kommission zudem

- ihre regelmäßig im Rahmen des Europäischen Semesters unternommenen Anstrengungen zur Bewertung der Weiterentwicklung und zur Abgabe länderspezifischer Empfehlungen für die Bekämpfung von Korruption in den Mitgliedstaaten fortgesetzt,
- im Rahmen des Programms „Hercule III“ 14,95 Mio. EUR für den Ausbau der operativen und der administrativen Kapazitäten der Mitgliedstaaten bereitgestellt,
- Betrugsbekämpfungsbestimmungen für mehrere internationale Abkommen der EU ausgehandelt und
- eine Evaluierung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie eingeleitet, um diese zu aktualisieren.

Rechtsprechung des EuGH

Im Jahr 2017 ergingen drei Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), die den Rechtskorpus zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erweitert haben. Zwei von ihnen (nämlich die Urteile in den Rechtssachen Alytaus und Glencore) befassten sich mit Verjährungsfragen, und das dritte dieser Urteile (Rs. M.A.S. und M.B.) bezog sich auf den MwSt.-Bereich und enthielt insbesondere bestimmte Präzisierungen zum Urteil in der Rs. Taricco.

Wichtigste Entwicklungen bei den EU-Einnahmen

Die Kommission nahm einen Legislativvorschlag an, durch den das MwSt.-System vereinfacht, seine Betrugssicherheit erhöht und Schlupflöcher beim grenzübergreifenden Handel geschlossen werden sollen, indem die Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Steuerbehörden und mit anderen Strafverfolgungsbehörden verstärkt werden.

Mit den Mercosur-Ländern und mit Aserbaidschan wurden Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe geschlossen. In das Freihandelsabkommen mit Japan wurde eine Betrugsbekämpfungsklausel aufgenommen.

Mit 11 vom OLAF koordinierten oder unterstützten gemeinsamen Zollaktionen wurde gezielt gegen Bedrohungen wie Zigarettenschmuggel, Einnahmenbetrug, Produktfälschungen, illegale Bargeldtransfers oder Drogenhandel vorgegangen.

Im Jahr 2017 waren, was das Schadensvolumen anbelangt, Einfuhren von Solarmodulen am stärksten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffen. In vielen Fällen wurden Unregelmäßigkeiten bei Einfuhren von Solarmodulen aufgedeckt, nachdem das OLAF eine Amtshilfemittelung veröffentlicht hatte.

Bezüglich einer im Vereinigten Königreich aufgedeckten Unterbewertung, die die Mindereinnahmen an traditionellen Eigenmitteln und Mehrwertsteuern nach sich zog, wurde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Wichtigste Entwicklungen bei den EU-Ausgaben

Durch die „Omnibus-Verordnung“ soll die Vereinfachung und Präzisierung der Finanzvorschriften gefördert werden. Im Jahr 2017 sind bereits die einschlägigen Bestimmungen für die Landwirtschaft erlassen worden; die angestrebten Änderungen in den anderen Ausgabenbereichen werden voraussichtlich im Jahr 2018 folgen.

Der Beratende Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) hat Leitlinien für die Verwendung roter Warnhinweise sowie bewährte Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für die Meldung von Unregelmäßigkeiten ausgearbeitet.

Bei der Analyse der betrügerischen oder nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten, die von den nationalen Behörden aufgedeckt und gemeldet wurden, bestätigte sich, dass die gleichen Hauptsektoren von diesen Risiken betroffen waren wie im Jahr 2016.

Dabei wurden zudem verschiedene Aufdeckungsmethoden ermittelt, die dazu beigetragen haben, dass betrügerische oder nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten mit einem großen Schadensvolumen ermittelt und untersucht werden konnten. Diese Methoden basieren auf Risikoanalysen oder auf Hinweisen von internen und sonstigen Hinweisgebern oder von den Medien.

Die oben genannte Analyse ergab ferner, dass die engere Abstimmung zwischen den Justiz- und den Verwaltungsbehörden positive Ergebnisse bewirkt hat.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse werden spezifische Empfehlungen an die nationalen Behörden gerichtet, damit diese die aus diesen Quellen stammenden Informationen strukturieren und systematisch nutzen können.

Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten vermeldeten die Annahme von 73 umfassenden Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung. Diese Maßnahmen erstrecken sich auf den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus und konzentrieren sich besonders auf die Aufdeckung und die Prävention. Sie befassen sich hauptsächlich mit der Kontrolle der gemeinsamen Mittelverwaltung.

Die meisten Mitgliedstaaten meldeten Zahl und Art der zu den Empfehlungen von 2016 ergriffenen Folgemaßnahmen. Wenngleich dies als positiv betrachtet werden kann, besteht nach wie vor Raum für Verbesserungen.

Aufdeckung und Meldung von betrügerischen und nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten zulasten des EU-Haushalts

Im Jahr 2017 wurden der Kommission insgesamt 15 213 betrügerische oder nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten gemeldet, was einen Rückgang um 20,8 % gegenüber dem Jahr 2016 bedeutet. Ihr Schadensvolumen belief sich auf insgesamt 2,58 Mrd. EUR (minus 8,6 % gegenüber dem Vorjahr).

Das Gesamtschadensvolumen der insgesamt 1146 betrügerischen Unregelmäßigkeiten belief sich auf 467 Mio. EUR (Ausgaben- und Einnahmenseite).

Die Aufdeckung einer Unregelmäßigkeit zieht Korrekturmaßnahmen zur Nacherhebung bzw. Einziehung der betroffenen Beträge sowie - bei Verdacht auf Betrug - die Einleitung eines Strafverfahrens nach sich.

Anhang 1 zeigt die Zahl der in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgedeckten und als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Diese Zahl ist ein Maß für die Ergebnisse der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen. Diese Zahlen sollten gleichwohl nicht als Indikator für das Ausmaß von Betrug in den betreffenden Ländern gewertet werden.

1. EINLEITUNG

Nach Artikel 325 Absatz 5 AEUV legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen ergriffen wurden.

Die EU und die Mitgliedstaaten teilen sich die Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Betrugsbekämpfung. Die Behörden der Mitgliedstaaten verwalten ca. 74 % der EU-Ausgaben und ziehen traditionelle Eigenmittel ein. Die Kommission beaufsichtigt diese beiden Bereiche, legt Standards fest und überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU ist es erforderlich, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten.

Diese Zusammenarbeit wird im vorliegenden Bericht einer Bewertung unterzogen, um Möglichkeiten für ihre Verbesserung zu ermitteln. Zu diesem Zweck enthält der vorliegende Bericht

- eine Zusammenfassung der auf EU-Ebene und von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen,
- eine Analyse der wichtigsten von den nationalen Behörden und den EU-Stellen erzielten Ergebnisse bei der Aufdeckung von sich auf die EU-Ausgaben und -Einnahmen auswirkenden Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Die Analyse beruht hauptsächlich auf den aufgedeckten Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der sektorspezifischen Vorschriften gemeldet wurden.

Dem Bericht liegen sechs im Anhang 3 aufgeführte Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen bei.¹

¹ i) Durchführung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2017,
ii) statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfe sowie bei den direkten Ausgaben gemeldet wurden,
iii) Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Europäische Union — Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2016“,

2. HARMONISIERUNG UND VERSTÄRKUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU: HORIZONTALE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE

2.1. Ein neues rechtliches Umfeld: von den EU-Organen erlassene Rechtsvorschriften

Die Kommission hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf die auf Ebene der nationalen Behörden bestehenden Unterschiede bei der Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten hingewiesen. Die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) haben zudem ergeben, dass die Zahl der Betrugsdelikte mit grenzüberschreitendem Charakter zunimmt.

Im Jahr 2017 wurden zwei wichtige Rechtsvorschriften erlassen, durch die ein einheitlicheres Vorgehen zur Erreichung eines wirksamen und gleichwertigen Schutzes des EU-Haushalts insbesondere gegen grenzüberschreitenden Betrug sichergestellt wird:

1. die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug² und
2. die Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA)³.

Diese zwei Rechtsvorschriften sind das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen und zeugen von der Entschlossenheit der EU-Organen und der Mitgliedstaaten, gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Betrug zu bekämpfen.

2.1.1. Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen

iv) Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) – Gremium nach Artikel 108 der Haushaltsordnung,
v) Jahresübersicht über die Ergebnisse des Programms „Hercule III“ im Jahr 2017 und
vi) Bewertung der Umsetzung von Artikel 43b der Verordnung (EG) Nr. 515/97.

² Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

³ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

*Interessen der Europäischen Union
gerichtetem Betrug*

Die Richtlinie ersetzt das im Jahr 1995 geschlossene Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁴ und dessen Protokolle für die 26 durch die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten. Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften gilt weiterhin für Dänemark und das VK.

⁴ Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48).

Abbildung 1: wichtigste legislative Entwicklungen 2017



Die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug

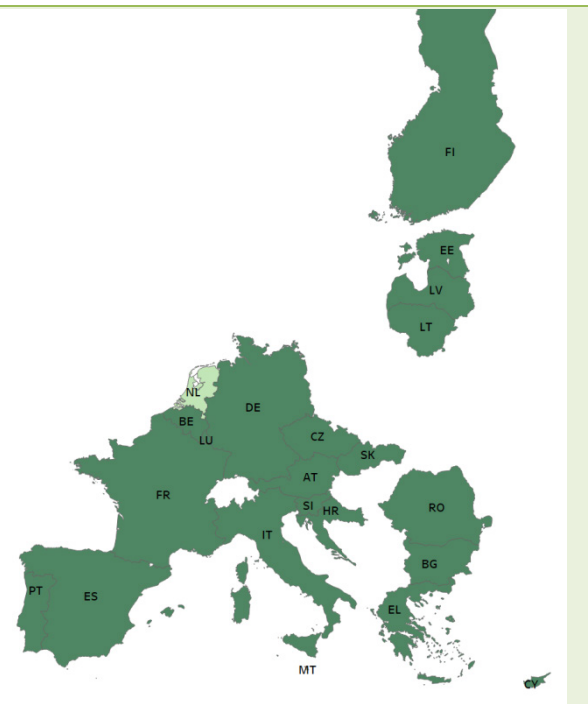
- bezweckt eine Harmonisierung der Straftatbestände sowie der einschlägigen Sanktionen und Verjährungsfristen für Betrug, Korruption, Geldwäsche, missbräuchliche Mittelverwendung und sonstige gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Straftaten
- gilt für Fälle von grenzüberschreitendem MwSt.-Betrug mit einem Schadensvolumen von mindestens 10 Mio. EUR
- ist binnen zwei Jahren (bis 6. Juli 2019) umzusetzen.

Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)

- wurde im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit (unter anfänglich 20 Mitgliedstaaten) errichtet,
- war eine der wichtigsten Prioritäten der Kommission im Bereich der Strafjustiz und Bestandteil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug,
- soll die in der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug definierten Delikte untersuchen, verfolgen und zur Anklage bringen,
- soll eine einheitlichere und wirksamere strafrechtliche Verfolgung von gegen den EU-Haushalt gerichteten Straftaten ermöglichen, d.h. mehr strafrechtliche Verfolgungen, mehr Verurteilungen und mehr Nacherhebungen und Rückforderungen.

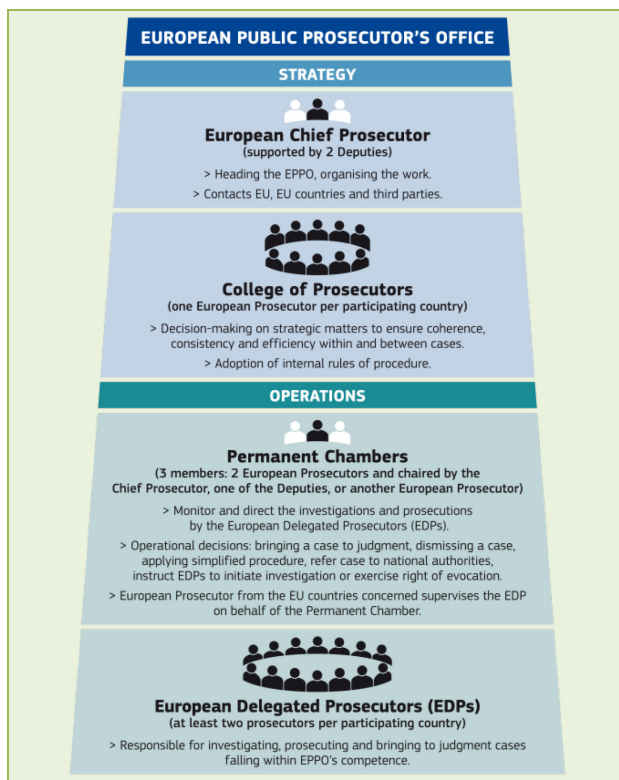
2.1.2. Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)

Teilnehmende Mitgliedstaaten:



Weitere Mitgliedstaaten können der Verordnung jederzeit beitreten.⁵

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_de.htm
Die Niederlande (am 14. Mai 2018) und Malta (am 14. Juni 2018) haben der Kommission förmlich mitgeteilt, dass sie sich an der EUSTa beteiligen möchten, und die Kommission arbeitet zurzeit in Übereinstimmung mit Artikel 331 AEUV



die einschlägigen Beschlüsse zur Bestätigung der Mitwirkung dieser beiden Mitgliedstaaten in der EUSTA aus.

2.2. Zukunftsgestaltung: legislative und politische Initiativen der EU-Organe

Die neuen Rechtsvorschriften bringen die Notwendigkeit mit sich, den geltenden Rechtsrahmen für die Betrugsbekämpfung so anzupassen, dass eine wirksame Absprache zwischen den zuständigen Stellen und Behörden sichergestellt ist. Diese Arbeiten werden in den nächsten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens für den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 weitergeführt werden.

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen bei den politischen und legislativen Initiativen der Kommission im Jahr 2017.

2.2.1. Evaluierung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013

Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013⁶ bildet das Kernstück des Rechtsrahmens für das dem OLAF übertragene Mandat zur Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen über Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete widerrechtliche Handlungen.

Die Kommission hat am 2. Oktober 2017 ihren Bericht⁷ nach Artikel 19 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Evaluierung der Anwendung der Verordnung Nr. 883/2013 angenommen.

Der Bericht über die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass die Verordnung dem OLAF

ermöglicht hat, seinem Auftrag mit konkreten Ergebnissen nachzukommen, und dass sie klare Verbesserungen bei der Untersuchungsdurchführung, bei der Zusammenarbeit mit den Partnern und bei den Rechten der Betroffenen bewirkt hat. Gleichzeitig sind laut dem Bericht bei der Evaluierung verschiedene Mängel deutlich geworden, die die Wirksamkeit und die Effizienz der Untersuchungen beeinträchtigen. Diese Mängel bestehen unter anderem

- bei den Untersuchungswerkzeugen des OLAF,
- bei der Durchsetzung der dem OLAF übertragenen Befugnisse,
- in Form uneinheitlicher Bedingungen für die Durchführung interner Untersuchungen in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU,
- in Form uneinheitlicher Folgemaßnahmen zu den vom OLAF ausgesprochenen Empfehlungen,
- bei den Bestimmungen, die die Mitgliedstaaten und die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zur Zusammenarbeit verpflichten,
- in Form einer fehlenden Gesamtkohärenz des für die Untersuchungen des OLAF geltenden Rechtsrahmens,
- beim Zugang zu Bankkontoinformationen und
- in der fehlenden Klarheit des OLAF-Mandats für den MwSt.-Bereich.

Bezüglich der Errichtung der EUSTa (siehe Abschnitt 2.1) und deren Auswirkungen auf die Arbeit des OLAF wurde im Bericht über die Evaluierung deutlich darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die Beziehungen zwischen diesen beiden Stellen näher zu regeln und die Tätigkeiten des OLAF rasch so anzupassen, dass der Rechtsrahmen seinen Zweck erfüllt.

Die Kommission hat am 23. Mai 2018 einen gezielten Vorschlag zur Änderung der Verordnung angenommen, der zwar vorrangig auf die Errichtung der EUSTa zurückgeht, aber zugleich die eindeutigen Mängel, die bei der Evaluierung festgestellt wurden, beheben und sicherstellen soll, dass das OLAF ein starker und voll funktionsfähiger Partner der EUSTa bleibt.

Die Verordnung über die Errichtung der EUSTa enthält bereits eine Reihe von Bestimmungen zur Regelung der Beziehungen zwischen der EUSTa und dem OLAF. Diese beruhen auf den Grundsätzen einer engen Zusammenarbeit, des Austausches von Informationen, einander ergänzender Mandate und der Vermeidung von Doppeluntersuchungen. Diese

⁶ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung der Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 (COM(2017) 589) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2017%3A589%3AFIN> und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 332; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2017:332:FIN&from=EN>. Der Bericht basierte auf einer unabhängigen Studie (Evaluation of the application of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office) und einer umfassenden Konsultation der Interessenträger einschließlich einer Konferenz mit rund 250 Vertretern einer Vielzahl unterschiedlicher Interessengruppen und wurde von der Stellungnahme Nr. 2/2017 des OLAF-Überwachungsausschusses begleitet. http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf.

Bestimmungen müssen in der geänderten Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 aufgegriffen und ergänzt werden, um die Bekämpfung von gegen den Unionshaushalt gerichtetem Betrug durch eine integrierte Politik zu verstärken, bei der ein starkes, voll funktionsfähiges OLAF das strafrechtliche Vorgehen der EUStA durch administrative Untersuchungen ergänzt.

Dabei gilt es sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen die Verordnung bisher zu spürbaren Unterschieden bei den Vorgehensmöglichkeiten des OLAF in den Mitgliedstaaten geführt hat (Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, Zugang zu Bankkontoinformationen und Unterstützung vonseiten der nationalen Behörden).

2.2.2. Korruptionsbekämpfung in der EU

Die Korruptionsbekämpfung war im Jahr 2017 ein vorrangiges Thema des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Mehrere Länderberichte⁸ enthielten eine Bewertung der Korruptionsbekämpfung auf rechtlicher, politischer und institutioneller Ebene einschließlich der bisherigen Fortschritte und der verbleibenden Herausforderungen.

Mehreren Mitgliedstaaten wurden zudem Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz, zur stärkeren Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Bekämpfung informeller Zahlungen oder zur Verstärkung der Betrugsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung, in der Justiz und im öffentlichen Beschaffungswesen empfohlen⁹.

Im Rahmen des von der EU aufgelegten Programms für den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung organisierte die Kommission im Jahr 2017 drei Workshops für den Erfahrungsaustausch, an denen etwa 100 Praktiker und Sachverständige auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung von nationalen Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und Hochschulen sowie sonstige Vertreter von Interessengruppen teilnahmen. Diese Workshops zur Erleichterung des Austausches bewährter Verfahren befassten sich mit folgenden Themen: Indikatoren für die Korruptionsbekämpfung (Brüssel, März 2017), Interessenkonflikte und Drehtüreffekte (Barcelona, Juni 2017) sowie wirtschaftliche Auswirkungen von Korruption (Brüssel, Dezember 2017).

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_de

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_de

Im Dezember 2017 wurde eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen¹⁰ für Projekte zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in den Mitgliedstaaten mit einem Gesamtvolumen von 2,2 Mio. EUR durchgeführt.

Die Kommission und das OLAF trugen aktiv zu mehreren europäischen und internationalen Betrugsbekämpfungsforen wie denen zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Arbeitsgruppe „Korruptionsbekämpfung“ der G20-Staaten und des EPAC/EACN-Netztes (European Partners Against Corruption - EPAC bzw. Europäisches Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung - EACN) bei. Das EACN nahm im November 2017 die „Erklärung von Lissabon“¹¹ an, in der die europäischen Entscheidungsträger zur Verstärkung der Korruptionsbekämpfung aufgerufen werden.

2.2.3. Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung und bestimmter sektorspezifischer Finanzvorschriften („Omnibus-Verordnung“)

Das Europäische Parlament und der Rat haben im Jahr 2017 den im September 2016 von der Kommission angenommenen Vorschlag¹² für eine umfassende und ehrgeizige Neufassung der Haushaltsordnung¹³ und die entsprechenden Änderungen der sektorspezifischen Finanzvorschriften für eine Vielzahl von Mehrjahresprogrammen erörtert.

Der Vorschlag zielt auf die Modernisierung und Vereinfachung der Finanzvorschriften der Union sowie auf die Verstärkung der bestehenden

¹⁰ ISFP-2017-AG-CORRUPT.

¹¹ http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_view/167-lisbon-declaration-2017

¹² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2012/2002, (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014, (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2016) 605).

¹³ (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2015/1929 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Oktober 2015 (ABl. L 286 vom 30.10.2015, S. 1).

Systeme zum Schutz des EU-Haushalts gegen Betrug und finanzielle Unregelmäßigkeiten ab. Er bezweckt unter anderem eine Verschärfung der für alle Durchführungspartner der EU maßgeblichen Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung und stellt klar, dass die Pflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten für alle Haushaltsvollzugsarten und auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten gilt. Durch die angestrebte Vereinfachung soll nicht nur die Zahl der Fehler verringert, sondern auch die Wirkung der politischen Strategien und ihrer Ergebnisse vor Ort erhöht werden.

Bei den legislativen Verhandlungen wurden auf Wunsch des Parlaments die Gründe für den Ausschluss unzuverlässiger Empfänger von EU-Geldern weiter verschärft (insbesondere mit Blick auf sogenannte Briefkastenfirmen). Die vorgeschlagenen agrarpolitischen Änderungen wurden separat in Form der Verordnung (EU) 2017/2393¹⁴ erlassen. Die neue Haushaltsordnung und die Änderungen der anderen sektorspezifischen Verordnungen werden voraussichtlich im dritten Quartal 2018 erlassen.

2.2.4. Internationale Zusammenarbeit

Um eine wirksamere Bekämpfung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug auch außerhalb der EU-Grenzen zu ermöglichen, hat die Kommission wieder auf die Aufnahme von Betrugsbekämpfungsklauseln in Abkommen mit Drittländern sowie in Vorlagen für Finanzhilfe- und Übertragungsvereinbarungen mit internationalen Finanzeinrichtungen und sonstigen internationalen Organisationen hingewirkt.

Das OLAF hat im Jahr 2017 zwei Veranstaltungen zur Unterstützung von Drittländern organisiert, nämlich

- das (in Montenegro ausgerichtete) jährliche OLAF-Seminar für Vertreter von Partnerbehörden in Kandidatenländern und

möglichen Kandidatenländern über bewährte Verfahren zur Aufdeckung und Meldung von Betrugsdelikten und

- ein Betrugsbekämpfungsworkshop für alle zuständigen Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstellen Georgiens zur Unterstützung der Umsetzung der Betrugsbekämpfungsbestimmungen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Georgien.

Des Weiteren hat das OLAF mit Partnerbehörden in Tunesien und in Kosovo Abkommen über die Verwaltungszusammenarbeit¹⁵ geschlossen.

2.2.5. Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Die Kommission zieht in Erwägung, ihre am 24. Juni 2011 angenommene Betrugsbekämpfungsstrategie¹⁶ zu aktualisieren. Diese stellt darauf ab, die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrug zu verbessern und soll sicherstellen, dass eine geeignete Sanktionierung, Nacherhebung/Einziehung und Abschreckung ein vorrangiges Ziel der Kommissionsagenda bildet.

Die meisten Maßnahmen der Strategie laufen noch oder sind bereits abgeschlossen. Alle 49 Kommissionsdienststellen haben in den Politikbereichen, für die sie zuständig sind, sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien eingeführt.

Die Kommission hat die Umsetzung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie im Jahr 2017 evaluiert. Bei der Evaluierung wurde geprüft, welche Fortschritte seit der Annahme der Strategie im Jahr 2011 bei der Erreichung der festgelegten Ziele gemacht wurden, wobei den Entwicklungen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfungspolitik der EU ebenso Rechnung getragen wurde wie den bestehenden Betrugsrisiken und den aufgetauchten neuen Betrugsmustern. Anhand der Evaluierungsergebnisse soll ermittelt werden, in welchen Punkten die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission aktualisiert werden muss. Die Evaluierung wird sich auf den Zeitraum seit der Annahme der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission erstrecken und mit deren Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz befassen.

¹⁴ Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 15).

¹⁵ Eines mit der tunesischen Generalinspektion für Finanzen und eines mit der Polizei des Kosovos*.

*Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

¹⁶ KOM(2011) 376 endgültig.

2.2.6. Durchführung des Programms „Hercule“

Im Rahmen des Programms „Hercule III“ für den Zeitraum 2014-2020¹⁷ werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen gefördert. Im Jahr 2017, dem vierten Durchführungsjahr des Programms, wurden Mittel in Gesamthöhe von 14,95 Mio. EUR¹⁸ für folgende Zwecke bereitgestellt:

- Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der operativen und technischen Kapazitäten der Zoll- und Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten sowie von IT-Unterstützung (diese Finanzierungen machen mindestens 75 % des Programmbudgets aus) und
- Schulungen und Konferenzen, darunter digitalforensische Schulungen für Bedienstete von Strafverfolgungsbehörden in Mitgliedstaaten und Partnerländern (diese Finanzierungen machen etwa 25 % des Programmbudgets aus).

Die Empfänger der im Rahmen des Programms „Hercule III“ gewährten Finanzhilfen haben im Jahr 2017 große Erfolge vermeldet, die auch dank der im Rahmen des Programms finanzierten Ausrüstung und Schulungen¹⁹ zustande kamen, so u.a.

- Beschlagnahmen von geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten und von geschmuggeltem oder gefälschtem Tabak,
- aufgedeckte neue Betrugsmuster und Netze organisierter krimineller Vereinigungen sowie
- Maßnahmen und Untersuchungen im Zusammenhang mit gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Unregelmäßigkeiten und Korruptionsdelikten.

2.3. Rechtsprechung des EuGH

Im Jahr 2017 ergingen drei Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), die den Rechtskorpus zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erweitert haben. Zwei von ihnen

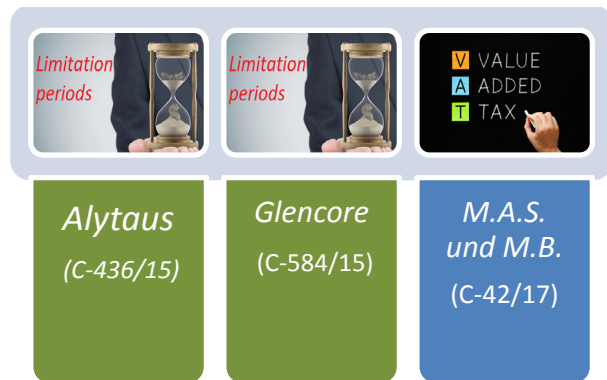
¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 250/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Einführung eines Programms zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union (Programm „Hercule III“) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 804/2004/EG (ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 6).

¹⁸ Kommissionsbeschluss C(2017) 1120 final vom 22. Februar 2017.

¹⁹ Für nähere Informationen siehe die in Fußnote 1 v) genannte Arbeitsunterlage.

(nämlich die Urteile in den Rechtssachen Alytaus²⁰ und Glencore²¹) befassten sich mit Verjährungsfragen, und das dritte dieser Urteile (Rs. M.A.S. und M.B.²²) bezog sich auf den MwSt-Bereich und enthielt insbesondere bestimmte Präzisierungen zum Urteil in der Rs. Taricco.

Abbildung 2: Rechtsprechung des EuGH zum Schutz der finanziellen Interessen (2017)



2.3.1. Verjährungsfristen: Rs. Alytaus und Rs. Glencore

In seinem Urteil in der Rs. *Alytaus* präzisierter der Gerichtshof die Verjährungsfrist²³ bei im Zusammenhang mit einem Mehrjahresprogramm

²⁰ Urteil der Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. Juni 2017 in der Rechtssache C-436/15 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 267 AEUV, eingereicht vom Lietuvos vyriausiosios administracinės teisios (Oberstes Verwaltungsgericht von Litauen) mit Entscheidung vom 10. Juli 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 10. August 2015, in dem Verfahren, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra / „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“ UAB.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191811&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=120020>

²¹ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 2. März 2017 in der Rechtssache C-584-15, *Glencore Céréales France* gegen *Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de433267059163433db6acf2f7ed8ab2e8e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=188526&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119378>

²² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 5. Dezember 2017 in der Rechtssache C-42/17 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 267 AEUV, eingereicht von der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof, Italien) mit Entscheidung vom 23. November 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 26. Januar 2017, in dem Strafverfahren gegen *M.A.S.* und *M.B.*

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dee23bf505dd284bfca15ec6074b29881b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=197423&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=122561>

²³ Im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95.

begangenen Unregelmäßigkeiten und bei fortgesetzten oder wiederholten Unregelmäßigkeiten. In dem Urteil wurde ferner klargestellt, ab wann ein Mehrjahresprogramm als endgültig abgeschlossen betrachtet werden kann.

In seinem Urteil in der Rs. *Glencore* nahm der Gerichtshof mehrere Klarstellungen im Hinblick auf die Auslegung von Artikel 3 Absätze 1 und 4 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 bezüglich der Beitreibung von Forderungen vor.

2.3.2. *MwSt.: Rs. M.A.S.*

Laut dem Urteil in der Rechtsache *M.A.S* müssen die Mitgliedstaaten, um nicht gegen ihre Pflichten nach Artikel 325 Absätze 1 und 2 AEUV zu verstoßen, dafür Sorge tragen, dass in Fällen von schwerem MwSt.-Betrug zulasten der finanziellen Interessen der EU wirksame und abschreckende strafrechtliche Sanktionen verhängt werden.²⁴

2.4. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen

2.4.1. Zusammenfassung

Die nachfolgende Zusammenfassung gibt einen Überblick über die Entwicklungstrends und die vorrangigen Ziele der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, ist jedoch keineswegs erschöpfend: Die Mitgliedstaaten waren gehalten, höchstens drei Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu melden, dennoch meldeten einige Mitgliedstaaten mehr als drei Maßnahmen²⁵.

Im Jahr 2017 meldeten die Mitgliedstaaten insgesamt 73 Maßnahmen²⁶ zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung. Die Maßnahmen erstreckten sich auf den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus und betrafen zumeist die geteilte Mittelverwaltung, gefolgt von Maßnahmen in den Bereichen Finanzdelikte, Zoll und illegaler Handel, öffentliche Auftragsvergabe, Interessenkonflikte, Korruptions-

und Betrugsbekämpfungsstrategien, organisierte Kriminalität, Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS), Definition von „Betrug“ sowie interne Hinweisgeber (Whistleblower). Die meisten Maßnahmen betrafen die Prävention, gefolgt von den Bereichen Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung, Nacherhebung/Einziehung und Sanktionen.

Dabei handelte es sich mehrheitlich (zu 77 %) um sektorspezifische Maßnahmen und zu 23 % um horizontale Maßnahmen. Fünfzehn sektorspezifische Maßnahmen bezogen sich auf Einnahmenverluste in den Bereichen Steuerbetrug und Zölle. Einundvierzig Maßnahmen bezogen sich auf Ausgaben und betrafen sämtliche Haushaltsbereiche. Die sektorspezifischen Maßnahmen werden in den Abschnitten zu den betreffenden Haushaltsbereichen behandelt. In diesem Abschnitt werden lediglich die horizontalen Maßnahmen zusammengefasst.

2.4.1.1. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien

Bis Ende 2017 hatten insgesamt 10 Mitgliedstaaten²⁷ eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen und der Kommission übermittelt. Dies zeugt von der Bedeutung, die die Mitgliedstaaten einem strategischen Konzept für die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten beimessen. Die Kommission begrüßt diese Entwicklung und möchte alle anderen Mitgliedstaaten ermutigen, ebenfalls nationale Betrugsbekämpfungsstrategien anzunehmen.

2.4.1.2. Öffentliche Auftragsvergabe und Korruption

Die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Jahr 2017 auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe erlassen haben, zielten in vielen Fällen auf die Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten sowie auf die Förderung von mehr Transparenz ab. Sechs Mitgliedstaaten²⁸ haben derartige Maßnahmen gemeldet.

2.4.1.3. Sonstige Maßnahmen

Die übrigen gemeldeten horizontalen Maßnahmen betrafen überwiegend das Vorgehen gegen Finanzkriminalität und organisierte Kriminalität (Polen, Litauen und Tschechische Republik), die

²⁴ Urteil in der Rs. C-42/17 (*M.A.S.*), Rdnr. 35, mit Bezugnahme auf das Urteil in der Rs. C-105/14 (*Taricco*).

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167061&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=124335>

²⁵ Die gemeldeten Maßnahmen werden in der in Fußnote 1 i) genannten Arbeitsunterlage ausführlich analysiert.

²⁶ Einige dieser Maßnahmen waren gleichwohl Bestandteil eines Maßnahmenpakets (beispielsweise aus legislativen, administrativen, operativen oder organisatorischen Maßnahmen, die zusammen für ein Vorgehen auf verschiedenen Landesebenen angenommen wurden). So betrachtet belief sich die Gesamtzahl der gemeldeten Maßnahmen sogar auf 111.

²⁷ Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn. Rumänien hat in der Vergangenheit eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie gemeldet, die aber inzwischen überholt ist.

²⁸ Estland, Malta, Rumänien, Spanien, Tschechische Republik und Zypern.

Überprüfung der Organisation und der Befugnisse bestimmter Stellen (Griechenland und Schweden) oder die Verbesserung der dienststellenübergreifenden Zusammenarbeit.

Drei Mitgliedstaaten meldeten Maßnahmen in bestimmten Sektoren sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenbereiche²⁹:

- Lettland startete eine nationale Betrugsbekämpfungskampagne mit dem Titel „#FraudOff!“, die das öffentliche Bewusstsein für Betrug schärfen soll und durch spezifische Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiter der zuständigen Verwaltungen ergänzt wird,
- Italien ergriff Maßnahmen zur Zusammenlegung von administrativen und strafrechtlichen Maßnahmen zur Rückverfolgung illegaler Geldströme und zur Beschlagnahmung von Vermögenswerten krimineller Organisationen und
- Slowenien ergriff Maßnahmen zur Verbesserung der Aufdeckungs- und Aufklärungsquote bei gegen den EU-Haushalt gerichteten Straftaten.

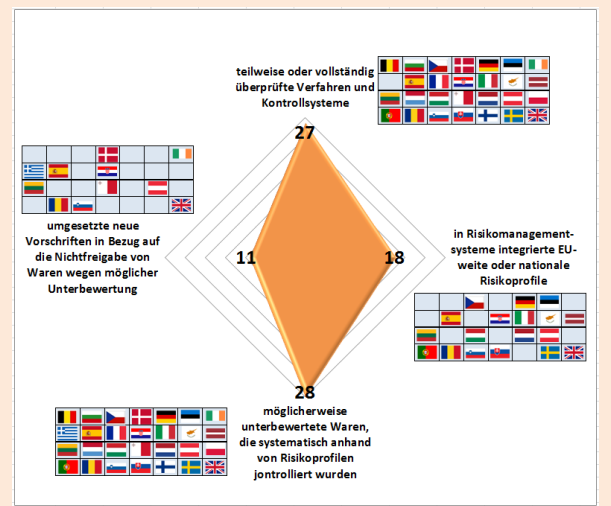
2.4.2. Umsetzung der Empfehlungen von 2016

Die Kommission hatte in ihrem Jahresbericht 2016 über den Schutz der finanziellen Interessen vier Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet. Eine davon betraf die Einnahmen, drei betrafen die Ausgaben.

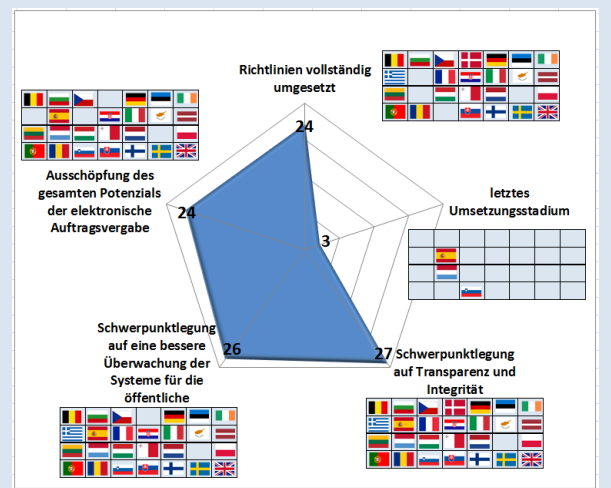
Die Folgemaßnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden, zeigen, dass die meisten Mitgliedstaaten³⁰ große und konstruktive Anstrengungen unternommen haben, die zum Teil noch laufen (siehe nachfolgende Abbildungen). Die meisten Empfehlungen wurden von der Mehrheit der Mitgliedstaaten in geeigneter Weise umgesetzt³¹.

Die Kommission hatte den Mitgliedstaaten folgende Maßnahmen empfohlen:

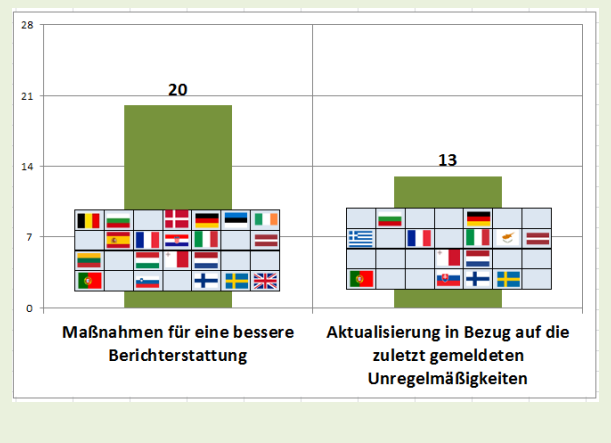
(1) Überarbeitung der Verwaltungs- und Kontrollstrategie für die Zollwertermittlung,



(2) vollständige Umsetzung der überarbeiteten Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge,



(3) Verbesserung der Datenqualität der Meldungen über Unregelmäßigkeiten,

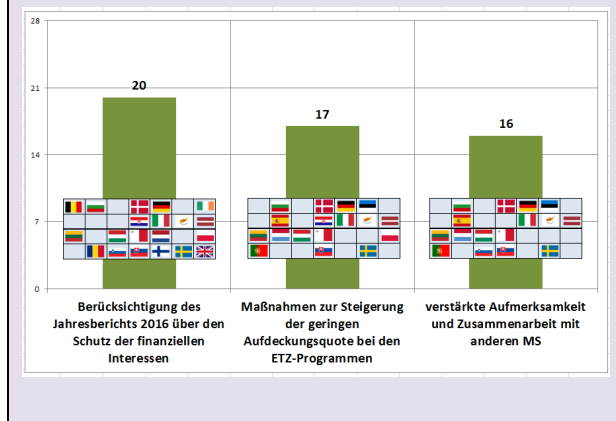


²⁹ Diese Maßnahmen wurden zwar von den Mitgliedstaaten selbst nicht als horizontale Maßnahmen definiert, passen aber am besten in diesen Abschnitt.

³⁰ Das Vereinigte Königreich hat keine Informationen über etwaige zu den Empfehlungen ergriffene Folgemaßnahmen mitgeteilt.

³¹ Für eine ausführliche Analyse der Antworten siehe die in Fußnote 1 i) genannte Arbeitsunterlage.

(4) Berücksichtigung der Ergebnisse der Risikoanalyse.



Es besteht nach wie vor Raum für Verbesserungen, beispielsweise in Form der Umsetzung neuer Vorschriften zur Verhütung von Zollunterbewertungen und über die Nichtfreigabe

von Waren im Zweifelsfall. Zudem könnte eine breitere Verwendung der auf durchschnittlichen „Cleanpreisen“ basierenden EU-weiten Risikoprofile ins Auge gefasst werden. Es könnten zusätzliche Maßnahmen zum vollständigen Umstieg auf digitale Auftragsvergabeverfahren ergriffen werden. Zwar bieten oder organisieren einige Mitgliedstaaten bereits Schulungen und Seminare über die Nutzung von elektronischen Meldesystemen, um die Datenqualität zu verbessern und vorliegende Informationen über bereits gemeldete Unregelmäßigkeiten zu aktualisieren, doch könnten andere Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen in diesem Bereich verstärken. Ferner könnte die bestehende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen die gestiegene Bedrohung durch grenzüberschreitende Betrugsdelikte sowie im Rahmen der Programme für die europäische territoriale Zusammenarbeit weiter verstärkt werden.

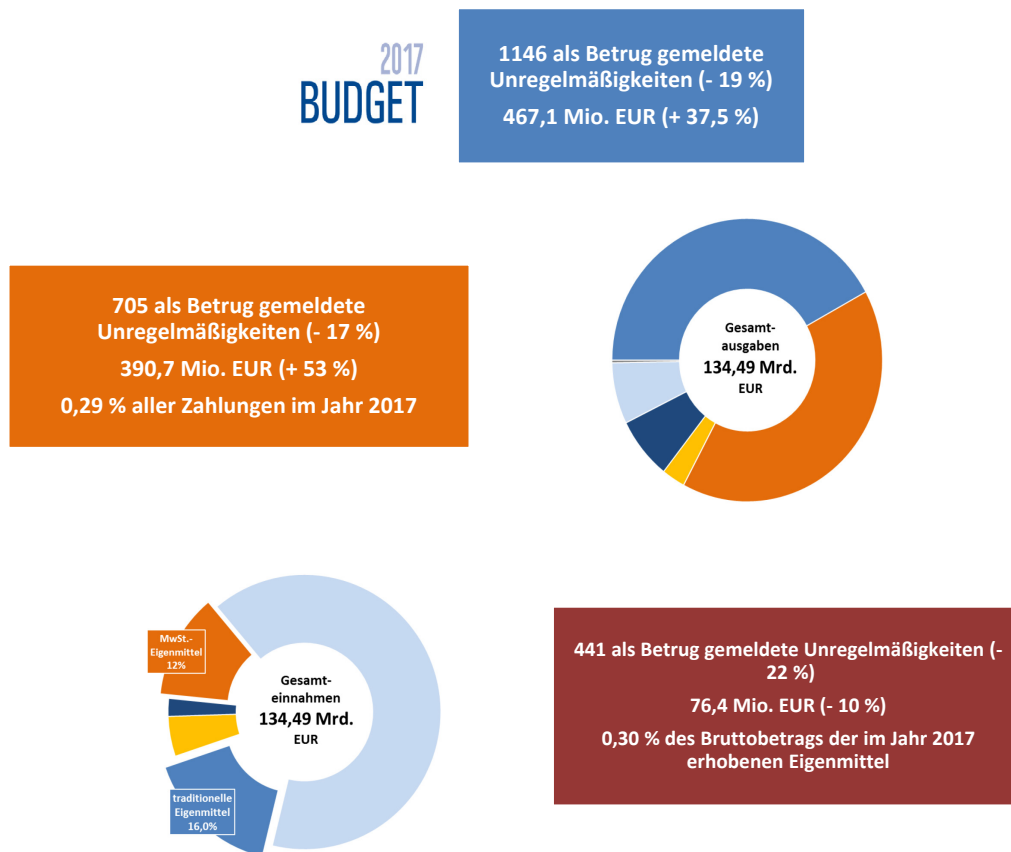
2.5. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte³²

Im Jahr 2017 wurden der Kommission insgesamt 15 213 betrügerische oder nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten gemeldet, was einen Rückgang um 20,8 % gegenüber dem Jahr 2016 bedeutet. Ihr Schadensvolumen belief sich auf insgesamt 2,58 Mrd. EUR (minus 8,6 % gegenüber dem Vorjahr).

Die Aufdeckung einer Unregelmäßigkeit zieht Korrekturmaßnahmen zur Nacherhebung bzw. Einziehung der betroffenen Beträge sowie - bei Verdacht auf Betrug - die Einleitung eines Strafverfahrens nach sich.

³² Für eine ausführliche Analyse der gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe die in Fußnote 1 ii) genannte Arbeitsunterlage.

Abbildung 3: als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2017



2.5.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Die Anzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten (die vermutete oder festgestellte Fälle von Betrug einschließen) und die damit verbundenen Beträge können nicht als direkter Indikator für das Ausmaß des Betrugs zulasten des EU-Haushalts angesehen werden. Sie besagen lediglich, wie viele Fälle von möglichem Betrug von den Mitgliedstaaten und den EU-Stellen aufgedeckt wurden.

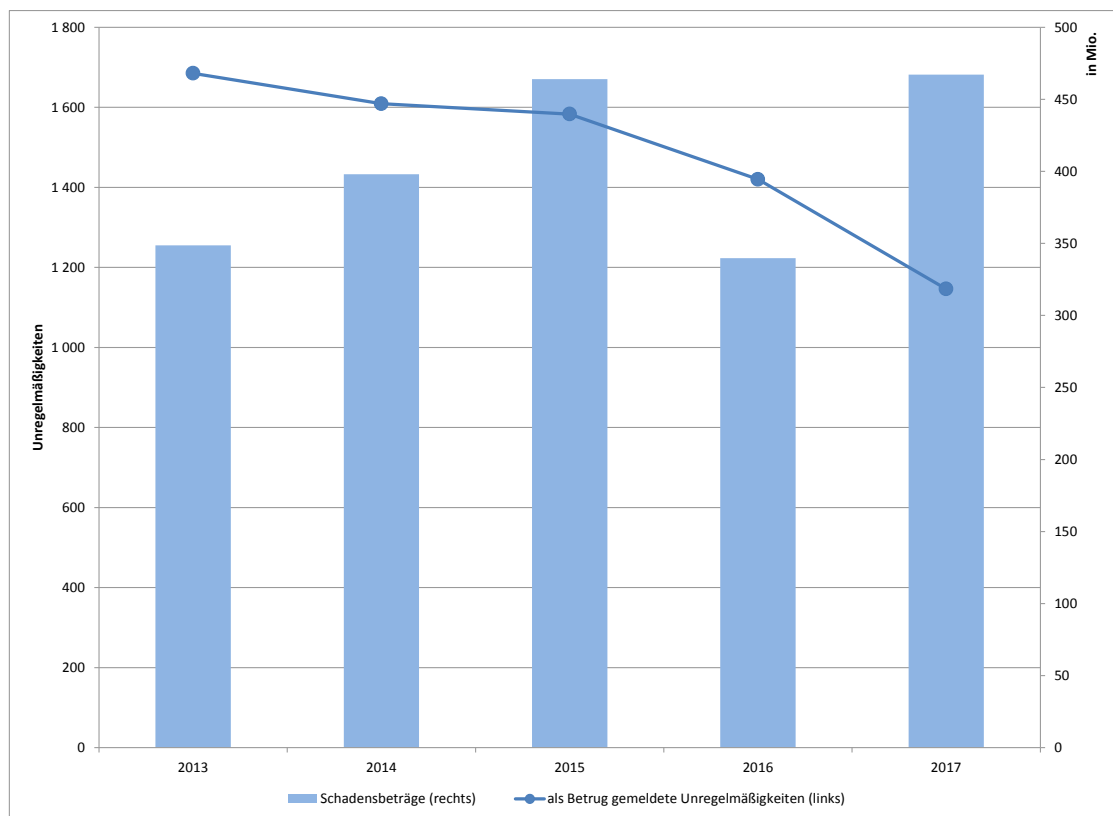
Im Jahr 2017 wurden insgesamt 1146 Unregelmäßigkeiten als Betrug gemeldet (dies entspricht 7,5 % aller aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten³³). Ihr Schadensvolumen belief sich auf 467 Mio. EUR (18,1 % der von Unregelmäßigkeiten betroffenen Beträge³⁴) und betraf sowohl den Ausgaben- als auch den Einnahmenbereich (siehe Abbildung 3).

Gegenüber 2016 nahm die Zahl der im Laufe des Jahres 2017 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten um 19,3 % ab, während bei ihren finanziellen Auswirkungen ein Anstieg um 37,5 % zu verzeichnen war. Was die vergangenen fünf Jahre (2013-2017) anbelangt, so lag die Zahl der im Jahr 2017 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten 32 % unter der des Jahres 2013 und 23 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt. Bei den finanziellen Auswirkungen derartiger Unregelmäßigkeiten bestehen hingegen große Schwankungen, da in Einzelfällen mitunter große Beträge betroffen sein können (siehe Abb. 4).

³³ Dieser Indikator bezeichnet die Betrugshäufigkeit (Fraud Frequency Level - FFL). Siehe Abschnitt 2.3.2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015“ (SWD(2016) 237 final).

³⁴ Dieser Indikator bezeichnet den Anteil am Gesamtbetrugsvolumen (Fraud Amount Level - FAL). Siehe Abschnitt 2.3.3 des in Fußnote 33 genannten Dokuments.

Abbildung 4: als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten und ihre Schadensbeträge im Zeitraum 2013-2017

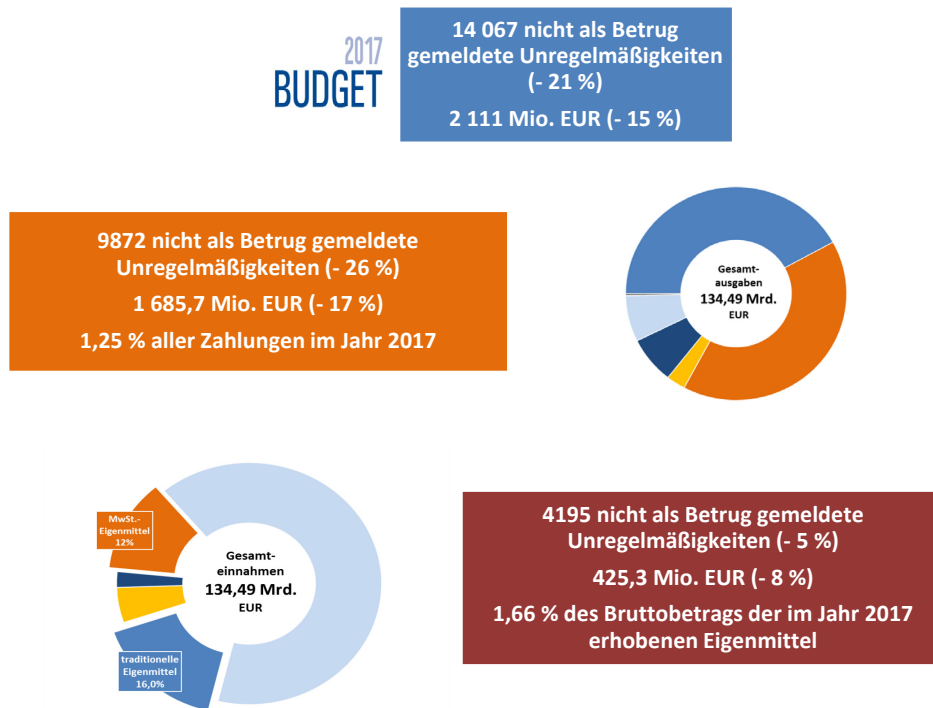


Eine Aufschlüsselung aller im Jahr 2017 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen liegt in Anhang 1 bei.

2.5.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Im Jahr 2017 wurden der Kommission 14 067 nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten mitgeteilt (etwa 20,9 % weniger als im Jahr 2016). Mit Ausnahme der Heranführungshilfen gingen die Zahlen in allen Sektoren zurück. Das Volumen der Schadensbeträge verringerte sich um ca. 2,1 Mrd. EUR (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2017

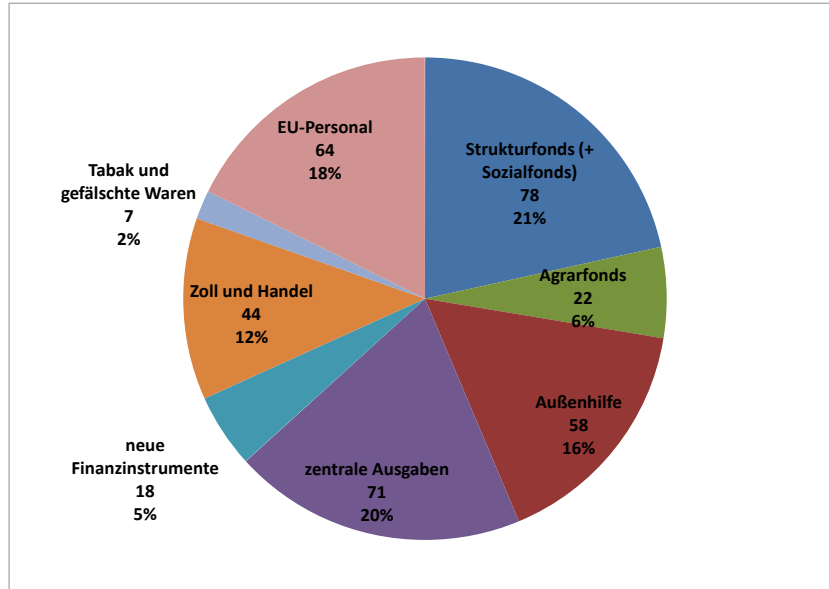


2.5.3. Untersuchungen des OLAF

Im Jahr 2017 leitete das OLAF 215 Untersuchungen ein, schloss 197 Untersuchungen ab und sprach finanzielle Empfehlungen zur Nacherhebung von Einnahmen in Gesamthöhe von 3,1 Mrd. EUR aus, wovon 2,7 Mrd. EUR auf die Einnahmen entfielen. Dieser außergewöhnlich hohe Betrag geht auf die umfangreichen Fälle von Betrug durch Unterbewertung zurück, die das OLAF im Laufe des Jahres 2017 abgeschlossen hat. Ende 2017 liefen insgesamt 362 Untersuchungen.³⁵

³⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_de

Abbildung 6: Ende 2017 laufende Untersuchungen nach Bereich³⁶



³⁶ Im Jahr 2017 war das OLAF - wie bereits im Jahr zuvor - mit einer relativ hohen Zahl von Fällen befasst, die in Verbindung mit dem Europäischen Parlament stehen. Zahlreiche einschlägige Untersuchungen laufen zwar noch, doch die Fälle von 2017 bezogen sich in der Regel auf die missbräuchliche Verwendung von Geldern, die das Europäische Parlament zur Unterstützung nationaler Parteien bereitgestellt hatte. Derartige Fälle werden in die Kategorie „EU-Personal“ eingeordnet. Siehe den OLAF-Bericht 2017 (Fußnote 35 auf S. 23).

3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMENSEITE

3.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen

Bei der Bekämpfung von Betrug im Einnahmenbereich kommt es auf einen raschen, rechtzeitigen und präzisen Informationsaustausch an. Dadurch wird eine geeignete Koordinierung der Bekämpfung grenzüberschreitender Betrugsmuster ermöglicht. Zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich verstärkt die EU den einschlägigen Rechtsrahmen und die geltenden Abkommen über

die grenzübergreifende Zusammenarbeit, um eine operative Koordinierung im Rahmen gemeinsamer Zollaktionen (GZA) sicherzustellen und den Informationsaustausch über MwSt.-Betrug zu vereinfachen.

Die Mitgliedstaaten haben nationale Maßnahmen zur

- Überprüfung ihrer Strategiepläne, Risikobewertungen und Indikatoren,
- zur Umstrukturierung ihrer zuständigen Dienststellen und
- zur Förderung des Informationsaustauschs erlassen.

Abbildung 7: wichtigste politische Entwicklungen bei den EU-Einnahmen

Koordinierung, Zusammen-
arbeit und
Informations-
austausch

11 vom OLAF koordinierte GZA

Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (wird zurzeit im Rat erörtert)

Abkommen mit Drittländern über gegenseitige Amtshilfe: Mercosur-Länder und Aserbaidschan

Aufnahme einer Betrugsbekämpfungsklausel in das Freihandelsabkommen mit Japan

3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe

3.1.1.1. Umsetzung von Artikel 43b der Verordnung (EG) Nr. 515/97

Durch die Verordnung (EU) 2015/1525³⁷ zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97³⁸ über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung wurde der neue Artikel 43b eingeführt, welcher vorsieht, dass die Kommission bewertet, ob es erforderlich ist, die

im Register der erfolgten Containerstatusmeldungen („CSM-Register“) und im Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister enthaltenen Daten durch die Aufnahme von nicht auf verbrauchsteuerpflichtige Waren beschränkten Ausfuhrdaten zu erweitern. Außerdem wird die Kommission verpflichtet, zu bewerten, ob die Ausweitung der im Transportregister enthaltenen Daten durch die Aufnahme von Daten über die Einfuhr, Ausfuhr und den Versand von Waren auf dem Land- und Luftweg durchführbar ist.

Ihre ersten diesbezüglichen Ergebnisse hat die Kommission im Jahresbericht 2016 über den Schutz der finanziellen Interessen³⁹ veröffentlicht. Danach hat sie ihre Bewertung fortgeführt und abgeschlossen⁴⁰.

³⁷ Verordnung (EU) 2015/1525 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 243 vom 18.9.2015, S. 1).

³⁸ ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1.

³⁹ Siehe COM (2017) 383 final, Abschnitt 3.1.1.2.

⁴⁰ Für nähere Informationen siehe die in Fußnote 1 vi) genannte Arbeitsunterlage.

3.1.1.2. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS)

Das AFIS besteht aus einer Reihe von Anwendungen zur Betrugsbekämpfung, die vom OLAF mithilfe einer gemeinsamen technischen Infrastruktur betrieben werden. Das AFIS ist ein wichtiges IT-Tool für zahlreiche Behörden und sonstige mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU befasste Akteure. Es bewirkt erhebliche Größenvorteile und Synergieeffekte bei der Entwicklung, der Wartung und dem Betrieb einer so großen und vielfältigen Reihe von IT-Dienstleistungen und -Instrumenten und ermöglicht

- den zügigen und sicheren Austausch von betrugsbezogenen Informationen zwischen den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der EU und
- die Speicherung und Analyse einschlägiger Daten.

Das AFIS umfasst zwei wesentliche Bereiche:

- die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten und
- die Verwaltung von Unregelmäßigkeiten.

Ende 2017 waren beim AFIS 8600 Endnutzer im Namen von mehr als 1800 zuständigen Dienststellen in Mitgliedstaaten, Partnerdrittländern, internationalen Organisationen, Kommissionsdienststellen und anderen EU-Einrichtungen angemeldet. In den AFIS-Amtshilfedatenbanken und -modulen waren im Jahr 2017 insgesamt 16 324 Fälle erfasst.

Bei dem im Rahmen der AFIS-Plattform betriebenen Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) gingen 88 347 neue Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten aus den Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern ein.

Am 1. September 2016 wurden zwei neue IT-Systeme, die in der geänderten Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vorgesehen wurden, in Betrieb genommen. Dabei handelt es sich um das

Register der erfolgten Containerstatusmeldungen („CSM-Register“) und das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister („IET-Register“).

Im Jahr 2017 gingen im AFIS 637 Millionen Containerstatusmeldungen (CSM) ein. Das IET-Register enthält Daten aus den Zollanmeldungen zur Ein- bzw. Durchfuhr von Waren und zur Ausfuhr von verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Das AFIS verarbeitete rund 5,3 Millionen Ausfuhranmeldungen und damit zusammenhängende Mitteilungen.

Das AFIS wurde zudem bei elf gemeinsamen Zollaktionen (siehe den nachfolgenden Abschnitt) für den sicheren Zugriff auf Informationen und deren sicheren Austausch genutzt.

Im Transitinformationssystem für die Betrugsbekämpfung (ATIS) wurden Informationen über 22,5 Mio. neue Transitsendungen erfasst. Diese Informationen sind auch über das IET-Register abrufbar.

3.1.1.3. Gemeinsame Zollaktionen

Gemeinsame Zollaktionen (GZA) sind koordinierte und zielgerichtete operative Maßnahmen, die die Zollbehörden von Mitgliedstaaten und von Drittländern über einen beschränkten Zeitraum zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden illegalen Warenhandels durchführen.

Im Jahr 2017 wurden 11 GZA durchgeführt, bei denen das OLAF koordinierend tätig war, mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeitete und sachdienliche Informationen sowie technische, finanzielle und logistische Unterstützung beisteuerte.

Mit den GZA wurde gezielt gegen Bedrohungen wie Zigarettenschmuggel, Einnahmenbetrug, Produktfälschungen, illegale Bargeldtransfers oder Drogenhandel vorgegangen. Abb. 8 gibt einen Überblick über die meisten dieser GZA:

Abbildung 8: gemeinsame Zollaktionen im Jahr 2017

Name	Teilnehmende Länder	Bereich	Ergebnisse
GZA „Renegade“	Asien-Europa-Gipfel: alle Mitgliedstaaten, Norwegen, 12 asiatische Länder, Interpol, Europol, regionales Verbindungsbüro der WHO	gefälschte Waren, insbesondere Automobilersatzteile	70 000 Automobilersatzteile, 400 000 andere gefälschte Waren sowie 56 Mio. Zigaretten (Zölle und Steuern in Gesamthöhe von 12 Mio. EUR)

Name	Teilnehmende Länder	Bereich	Ergebnisse
GZA „Cerberus“	27 Mitgliedstaaten, Unterstützung durch Europol	nicht angemeldete Bargeldtransfers sowie Geldwäsche und an terroristischen Handlungen beteiligte kriminelle Vereinigungen	Beschlagnahme von 6,4 Mio. EUR
GZA „Magnum II“	14 Mitgliedstaaten, Europol und Frontex, koordiniert vom estnischen Zoll	auf dem Straßenweg aus Drittländern (Belarus, Ukraine und Russland) geschmuggelte Tabakerzeugnisse	ca. 20 Mio. beschlagnahmte Zigaretten
„Octopus II“	vom französischen Zoll organisiert	Betrug zulasten der EU-Einnahmen	Evaluierung läuft
„Load“, „Lock Sea“, „Lucky“ und „Pascal“	vom französischen Zoll koordiniert	Aktionen zur regionalen Meeresüberwachung zur Aufdeckung von illegalem Seehandel mit sensiblen Waren im Atlantik- und im Mittelmeerraum	Beschlagnahme von über 5 Tonnen Cannabisharz, Festnahme von 10 Personen
GZA „Postbox“	Leitung durch die belgischen, die deutschen und die schwedischen Zollbehörden im Rahmen der Aktion „Customs against Internet Crime“ (Zoll gegen Internetkriminalität)	Bekämpfung des Verbrauchsteuerbetrugs und des illegalen Handels mit nachgeahmten Waren, Arzneimitteln und Waffen in von Post- oder Eilkurierdiensten beförderten Sendungen	über 3000 Beschlagnahmen Tausender illegaler Erzeugnisse, darunter pharmazeutische Zubereitungen, Drogen, Zigaretten, gefälschte Waren, geschützte Arten und Waffen
GZA „Darius“	vom niederländischen Zoll organisiert	Schmuggel von bestimmten neuen psychoaktiven Substanzen sowie von gefälschten und unterbewerteten Waren in von Post- oder Eilkurierdiensten beförderten Sendungen	über 300 Beschlagnahmen
gemeinsame Aktion „Hansa“	von den Zollbehörden des VK geleitet und in Zusammenarbeit mit Europol durchgeführt	Bewegungen von illegalen verbrauchsteuerpflichtigen Waren (hauptsächlich Zigaretten) in der EU	Beschlagnahmen großer Mengen von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen

3.1.2. Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen

Im Zusammenhang mit Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 wurden die Verhandlungen mit den Mercosur-Ländern (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) und mit Aserbaidshan über Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe zum Abschluss gebracht. Diese sollen die rechtliche Grundlage für den Austausch von Informationen über Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten bilden. Die Verhandlungen mit Tunesien und Indonesien sind gut vorangeschritten.

Fortschritte erzielte die EU auch bei den laufenden Verhandlungen über die Aufnahme einer Betrugsbekämpfungsklausel in die Freihandelsabkommen mit Mexiko, dem Mercosur, Chile, Indonesien und Tunesien. Zudem schloss sie ein Abkommen mit Japan.

3.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen

Die Kommission hat am 12. Mai 2017 einen Fortschrittsbericht⁴¹ über die ersten Ergebnisse ihrer Mitteilung „Verstärkung der Bekämpfung des Zigaretten Schmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie“⁴² aus dem Jahr 2013, die zusammen mit einem umfassenden Aktionsplan vorgelegt wurde, veröffentlicht.

Die am 7. Dezember 2017 vom Rat angenommenen Schlussfolgerungen zur Verstärkung der Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen in der EU⁴³ fließen ebenso wie die Ergebnisse der im März 2018 gemeinsam vom OLAF und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss organisierten Konferenz für Interessenträger

⁴¹ COM(2017) 235 final.

⁴² COM(2013) 324 final.

⁴³ Ratsdokument 15638/17.

zum Thema Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in die Vorarbeiten der Kommission für einen neuen einschlägigen Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels ein, dessen Vorlage für den Sommer 2018 geplant ist.

Außerdem hat die EU am 24. Juni 2016 das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs („FTCT-Protokoll“) ratifiziert. Das FTCT-Protokoll tritt am 25. September 2018 in Kraft. Die Kommission wird die EU bei der ersten Zusammenkunft der Parteien des Protokolls im Oktober 2018 vertreten und sich weiterhin maßgeblich darum bemühen, Mitgliedstaaten der EU, angrenzende Länder sowie die wichtigsten Ursprungs- und Durchfuhrländer dazu zu bewegen, das Protokoll zu ratifizieren und umzusetzen.

3.1.4. Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug

Als Folgemaßnahme zu ihrem MwSt.-Aktionsplan vom April 2016⁴⁴ hat die Kommission am 30. November 2017 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer⁴⁵ angenommen. Im Juni 2018 ist im Rat politische Einigung über den Vorschlag erzielt worden. Ziel des Vorschlags ist, die Betrugssicherheit des MwSt.-Systems der EU zu verbessern und Schlupflöcher zu schließen, die umfangreichem MwSt.-Betrug Vorschub leisten können. Durch die neuen Bestimmungen soll Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten aufgebaut werden, damit diese mehr Informationen untereinander austauschen und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerbehörden und den Strafverfolgungsbehörden ausweiten. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören:

- Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, z.B. über das neue IT-System für die Informationsverarbeitung

⁴⁴ COM(2016) 148: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerbereich: Zeit für Reformen.*

⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1).

und die Risikoanalyse im Rahmen von „Eurofisc“ (EU-Expertennetzwerk für die Betrugsbekämpfung) oder bei gemeinsamen Prüfungen,

- Verstärkung der Kommunikation und des Datenaustausches zwischen nationalen Steuerbehörden über „Eurofisc“ und zwischen den europäischen Strafverfolgungsstellen (das OLAF, Europol und die EUSTA),
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Steuer- und Zollbehörden bei bestimmten Zollverfahren für Einfuhren aus Drittländern, die anfällig für MwSt.-Betrug sind, und
- Verstärkung des Informationsaustausches über Kraftfahrzeuge zwecks Bekämpfung von MwSt.-Betrug im Gebrauchtwagenhandel.

3.2. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen

Zwölf Mitgliedstaaten haben gemeldet, dass sie Maßnahmen zur Bekämpfung von Zoll- und Steuerbetrug ergriffen haben. Dazu gehörten

- die Verfeinerung der Risikoindikatoren für Unterbewertungen bei Einfuhranmeldungen⁴⁶,
- die Überprüfung der Risikobewertung in den nationalen Zollbehörden und die Anhebung der Mindeststrafe für die unterlassene Anmeldung mitgeführter Barmittel⁴⁷,
- die Aufstellung eines internen Zollplans⁴⁸,
- die Festlegung vorrangiger strategischer und operativer Ziele für den Bereich Zölle und Verbrauchsteuern⁴⁹ und
- die Einführung einer neuen Methode zur nachträglichen Prüfung, durch die die Zollkontrolle auf die gesamte Tätigkeit des ausgewählten Wirtschaftsteilnehmers ausgeweitet wird⁵⁰.

Drei Länder haben Maßnahmen zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Zahlungen von EU-Eigenmitteln⁵¹ oder erfolgreicherer Nacherhebungen bzw. Rückforderungen⁵² oder

⁴⁶ Niederlande, vor allem bei Textilwaren.

⁴⁷ Portugal

⁴⁸ Finnland.

⁴⁹ Belgien.

⁵⁰ Italien.

⁵¹ Dänemark.

⁵² Spanien.

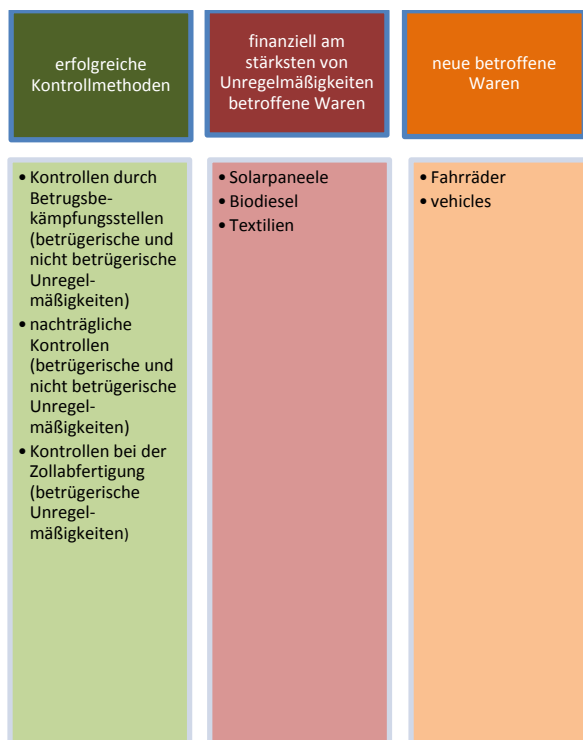
zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung⁵³ eingeführt.

Zwei Länder haben die Organisation spezifischer Einrichtungen geregelt bzw. überprüft⁵⁴.

Ein Mitgliedstaat⁵⁵ hat die erforderlichen Maßnahmen zur Erhöhung der Menge und der Qualität der über internationale Plattformen ausgetauschten Informationen ergriffen.

3.3. Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen

Abbildung 9: wichtigste Muster bei den im Jahr 2017 aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten



⁵³ Slowenien.

⁵⁴ Deutschland und Griechenland.

⁵⁵ Frankreich.

3.3.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten⁵⁶

Im Jahr 2017 wurden insgesamt 441 Unregelmäßigkeiten als Betrug gemeldet. Dies sind 33 % weniger als der Fünfjahresdurchschnitt (durchschnittlich 658 Unregelmäßigkeiten im Zeitraum 2013-2017). Das geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln betrug im Jahr 2017 76 Mio. EUR und lag somit um 28 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt von 106 Mio. EUR.

Bezüglich der im Vereinigten Königreich aufgedeckten Unterbewertung wurde per Mahnschreiben vom März 2018 die Vorstufe eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet. Das Verfahren wurde in Rekordzeit eingeleitet und beruhte auf der Tatsache, dass das Vereinigte Königreich mehrere Jahre lang keine geeigneten Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ergriffen und sich geweigert hatte, die durch seine Untätigkeit verursachten Mindereinnahmen an traditionellen Eigenmitteln dem EU-Haushalt zuzuführen. Die Vertragsverletzung erfolgt seit 2011. Falls es den Behörden des VK nicht gelingt, die geschuldeten Zölle beizutreiben, werden sie finanziell für alle betroffenen traditionellen Eigenmittel haftbar gemacht, die nicht dem EU-Haushalt zugeführt werden.

Das zweite Jahr in Folge hat die Kommission im jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 einen Vorbehalt bezüglich der Genauigkeit der vom Vereinigten Königreich an den EU-Haushalt überwiesenen Eigenmittelbeträge geltend gemacht.

3.3.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Die Zahl der im Jahr 2017 nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten beträgt 4195 und liegt somit 8 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt (4564 im Zeitraum 2013-2017). Das geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln betrug im Jahr 2017 insgesamt 425 Mio. EUR, lag also 15 % über dem Fünfjahresdurchschnitt von 369 Mio. EUR.

4. SEKTORSPEZIFISCHE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -

⁵⁶ Für Informationen über die Nacherhebung aufgrund von Betrug und Unregelmäßigkeiten ausgefallener traditioneller Eigenmittel siehe die in Fußnote 1 ii) genannte Arbeitsunterlage.

4.1. Sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien und -maßnahmen der Mitgliedstaaten bezüglich mehrerer Ausgabenbereiche

Die Mitgliedstaaten meldeten mehrere Maßnahmen, die sich auf unterschiedliche Fonds gleichzeitig bezogen, in erster Linie auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)⁵⁷. Einige Maßnahmen erstrecken sich auf andere Fonds mit geteilter Mittelverwaltung wie den Asyl- und Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), den Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) und den Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF). Diese Maßnahmen sind sehr unterschiedlich, was ihre Art und ihren Zweck angeht, und reichen von Verfahrensvereinfachungen bis zu einer Überarbeitung des Systems für Finanzkorrekturen und von Risikobewertungen bis zu Schulungen zu bestimmten bereichsübergreifenden Fragen.⁵⁸

4.2. Landwirtschaft – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse

4.2.1. Landwirtschaft – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Neun Mitgliedstaaten meldeten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich der Agrarfonds: Drei Länder⁵⁹ konzentrierten sich auf die „Künstliche Schaffung von Fördervoraussetzungen“. Bei anderen Maßnahmen ging es um

- obligatorische Betrugsbekämpfungsschulungen und eine Betrugsbekämpfungsstrategie im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums;⁶⁰
- die Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei der Gewährung von Beihilfen und Subventionen;⁶¹
- Kontrollen auf der Grundlage von Auftragsvergabebestimmungen und die Bewertung der Plausibilität von Kosten;⁶²

- die Verbesserung der Aktualität und der Qualität der über das IMS gemeldeten Informationen;⁶³
- die Überprüfung des externen und internen Kontrollsystems infolge der Aufdeckung eines Betrugs;⁶⁴ und
- die Überarbeitung von Verfahren in Bereichen wie dem Umgang mit Kennzeichnungen, der Verwendung von Risikoindikatoren und der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden.⁶⁵

4.2.2. Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist in zwei Hauptkomponenten gegliedert:

- die direkte Unterstützung durch Direktzahlungen an Landwirte sowie Marktstützungsmaßnahmen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL – rund 80 % der Mittel für die GAP) finanziert werden, und
- die Entwicklung des ländlichen Raums, die in erster Linie durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert wird, auf den die restlichen 20 % der Mittel für die GAP entfallen.

Der EGFL wird jährlich durchgeführt, wohingegen aus dem ELER Mehrjahresprogramme finanziert werden.

Diese Unterschiede zeigen sich auch in der Tendenz der in den vergangenen fünf Jahren aufgedeckten und von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten Unregelmäßigkeiten: Bei der Unterstützung der Landwirtschaft ist der Trend stabil und die entsprechende Kurve flach, während die Kurve bei der Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2015 einen Spitzenwert erreichte und in den folgenden Jahren abfiel. Die Analyse der Unregelmäßigkeiten bestätigt, dass das Risiko bei Marktstützungsmaßnahmen und Investitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums höher ist.⁶⁶

⁵⁷ Die ESIF decken im Wesentlichen die Bereiche Agrar-, Fischerei- und Kohäsionspolitik ab.

⁵⁸ Für eine vollständige Übersicht siehe Abschnitt 5.1 der in Fußnote 1 i) genannten Arbeitsunterlage.

⁵⁹ Deutschland, Litauen und Zypern.

⁶⁰ Ungarn.

⁶¹ Slowakei.

⁶² Niederlande.

⁶³ Österreich.

⁶⁴ Luxemburg.

⁶⁵ Polen.

⁶⁶ Sämtliche Einschätzungen in diesem Abschnitt basieren auf den Erkenntnissen in Kapitel 3 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage.

4.2.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Für die Berichtsjahre 2013 bis 2017 liegt die Betrugshäufigkeit bei etwa 11 % und der Anteil am Gesamtbetrugsvolumen bei 25 %. Beide Indikatoren, insbesondere jedoch der Anteil am Gesamtbetrugsvolumen, zeigten bei der Unterstützung der Landwirtschaft höhere Werte als bei der Entwicklung des ländlichen Raums.

In absoluten Zahlen betraf die Mehrheit der aufgedeckten potenziellen Betrugsfälle die Entwicklung des ländlichen Raums, doch war der Gesamtschadensbetrag im Zusammenhang mit der Unterstützung der Landwirtschaft höher und stieg im Jahr 2017 erheblich an. Dass die Unterstützung der Landwirtschaft hinsichtlich des Schadensvolumens so überwiegt, liegt an einigen Fällen im Zusammenhang mit Marktmaßnahmen, bei denen es um sehr hohe Beträge ging. Selbst ohne diese außergewöhnlichen Fälle ist das durchschnittliche Schadensvolumen von potenziellen Betrugsfällen im Bereich der Marktmaßnahmen jedoch höher als im Zusammenhang mit der Entwicklung des

ländlichen Raums. Das durchschnittliche Schadensvolumen potenzieller Betrugsfälle im Zusammenhang mit Direktzahlungen ist geringer als bei Fällen, die die Entwicklung des ländlichen Raums betreffen, und im Jahr 2017 noch gesunken.

Die Betrugsaufdeckungsquote war bei der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt höher als bei der Unterstützung der Landwirtschaft. Dennoch waren die Marktmaßnahmen mit einer Betrugsaufdeckungsquote von 1,17 % am stärksten betroffen. Zu beachten ist jedoch, dass diese Quote stark von einigen wenigen Fällen mit außergewöhnlich hohen Schadensbeträgen beeinflusst wurde. Die Marktmaßnahmen mit dem größten Schadensvolumen betrafen folgende Bereiche: „Obst und Gemüse“, „Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Bienenzucht und sonstige tierische Erzeugnisse“ und „Weinbauerzeugnisse“.

Der Anteil der nicht weiterverfolgten Fälle ist im Bereich der Landwirtschaft höher als im Bereich der Kohäsionspolitik. Die Justizbehörden sind offenbar weniger geneigt, mutmaßliche Straftaten in diesem Bereich zu verfolgen.

Abbildung 10: Agrarpolitik – wichtige Fakten und Zahlen



4.2.2.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Generell gelten die in Abschnitt 4.2.2 beschriebenen Muster auch für die nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Die Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums überwiegen

sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich des Schadensvolumens. Das durchschnittliche Schadensvolumen ist bei Fällen im Zusammenhang mit der Unterstützung der Landwirtschaft allerdings höher und im Jahr 2017 weiter gestiegen. Auch hier trugen einige wenige Fälle mit hohem Schadensvolumen im Zusammenhang mit

Marktmaßnahmen zu diesem gestiegenen Durchschnitt bei. Selbst ohne diese außergewöhnlichen Fälle ist das durchschnittliche Schadensvolumen von nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten bei den Marktmaßnahmen im Zeitraum 2013-2017 jedoch höher als das der Fälle im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums. Das durchschnittliche Schadensvolumen nichtbetrügerischer Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Direktzahlungen ist niedriger als bei Fällen, die die Entwicklung des ländlichen Raums betreffen, und nimmt weiter ab.

Unter den am häufigsten wiederkehrenden aufgedeckten, aber nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten überwiegen Verstöße im Zusammenhang mit Zahlungsanträgen oder Nachweisen, und Fälschungen werden ebenfalls häufig gemeldet. Allerdings werden diese Fälle nicht als betrügerisch eingestuft.⁶⁷

Die Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote war bei der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt höher als bei der Unterstützung der Landwirtschaft. Bei den Marktmaßnahmen beträgt die Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote jedoch 1,39 % und ist damit die höchste des gesamten Politikbereichs. Auch hier wirken sich wenige Fälle mit hohem Schadensvolumen aus.

Abbildung 11: am stärksten von (betrügerischen und nichtbetrügerischen) Unregelmäßigkeiten betroffene Marktmaßnahmen

Betroffene Marktmaßnahmen		
Weinbauerzeugnisse	Obst und Gemüse	Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Bienenzucht und sonstige tierische Erzeugnisse

⁶⁷ Diese Situation betrifft hauptsächlich Italien. Die betreffenden Unregelmäßigkeiten können zu einem späteren Zeitpunkt neu eingestuft werden, und eine solche Vorgehensweise ist unter Umständen mit der Vorlaufphase laufender Untersuchungen verbunden.

4.3. Kohäsionspolitik und Fischerei – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse

4.3.1. Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2017 angenommenen Maßnahmen zielten vor allem auf die Politikbereiche Kohäsionspolitik und Fischerei ab.

Acht Länder meldeten die Einführung von ARACHNE in ihrem Managementsystem⁶⁸, von IT-Tools bei der öffentlichen Auftragsvergabe⁶⁹, eines computergestützten Rechnungsführungssystems⁷⁰ oder von Verbesserungen an ihren Systemen für Informationen über Empfänger⁷¹. Vier Mitgliedstaaten führten ein Tool für die Betrugsrisikobewertung ein⁷² oder entwickelten spezielle Risikoanalysen für die Wirtschaftskriminalität⁷³.

Vier Länder nahmen Maßnahmen zum Umgang mit oder zur Meldung von Unregelmäßigkeiten an.⁷⁴ Drei Länder erließen spezielle Maßnahmen zu einem Fonds.⁷⁵ Die übrigen Maßnahmen betrafen Interessenkonflikte⁷⁶, die Einführung eines Überprüfungsverfahrens⁷⁷ sowie Schulungen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung⁷⁸.

Abbildung 12: Kohäsions- und Fischereipolitik – wichtige Fakten und Zahlen



⁶⁸ Belgien, Bulgarien, Luxemburg, die Niederlande und das VK.

⁶⁹ Polen.

⁷⁰ Slowenien.

⁷¹ Finnland.

⁷² Deutschland, Luxemburg und Zypern.

⁷³ Schweden.

⁷⁴ Bulgarien, Dänemark, Kroatien und Malta.

⁷⁵ Deutschland (ESF), Irland (ESF) und Italien (EMFF).

⁷⁶ Belgien.

⁷⁷ Österreich.

⁷⁸ Finnland.

4.3.2. Kohäsionspolitik und Fischerei – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Die Analyse der Kohäsionspolitik ist komplexer als die anderer Haushaltsbereiche, da die eingegangenen Informationen (gemeldete Unregelmäßigkeiten) verschiedene Programmplanungszeiträume betreffen, für die teilweise unterschiedliche Regelungen gelten.

Auch die Tatsache, dass es sich um mehrjährige Programmplanungszeiträume handelt, beeinflusst die zugrunde liegenden Trends wesentlich. Angesichts ihrer Ähnlichkeiten bei der Mittelverwaltung werden die Fischerei- und die Kohäsionspolitik zusammen analysiert.

Die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Kohäsions- und der Fischereipolitik erreichte – der Phase des Programmzyklus entsprechend – im Jahr 2015 einen Spitzenwert.

Die im Jahr 2017 gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen vier unterschiedliche Programmplanungszeiträume, wobei der größte Anteil (94 %) auf den Zeitraum 2007-2013 entfällt und nur 570 (weniger als 2 %) auf den Zeitraum 2014-2020 entfallen.⁷⁹ Dem Umsetzungszyklus entsprechend gingen Meldungen bezüglich des Programmplanungszeitraums 2014-2020 im Prinzip erst ab dem Jahr 2016 ein; im Jahr 2017 stieg die Zahl der entsprechenden Meldungen an. Für eine aussagekräftige Analyse liegen noch nicht genügend Daten vor.

Da die meisten gemeldeten Unregelmäßigkeiten den Programmplanungszeitraum 2007-2013 betreffen, liegt der Schwerpunkt der Analyse auf diesem Programmplanungszeitraum als Ganzem.

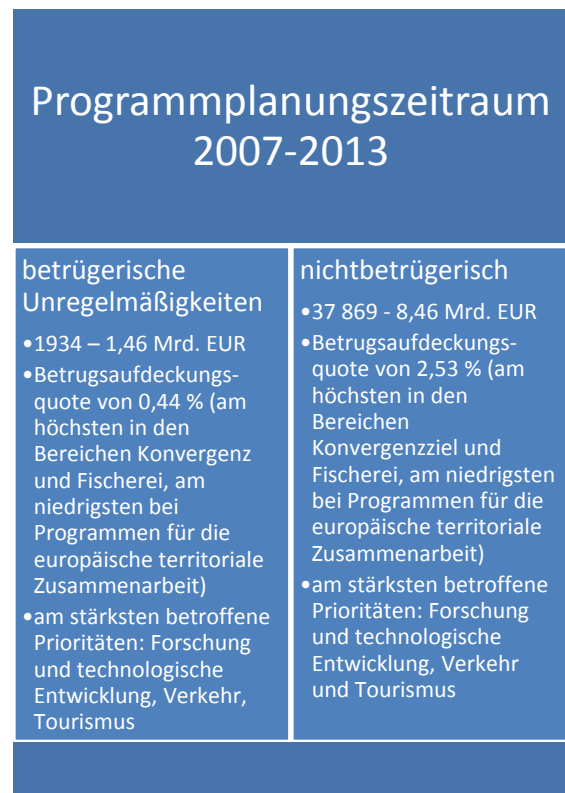
4.3.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Die Zahl der potenziellen Betrugsfälle ging nach dem Spitzenwert im Jahr 2015 zurück, während die Schadensbeträge stiegen (hauptsächlich aufgrund von Unregelmäßigkeiten im Programmplanungszeitraum 2007-2013).

Die Prioritäten „Forschung und technologische Entwicklung“ und „Verkehr“ zählten zu den am stärksten von potenziellen Betrugsfällen

betroffenen Bereichen. Im erstgenannten Bereich waren Verstöße gegen Vertragsbestimmungen die am häufigsten gemeldeten Verstöße, und zwar sowohl bei den potenziell betrügerischen als auch bei den nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten. Auch Verstöße gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe wurden gemeldet, allerdings sehr selten als betrügerisch. Sehr wenige Verstöße in Bezug auf Ethik und Integrität wurden gemeldet, doch wurden die meisten von diesen als potenziell betrügerisch eingestuft. Bei den meisten dieser Verstöße ging es entweder um „Interessenkonflikte“ oder sie fielen in die Kategorie „Sonstige“.

Abbildung 13: Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Blickpunkt



⁷⁹ Sämtliche Einschätzungen in diesem Abschnitt basieren auf den Erkenntnissen in Kapitel 4 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage.

Im Bereich der Priorität „Verkehr“ wurden Zuwiderhandlungen im Zusammenhang mit Belegen am häufigsten als potenzielle Betrugsfälle gemeldet. Verstöße gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe wurden am häufigsten gemeldet, allerdings nur selten als potenziell betrügerisch. Bei den Verstößen in Bezug auf Ethik und Integrität verhielt es sich umgekehrt: Diese Verstöße waren selten, aber bei fast allen handelte es sich um potenzielle Betrugsfälle, die in die Rubriken Interessenkonflikt oder Korruption oder in die Kategorie „Sonstige“ fielen.

Der Anteil der festgestellten Fälle von Betrug war bei den Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik höher als im Bereich der Landwirtschaft, die Zahl der eingestellten Untersuchungen war bei der Landwirtschaft höher.

4.3.2.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Die Zahl der nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten folgt dem Haupttrend, auf den vorstehend hingewiesen wurde. Das Schadensvolumen erreichte im Jahr 2016 einen Spitzenwert und ging danach langsamer zurück als die Zahl der Fälle. Die entsprechenden höheren durchschnittlichen Schadensbeträge für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 könnten das Ergebnis einer besseren Ausrichtung oder aber nur Zufall sein.

4.4. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse

4.4.1. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Die Analyse der Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der indirekten Mittelverwaltung konzentriert sich auf die Instrumente für Heranführungshilfe.

Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen nach wie vor hauptsächlich zwei Zeiträume:

- die Programme der Heranführungshilfe (PAA) im Zeitraum 2000-2006 zur Vorbereitung der Beitrittsrunden von 2004 und 2007, die langsam auslaufen (nur fünf Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit PAA mit einem Schadensvolumen von 0,1 Mio. EUR wurden im Jahr 2017 gemeldet), und

- das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) im Zeitraum 2007-2013, wo die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Vergleich zum Jahr 2016 im Prinzip unverändert war (114 Unregelmäßigkeiten mit einem Schadensvolumen von 17,3 Mio. EUR).

Im Zusammenhang mit den PAA wurde nur eine Unregelmäßigkeit aufgedeckt und als Betrug gemeldet. Die Zahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem IPA sank auf 17 (von 22 im Jahr 2016), doch betrug das Schadensvolumen insgesamt 3,1 Mio. EUR (im Vergleich zu 0,7 Mio. EUR im Jahr 2016). Der am stärksten betroffene Bereich ist nach wie vor die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

4.5. Direkte Mittelverwaltung – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse

4.5.1. Direkte Mittelverwaltung – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Die Statistiken über die direkte Mittelverwaltung basieren auf von den Kommissionsdienststellen ausgestellten Einziehungsanordnungen, die im periodengerechten Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) erfasst sind.

4.5.1.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Zusammenhang mit betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2017 im ABAC 65 Einziehungen⁸⁰ mit einem Gesamtvolumen von 7,33 Mio. EUR erfasst. Im Vergleich zur Gesamtsumme der tatsächlich ausgezahlten Mittel liegt die Betrugsaufdeckungsquote bei 0,03 % und entspricht somit dem stabilen Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre.

4.5.1.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Bei den nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2017 insgesamt 1585 Einziehungsvorgänge mit einem Gesamtbetrag von 64,15 Mio. EUR erfasst. Die Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote lag in den letzten fünf Jahren konstant bei rund 0,5 %.

⁸⁰ Im System als „dem OLAF gemeldete“ Fälle bezeichnet.

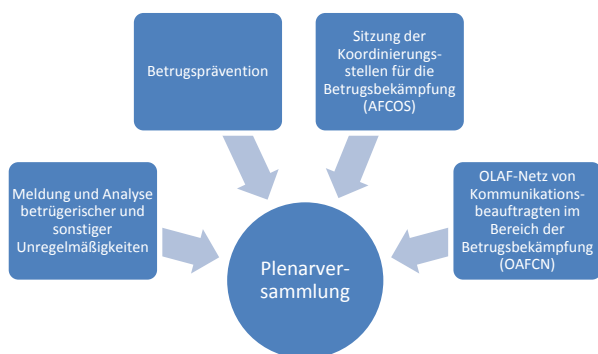
5. EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMAßNAHMEN

Ausführliche Informationen über Nacherhebungen, Einziehungen, Finanzkorrekturen und sonstige Präventions- und Abhilfemaßnahmen (Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen) werden in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz veröffentlicht, die seit 2016 die bisherige jährliche Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof über den Schutz des EU-Haushalts beinhaltet.⁸¹

6. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN

Im Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) kommen Sachverständige der Kommission (OLAF) und der Mitgliedstaaten zusammen. Die Sitzungen des Ausschusses bieten ein Forum zur Erörterung der wichtigsten Entwicklungen bei der Betrugsbekämpfung und für die Abfassung des vorliegenden, nach Artikel 325 Absatz 5 AEUV erforderlichen Berichts. Die Arbeit des Ausschusses findet in vier Arbeitsgruppen und einer Plenarversammlung statt (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Struktur des COCOLAF und seiner Untergruppen



Zwei Untergruppen verfassten im Jahr 2017 Leitfäden:

- Untergruppe „Berichterstattung und Analyse“ – „Handbuch über die Verpflichtung zur Meldung von Unregelmäßigkeiten“, das

Informationen über die gemeinsamen Aspekte der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthält, und

- Untergruppe „Betrugsprävention“ – „*Betrug bei der Vergabe öffentlicher Aufträge – eine Sammlung roter Warnhinweise sowie bewährter Verfahren*“, das zahlreiche Fallbeispiele, rote Warnhinweise, Lösungen und bewährte Verfahren enthält, die thematisch nach den Phasen des Ausschreibungsverfahrens geordnet sind.

Die Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) kommen jährlich unter dem Vorsitz des OLAF zusammen. Im Jahr 2017 wurde die Zusammenarbeit des OLAF bei Untersuchungen, insbesondere bei Kontrollen vor Ort und digitalforensischen Maßnahmen, mit den Vertretern der AFCOS in der jährlichen Sitzung erörtert. Weitere Themen waren unter anderem

- die Rolle der AFCOS,
- die jüngsten politischen Entwicklungen und
- die Verwendung von AFIS-Mail für fallbezogene Korrespondenz zwischen dem OLAF und den AFCOS.

Im OLAF-Netz von Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung (OAFCN) kommen Kommunikationsbeauftragte und Sprecher der operativen Partner des OLAF in den Mitgliedstaaten zusammen. Das Netz spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, der Öffentlichkeit in der EU die Gefahren von Betrug zu vermitteln und sie über die gemeinsamen Bemühungen der nationalen Behörden und EU-Stellen zur Bekämpfung dieser Gefahr zu informieren.

Im Jahr 2017 schloss das OLAF zwei Abkommen über die Verwaltungszusammenarbeit, um die Zusammenarbeit bei Untersuchungen mit den *Carabinieri* und der *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo* in Italien zu erleichtern.

In den Sitzungen der Arbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“ des Rates tauschten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission über Fragen der Betrugsbekämpfung aus. Im Jahr 2017 fanden vier Sitzungen der Gruppe statt, zwei im Rahmen des maltesischen Ratsvorsitzes und zwei im Rahmen des estnischen Ratsvorsitzes.

⁸¹ Die jährliche Management- und Leistungsbilanz ist Teil des Integrierten Rechnungslegungspakets zum EU-Haushalt (COM(2018) 457 final). Informationen zur Einziehung auf der Einnahmenseite finden sich auch in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Statistical evaluation of irregularities reported in 2017“.

7. FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM

Das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) zielt auf einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU ab, indem es Folgendes gewährleistet:

- die frühzeitige Aufdeckung von Wirtschaftsteilnehmern, die Risiken für die finanziellen Interessen der EU darstellen,
- den Ausschluss unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer von EU-Mitteln und/oder die Auferlegung finanzieller Sanktionen, und
- in besonders schweren Fällen die Veröffentlichung von Informationen über den Ausschluss und/oder etwaige verhängte finanzielle Sanktionen auf der Website der Kommission, um die abschreckende Wirkung zu verstärken.

Dieses im Jahr 2016 eingerichtete System bewirkt eine deutliche Verbesserung bei der Anwendung der Vorschriften über verwaltungsrechtliche Sanktionen im Hinblick auf die Grundrechte, die Unabhängigkeit und die Transparenz. Wenn kein rechtskräftiges Urteil oder gegebenenfalls keine rechtskräftige Verwaltungsentscheidung auf nationaler Ebene ergangen ist, können Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU erst dann die Verhängung von Sanktionen gegen unzuverlässige Wirtschaftsteilnehmer beschließen, wenn das zentrale interinstitutionelle Gremium⁸² eine entsprechende Empfehlung⁸³ ausgesprochen hat.

Das Gremium verfügt über keine Untersuchungsbefugnisse. Grundsätzlich stützt sich das Gremium bei seinen Bewertungen auf die Fakten und Erkenntnisse, die aus Prüfungen oder Untersuchungen des Europäischen Rechnungshofs, des OLAF oder des Internen Auditdienstes oder aus anderen Prüfungen oder Kontrollen, die unter der Verantwortung des zuständigen Anweisungsbefugten⁸⁴ durchgeführt werden, resultieren. Es besteht aus einem hochrangigen unabhängigen ständigen Vorsitzenden⁸⁵, zwei ständigen Mitgliedern,

welche die Kommission als Inhaberin des Systems vertreten, und einem Ad-hoc-Mitglied, das den Anweisungsbefugten der Dienststelle, welche um die Empfehlung ersucht hat, vertritt. Es wahrt das Verteidigungsrecht des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers und wendet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an.⁸⁶

Im Jahr 2017 wurde das Gremium über sein ständiges Sekretariat mit 11 Fällen befasst, die 11 Wirtschaftsteilnehmer betrafen. An das Gremium verwiesen hatten diese Fälle verschiedene anweisungsbefugte Dienststellen, zehn der Kommission und eine eines gemeinsamen Unternehmens, das eine öffentlich-private EU-Partnerschaft umsetzt. Zudem werden im vorliegenden Bericht vier weitere, im Jahr 2016 an das ständige Sekretariat verwiesene Fälle, die vier Wirtschaftsteilnehmer betrafen, aufgeführt, da sie dem Gremium im Jahr 2017 vorgelegt wurden.⁸⁷

Die Kommission muss ferner Bericht erstatten, wenn Anweisungsbefugte entschieden haben,⁸⁸

- Wirtschaftsteilnehmer nicht auszuschließen, um eine ununterbrochene Leistungserbringung für eine begrenzte Dauer bis zum Ergreifen von Abhilfemaßnahmen durch die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer sicherzustellen; und
- Informationen über verwaltungsrechtliche Sanktionen nicht auf der Website der Kommission zu veröffentlichen, entweder zum Schutz der Vertraulichkeit der Untersuchungen oder zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wenn natürliche Personen betroffen sind.

Im Jahr 2017 wurden keine derartigen Entscheidungen von Anweisungsbefugten getroffen.

8. FOLGEMAßNAHMEN ZUR ENTSCHLIEßUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM JAHRESBERICHT 2016

Am 3. Mai 2018 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zu dem *Jahresbericht 2016 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU* –

⁸² Das Gremium gemäß Artikel 108 Absätze 5 bis 10 der Haushaltsordnung.

⁸³ Für die in Artikel 106 Absatz 1 Buchstaben c bis f der Haushaltsordnung genannten Verstöße (schwere Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, Betrug, schwerwiegende Verletzungen vertraglicher Pflichten oder Unregelmäßigkeiten).

⁸⁴ Der Anweisungsbefugte kann der eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der EU sein.

⁸⁵ Der Vorsitzende hat einen hochrangigen unabhängigen ständigen Stellvertreter.

⁸⁶ Für weitere Informationen über das Gremium siehe die in Fußnote 1 v) genannte Arbeitsunterlage.

⁸⁷ Mit Stand vom 30. Juni 2018 hatte das Gremium 31 Empfehlungen abgegeben. Für weitere Einzelheiten siehe die in Fußnote 1 v) genannte Arbeitsunterlage und ihre Anhänge.

⁸⁸ Daten in der in Fußnote 1 v) genannten Arbeitsunterlage.

*Betrugsbekämpfung*⁸⁹ an. Die Kommission begrüßt die Entschließung und nimmt zur Kenntnis, dass das Parlament die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission anerkennt. Sie wird Maßnahmen zu vielen in der Entschließung angesprochenen Themen ergreifen können, insbesondere was die enge Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der Europäischen Staatsanwaltschaft angeht. In einer förmlichen Antwort, die dem Parlament im Laufe dieses Jahres übermittelt wird, wird die Kommission ausführlich auf die Entschließung eingehen.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Rechtliche und administrative Maßnahmen gegen Betrug und Unregelmäßigkeiten und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU müssen laufend angepasst werden. Das Jahr 2017 war aufgrund der Verabschiedung von Rechtsakten, die den Weg für eine weitere Integration und Konvergenz bereiten, richtungsweisend. Die nach wie vor bestehenden Unterschiede zwischen den straf- und verwaltungsrechtlichen Rahmen der Mitgliedstaaten rechtfertigen maßgeschneiderte Maßnahmen wie die auf nationaler Ebene erlassenen und in diesem Bericht dargelegten. Dennoch lassen sich bestimmte gemeinsame Schlüsse ziehen und Empfehlungen ableiten: Der Schwerpunkt sollte auf häufigen Bedrohungen liegen, und es sollten bewährte Verfahren genutzt werden, die sich in bestimmten Ländern oder Haushaltsbereichen als wirksam erwiesen haben.

9.1. Einnahmen

Trotz eines allgemeinen Rückgangs der Zahl der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten waren eingeführte Solarmodule wie im letzten Jahr in finanzieller Hinsicht am stärksten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffen. Viele der Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Solarmodulen wurden aufgedeckt, nachdem das OLAF eine Amtshilfemitteilung veröffentlicht hatte. Dies unterstreicht, wie wichtig die Untersuchungen des OLAF für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei Transaktionen mit bestimmten Warenarten sind (z. B. falsche KN-Codes oder Ursprungsangaben, Umgehung von Antidumpingzöllen, Unterbewertung angemeldeter Waren).

Die am stärksten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffenen

Ursprungsländer waren China (was die Zahl der Fälle angeht) und die USA (in finanzieller Hinsicht).

Durch Untersuchungen des OLAF wurden umfangreiche Fälle von Einnahmenbetrug durch Unterbewertung von in die EU eingeführten Waren aufgedeckt. Diese Art von Betrug führt nicht nur zu enormen Zollaussfällen, sondern auch zu großen Einnahmeverlusten aufgrund der umgangenen Mehrwertsteuer.⁹⁰ Die OLAF-Untersuchungen zeigten, dass Betrüger sämtliche Schlupflöcher ausnutzen und Mengenbetrug sich lohnen kann.

Die Erfahrung des OLAF zeigt, dass die Unterbewertung von Waren eine Gefahr ist, gegen die in den kommenden Jahren vorgegangen werden muss.

Damit diese Schlupflöcher geschlossen werden können, sind Zollkontrollstrategien, die eine Kombination verschiedener Arten von Kontrollen umfassen, unerlässlich. Die Zollkontrollstrategie sollte das richtige Gleichgewicht zwischen der Handelsförderung bzw. -vereinfachung und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU herstellen.

Empfehlung 1

Die Mitgliedstaaten werden gebeten, mit Blick auf das Risiko der Unterbewertung von Waren weiterhin wachsam zu sein, insbesondere bei Billigprodukten, die in extrem großen Mengen eingeführt werden, wie Textilien und Schuhe.

Um die Zollkontrollen zu verbessern, werden die Mitgliedstaaten ersucht, sicherzustellen, dass

- Strategien vorhanden sind, die auf alle Arten von Zollverfahren und alle Wirtschaftsteilnehmer ausgerichtet sind;
- die Tätigkeiten sämtlicher Zollbehörden, die mit Risikoanalysen und Kontrollen befasst sind, koordiniert werden; Risikoprofile eindeutige Anweisungen enthalten und Risikoinformationen mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden;
- die Ergebnisse von Kontrollen genau verfolgt werden (Feedback) und genaue Anweisungen für Folgemaßnahmen zu Amtshilfemitteilungen bereitgestellt werden.

Des Weiteren werden die Mitgliedstaaten gebeten,

- in die nachträgliche Risikoanalyse systematisch ein automatisches

⁸⁹ 2017/2216(INI).
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0196+0+DOC+XML+V0//DE>

⁹⁰ Siehe Abschnitt 2.5.3 und den OLAF-Bericht 2017 (in englischer Sprache), S. 26-27.

Zufallselement aufzunehmen und die dreijährige Verjährungsfrist für die Mitteilung der Zollschuld als Risikoindikator zu berücksichtigen;

- nachträgliche Prüfungen risikoorientiert durchzuführen und die Ergebnisse genau zu überwachen und
- die Geschäftsvorgänge von zugelassenen Wirtschaftsteilnehmern Zollkontrollen zu unterziehen und dabei dem Risikomanagement bei den verschiedenen Elementen dieser Vorgänge Rechnung zu tragen.

Außerdem möchte die Kommission die zuständigen nationalen Behörden ermutigen, das auf den bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten basierende Handbuch zu operativen Zollkontrollen sowie den Leitfaden Zollprüfung in vollem Umfang zu nutzen.

9.2. Ausgaben

Die Analyse in diesem Bericht bestätigt die wichtigsten Trends und Muster, auf die bereits in den vergangenen Jahren hingewiesen wurde.

Die Aufdeckungsquoten sind bei Programmen in den am wenigsten entwickelten Regionen Europas und im Bereich der Fischerei weiterhin hoch und bei den grenzübergreifenden Programmen niedrig.

Im Bereich der Landwirtschaft sind Marktstützungsmaßnahmen von wenigen, aber mit großen Beträgen verbundenen Unregelmäßigkeiten betroffen, denen weiterhin angemessene Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Der Schwerpunkt verlagert sich auf Betrugsdelikte, deren Ziel darin besteht, künstlich die Voraussetzungen für den Zugang zu Finanzmitteln zu schaffen. Mehrere Mitgliedstaaten haben gemeldet, dass sie diesbezüglich spezifische Maßnahmen ergriffen haben.

Obwohl im Jahr 2017 weniger Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle gemeldet wurden, sind die durchschnittlichen Schadensbeträge gestiegen, was auf gezieltere Kontrollen hindeutet.

Risikoanalysen, Hinweise von internen und sonstigen Hinweisgebern oder Informationen von den Medien können bei der Verbesserung der Ausrichtung eine Rolle spielen, insbesondere weil ihre Nutzung offenbar noch nicht weit verbreitet ist. Informationen aus gerichtlichen Untersuchungen haben zur Aufdeckung einiger nichtbetrügerischer Unregelmäßigkeiten mit einem hohen durchschnittlichen

Schadensvolumen geführt. Ebenso verhielt es sich bei Kontrollen, die aufgrund von Informationen bzw. Anfragen von EU-Stellen oder infolge von durch eine EU-Stelle festgestellten Unregelmäßigkeiten in die Wege geleitet wurden.

Empfehlung 2

Die Mitgliedstaaten werden ersucht,

- das Potenzial von Risikoanalysen noch umfangreicher zu nutzen, den Ansatz auf die verschiedenen Arten von Ausgaben zuzuschneiden und die bewährten Verfahren sowie die im vorliegenden Bericht dargelegten Risikoelemente zu nutzen;
- die spontane Meldung potenzieller Unregelmäßigkeiten zu erleichtern und zu bewerten und den Schutz von internen Hinweisgebern (Whistleblower), die auch für den investigativen Journalismus eine wichtige Quelle sind, zu verstärken;⁹¹ und
- die systematische und zeitnahe Zusammenarbeit zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden zu fördern.

Die Wirkung all dieser Maßnahmen wäre noch größer, wenn diese in eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie eingebettet würden.

9.3. Zusammenarbeit auf allen Ebenen

Die vorstehenden Empfehlungen zielen darauf ab, einen Trend bei den politischen und gesetzgeberischen Initiativen zu verstärken, der bereits in mehreren Mitgliedstaaten sichtbar ist und durch die Analyse im vorliegenden Bericht untermauert wird.

Die korrekte und zielgerichtete Nutzung von Daten und Informationen ist ein wirksames Mittel, um die Bekämpfung von Betrug zu intensivieren und den Erwartungen der Zivilgesellschaft gerecht zu werden. Die Bürgerinnen und Bürger Europas befassen sich nicht nur mit ihrem eigenen Land, sondern beurteilen den Erfolg des Projekts Europa zunehmend anhand dessen, was in anderen Mitgliedstaaten geschieht.

Die notwendigen Daten und Informationen befinden sich allerdings häufig im Besitz

⁹¹ Siehe auch „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene“ (COM(2018) 214 final) und den Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018) 218 final).

mehrerer unterschiedlicher Behörden. Daher ist die Zusammenarbeit sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene von größter Bedeutung.

Es hat sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen gerichtlichen und administrativen Untersuchungen für eine effiziente und wirksame Betrugsbekämpfung entscheidend ist.

Auf der Ebene der EU-Organe wird die Kommission sicherstellen, dass ein starkes, voll funktionsfähiges OLAF das strafrechtliche Vorgehen der EUSTA durch administrative Untersuchungen ergänzt.

ANHANG 1 – ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2017

Die Zahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten ist ein Maß für die Ergebnisse der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen. Diese Zahlen sollten daher nicht als Indikator für das Ausmaß von Betrug in den betreffenden Ländern gewertet werden. Drittstaaten (Heranführung) und direkte Ausgaben sind in Anhang 1 nicht berücksichtigt.

Mitgliedstaat	Landwirtschaft		Interne Politikbereiche		Kohäsionspolitik & Fischerei		Heranführung		AUSGABEN INSGESAMT		EINNAHMEN	
	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR
Belgique/België											26	15 502 626
Bulgaria	16	3 852 238			1	64 425			17	3 916 663	19	1 192 724
Ceská republika	8	494 087			33	6 609 802			41	7 103 889		
Danmark	3	8 119			1	32 352			4	40 471	1	87 967
Deutschland	6	981 201			18	1 657 451			24	2 638 652	46	6 586 501
Eesti	8	2 199 728			5	5 325 933			13	7 525 661	4	310 930
Éire/Irland	2	15 242							2	15 242	1	33 992
Ellada	2	26 628			10	1 343 670			12	1 370 298	31	14 131 439
España	5	298 302			20	410 096			25	708 398	34	3 911 652
France	9	1 326 255							9	1 326 255	98	13 221 533
Hrvatska	2	358 047			1	1 052 812			3	1 410 859	8	852 915
Italia	36	1 370 571			3	703 086			39	2 073 657	20	1 036 186
Kypros					3	520 212			3	520 212	4	118 402
Latvija	1	4 353			6	7 506 305			7	7 510 658	6	257 710
Lietuva	6	1 246 395			1	41 360			7	1 287 755	38	1 538 484
Luxembourg	1	15 857							1	15 857		
Magyarország	14	1 075 823			6	1 479 560			20	2 555 383	4	335 228
Malta					1	38 685			1	38 685	2	366 319
Nederland	6	183 866			3	421 614			9	605 480	8	2 800 617
Österreich	1	122 538							1	122 538	7	5 654 247
Polska	79	37 954 297			64	19 612 173			143	57 566 470	52	2 526 634
Portugal	4	176 918			12	31 604 726			16	31 781 644	2	269 552
Romania	64	7 973 885			75	67 164 713	2	649 636	141	75 788 234	9	413 780
Slovenija	1	46 897			2	2 553 647			3	2 600 544	4	159 180
Slovensko	2	149 444			77	172 181 299			79	172 330 743		
Suomi/Finland					1	26 786			1	26 786	4	83 383
Sverige											4	4 527 821
United Kingdom					2	40 118			2	40 118	9	466 886
INSGESAMT	276	59 880 690			345	320 390 825			623	380 921 151	441	76 386 708

ANHANG 2 – NICHT ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄSSIGKEITEN IM JAHR 2017

Drittstaaten (Heranführung) und direkte Ausgaben sind in Anhang 2 nicht berücksichtigt.

Mitgliedstaat	Landwirtschaft		Interne Politikbereiche		Kohäsionspolitik & Fischerei		Heranführung		AUSGABEN INSGESAMT		EINNAHMEN	
	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR	Anzahl	EUR
Belgique/België	17	312 940	2	978 381	51	6 092 879			70	7 384 200	189	14 579 103
Bulgaria	124	11 211 037			77	29 676 418	15	20 932	216	40 908 388	1	253 408
Ceská republika	25	1 083 012			282	60 949 351			307	62 032 363	89	8 608 026
Danmark	9	305 497			3	694 020			12	999 517	55	2 038 865
Deutschland	61	2 437 925			83	10 519 246			144	12 957 171	1 617	85 727 353
Eesti	37	1 812 973			24	2 821 971			61	4 634 944	1	11 149
Éire/Ireland	18	802 856			44	3 299 833			62	4 102 689	31	2 947 035
Ellada	118	2 537 342			504	272 493 429			622	275 030 771	10	274 902
España	335	17 433 317			1 115	366 925 909			1 450	384 359 226	230	78 825 931
France	162	5 021 836			26	4 008 636			188	9 030 472	200	16 578 121
Hrvatska	28	511 700			10	586 362	10	1 368 047	48	2 466 109	7	262 098
Italia	575	44 759 711			555	86 114 764			1 130	130 874 475	119	12 024 057
Kypros					30	3 214 441			30	3 214 441	1	10 564
Latvija	18	779 102			31	3 719 969			49	4 499 071	4	196 843
Lietuva	137	5 385 775			72	23 629 198			209	29 014 973	19	1 026 160
Luxembourg												
Magyarország	202	11 115 144			149	27 217 704			351	38 332 848	20	5 909 986
Malta	13	932 900			23	2 317 833			36	3 250 733		
Nederland	45	1 481 953			63	4 809 513			108	6 291 466	442	78 000 552
Österreich	22	489 080			8	2 418 922			30	2 908 002	49	1 739 162
Polska	133	6 553 892			499	195 767 291			632	202 321 183	46	1 453 150
Portugal	401	26 556 512			392	63 808 455			793	90 364 967	32	4 907 356
Romania	445	60 524 561	1	11 951	368	102 999 634			814	163 536 146	23	2 778 540
Slovenija	14	314 974			41	1 438 319			55	1 753 293	8	320 139
Slovensko	48	4 193 841			248	108 249 854			296	112 443 695	11	756 807
Suomi/Finland	7	137 810			7	621 523			14	759 333	27	1 947 211
Sverige	6	2 127 418			11	869 607			17	2 997 025	165	6 704 023
United Kingdom	54	1 578 873			413	10 595 510			467	12 174 383	799	97 376 431
INSGESAMT	3 054	210 401 981	3	990 332	5 129	1 395 860 591	25	1 388 979	8 211	1 608 641 882	4 195	425 256 972

ANHANG 3 — LISTE DER BEGLEITENDEN ARBEITSDOKUMENTE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

1. Durchführung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2017 (SWD(2018) 384)
2. Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfe sowie bei den direkten Ausgaben gemeldet wurden (SWD(2018) 386 – Teil 1 und 2)
3. Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Europäische Union — Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2016“ (SWD(2018) 383)
4. Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) – Gremium nach Artikel 108 der Haushaltsordnung (SWD(2018) 382)
5. Jahresübersicht über die Ergebnisse des Programms „Hercule III“ im Jahr 2017 (SWD(2018) 381)
6. Bewertung der Umsetzung von Artikel 43b der Verordnung (EG) Nr. 515/97 (SWD(2018) 385)