



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. Juli 2014
(OR. en)

12213/14

GAF 40
FIN 516

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	17. Juli 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 474 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2013

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 474 final.

Anl.: COM(2014) 474 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2014
COM(2014) 474 final

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

**Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung
Jahresbericht 2013**

{SWD(2014) 243 final}

{SWD(2014) 244 final}

{SWD(2014) 245 final}

{SWD(2014) 246 final}

{SWD(2014) 247 final}

{SWD(2014) 248 final}

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union — Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2013

Zusammenfassung	5
1. Einleitung	8
2. Betrugsdelikte und andere Unregelmäßigkeiten	8
2.1. Gemeldete Unregelmäßigkeiten und allgemeine Tendenzen im Zeitraum 2009-2013	8
2.2. Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten zulasten des EU-Haushalts	10
2.2.1. Einnahmen	12
2.2.2. Ausgaben	13
2.2.2.1. Natürliche Ressourcen (Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei)	15
2.2.2.2. Kohäsionspolitik (Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2000-2006)	16
2.2.2.3. Heranführungspolitik (Heranführungshilfe und Heranführungsinstrument)	17
2.2.2.4. Direkt von der Kommission verwaltete Ausgaben	17
2.2.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)	17
2.3. Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	18
2.3.1. Einnahmen	19
2.3.2. Ausgaben	19
3. Einziehungen und sonstige Präventions- und Abhilfemaßnahmen	20
3.1. Ausgaben: Präventionsmechanismen	20
3.1.1. Zahlungsunterbrechungen im Jahr 2013	20
3.1.2. Aussetzungen	21
3.2. Ausgaben: Finanzkorrekturen und Einziehungen im Jahr 2013	21
3.3. Einziehungen im Zusammenhang mit Eigenmitteleinnahmen	22
4. Betrugsbekämpfungspolitik auf EU-Ebene	23
4.1. Von der Kommission im Jahr 2013 ergriffene politische Initiativen zur Betrugsbekämpfung	23
4.1.1. Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF	23

4.1.2.	Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug.....	23
4.1.3.	Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.....	23
4.1.4.	Korruptionsbekämpfung in der EU.....	24
4.1.5.	Betrugsbekämpfungspolitik im Zollbereich.....	24
4.1.5.1.	Gegenseitige Amtshilfe – Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97	24
4.1.5.2.	Gemeinsame Zollaktionen (GZA).....	25
4.1.5.3.	Initiative gegen Unterbewertungen.....	26
4.1.5.4.	Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS).....	26
4.1.6.	Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs.....	27
4.1.7.	Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen	27
4.1.8.	Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen.....	28
4.1.8.1.	Mitteilung „Verstärkung der Bekämpfung des Zigarettenschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen“	28
4.1.8.2.	Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) - Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (FCTC-Protokoll)	28
4.1.8.3.	Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und vier Zigarettenherstellern	29
4.1.9.	Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe	29
4.1.10.	Vorschlag für eine Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung	30
4.1.11.	Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.....	30
4.1.12.	Die Programme „Hercule“ und „Pericles“	31
4.1.12.1.	Umsetzung der Programme „Hercule II“ und „Pericles“	31
4.1.12.2.	Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020	31
4.2.	Beratender Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF)	32
4.3.	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zum Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2011.....	32
5.	Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen	34

5.1.	Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Unregelmäßigkeiten.....	34
5.2.	Umsetzung von Artikel 3 Absatz 4 der neuen OLAF-Verordnung: Benennung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS).....	35
5.3.	Umsetzung der Empfehlungen von 2013	36
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	38
6.1.	Ein beispielloses Bündel von Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung.....	38
6.1.1.	Der Beginn des Weges: die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.....	38
6.1.2.	Die Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	38
6.1.3.	Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.....	39
6.1.4.	Sektorspezifische Maßnahmen: Einnahmen	39
6.1.5.	Sektorspezifische Maßnahmen: Ausgaben	40
6.1.6.	Die nächsten Schritte.....	40
6.2.	Praktische Ergebnisse: ein anderes Tempo	41
6.2.1.	Einnahmen: Informationsqualität und Kontrollstrategien.....	41
6.2.2.	Ausgaben: ein sich wandelndes Umfeld	42
	ANHANG 1 — Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	44
	ANHANG 2 — Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	46
	ANHANG 3 — Im Jahr 2013 vorgenommene Finanzkorrekturen auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung (in Mio. EUR).....	47

ZUSAMMENFASSUNG

Die Kommission legt diesen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellten Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Jahr 2013 nach Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor. Darin werden die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie deren Ergebnisse dargelegt. Da dies der letzte Bericht der amtierenden Kommission ist, werden in ihm die in den vergangenen fünf Jahren erzielten Fortschritte erörtert. Die im Bericht enthaltenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf der Analyse der zu diesem Zeitraum vorliegenden Informationen sowie der Probleme und Risiken, die während dieses Zeitraums ermittelt wurden.

Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Zeitraum 2009-2013

Im Zeitraum 2009-2013 hat die Kommission in bislang beispiellosem Umfang rechtliche und administrative Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU ergriffen.

Mit diesem Maßnahmenpaket wurde im Jahr 2011 begonnen, als die Kommission ihre mehrjährige Betrugsbekämpfungsstrategie annahm. Anfänglich an die Dienststellen der Kommission gerichtet, hat sie letztendlich entscheidend dazu beigetragen, die zuständigen nationalen Behörden stärker für die Betrugsproblematik zu sensibilisieren. Zudem wurden auf der Grundlage der Strategie spezifische Betrugsbekämpfungsbestimmungen in die aktuellen Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2014-2020 aufgenommen.

Ein zweiter Meilenstein bei der Verstärkung der Betrugsbekämpfung war die Annahme der neuen OLAF-Verordnung¹ im Jahr 2013. Durch sie wurden die Verfahren des OLAF gestrafft und dessen Effizienz verbessert. Gleichzeitig wurden die Verfahrensgarantien für die von den Untersuchungen des OLAF betroffenen Personen gestärkt.

In den Jahren 2012 und 2013 nahm die Kommission mit Blick auf den strafrechtlichen Aspekt des Schutzes der finanziellen Interessen der EU verschiedene Vorschläge an, und zwar für

- eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von Betrug (Juli 2012), durch die Lücken in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Betrugsbekämpfung geschlossen werden sollen, die bislang die erfolgreiche Verfolgung von Betrügern erschweren;
- eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Juli 2013). Hierbei handelt es sich um einen der wichtigsten Gesetzgebungsvorschläge für den Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Die Kommission hat außerdem eine Reihe wichtiger Maßnahmen speziell zum Schutz der Einnahmenseite des EU-Haushalts getroffen, darunter

- der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden im Zollbereich

¹ ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1.

- die Richtlinien über einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug und die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren)
- die Unterzeichnung des FCTC-Protokolls gegen den illegalen Tabakhandel und
- die Mitteilung zur Bekämpfung des Tabakschmuggels aus dem Jahr 2013.

Mit diesen Maßnahmen hat die Kommission neue Rahmenbedingungen für die Betrugsbekämpfungspolitik auf EU-Ebene geschaffen.

Aufdeckung und Meldung von (betrügerischen und nichtbetrügerischen) Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EU-Haushalts

Im Jahr 2013 wurden insgesamt 1609 Unregelmäßigkeiten als Betrug gemeldet (vermutete und festgestellte Fälle von Betrug), wovon EU-Mittel in Höhe von 309 Mio. EUR betroffen waren. Erhebliche Unterschiede bestehen weiterhin bei der Anzahl der von den Mitgliedstaaten als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten, was auf unterschiedliche Ansätze bei der Betrugsaufdeckung hindeuten könnte und in einigen Fällen auch auf eine unterschiedliche Auslegung bei der Anwendung des Rechtsrahmens. Auf der Einnahmenseite war die Zahl der gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten rückläufig; auf der Ausgabenseite hingegen ging sie zwischen 2009 und 2011 sehr stark zurück, steigt seither jedoch wieder an.

Einige Tendenzen haben sich in den vergangenen zwei Jahren verstärkt: Die Einbindung von Verwaltungsstellen in die Ermittlung von betrügerischen Unregelmäßigkeiten nimmt weiter zu, und die häufigste Form betrügerischer Handlungen ist inzwischen die Verwendung gefälschter Unterlagen.

Die Zahl der nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten ist gestiegen, insbesondere was die Beträge angeht. Dieser Anstieg ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Mittel für die verschiedenen Ausgabenprogramme aufgestockt und insgesamt auch mehr Programme dieser Art durchgeführt wurden, und dass die EU-Organe und die nationalen Prüfstellen der Verwaltung der Mittel inzwischen größere Aufmerksamkeit schenken.

Präventions- und Abhilfemaßnahmen

Im Jahr 2013 erließ die Kommission mehrere Beschlüsse, um sicherzustellen, dass die EU-Mittel gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgegeben und die finanziellen Interessen der EU geschützt werden. Im Bereich der Kohäsionspolitik wurde in 217 Fällen entschieden, Zahlungen zu unterbrechen (Gesamtvolumen: über 5 Mrd. EUR). Ende 2013 liefen davon noch 131 Fälle (wobei sich das Gesamtvolumen der unterbrochenen Zahlungen auf etwa 2 Mrd. EUR belief). Ferner ergingen vier neue Aussetzungsentscheidungen der Kommission (von denen drei zum Ende des Jahres noch nicht aufgehoben waren).

Die Kommission nahm Finanzkorrekturen in Höhe von mehr als 2,5 Mrd. EUR vor und erließ Einziehungsanordnungen in Höhe von 955 Mio. EUR.

Die im Jahr 2013 ergriffenen Maßnahmen zeigen, dass die Kommission den Schutz der finanziellen Interessen der EU ernst nimmt und dass die bestehenden Mechanismen wirksam

funktionieren. Allerdings verlagert sich das Risiko, dass Beträge, die den Begünstigten bereits ausgezahlt und an denen anschließend Finanzkorrekturen vorgenommen wurden, nicht eingezogen werden können, somit auf die nationalen Haushalte.

Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)

Der Schwerpunkt in diesem Jahresbericht liegt auf der gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 erforderlichen Benennung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) in den Mitgliedstaaten. Die AFCOS dienen zur Erleichterung der wirksamen Zusammenarbeit und des wirksamen Austauschs von Informationen mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).

In fünf Mitgliedstaaten steht die förmliche Einrichtung der AFCOS noch aus, ist jedoch bis Ende 2014 geplant.

Die Zuständigkeiten der nationalen AFCOS variieren je nach Land. Alle Mitgliedstaaten haben ihrer jeweiligen AFCOS eine koordinierende Rolle zugedacht, wenngleich in unterschiedlichem Umfang. Einige wenige Mitgliedstaaten haben ihre AFCOS mit Ermittlungsbefugnissen ausgestattet.

1. EINLEITUNG

Nach Artikel 325 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (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 werden.

Gemäß dem Vertrag teilen sich die EU und die Mitgliedstaaten die Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Betrugsbekämpfung. Die Behörden der Mitgliedstaaten verwalten rund 80 % der EU-Ausgaben und ziehen traditionelle Eigenmittel ein. Die Kommission beaufsichtigt diese beiden Bereiche, legt Normen fest und überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU von wesentlicher Bedeutung. Ein primäres Anliegen dieses Berichts ist es daher, zu beurteilen, wie wirksam diese Zusammenarbeit im Jahr 2013 war und wie sie verbessert werden könnte.

Dieser Bericht enthält eine Beschreibung der 2013 auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen und eine Zusammenfassung und Bewertung der Betrugsbekämpfungsinitiativen der Mitgliedstaaten. Ferner enthält er eine Analyse der wichtigsten von den nationalen und den EU-Behörden erzielten Ergebnisse bei der Aufdeckung und Meldung von sich auf die EU-Ausgaben und -Einnahmen auswirkenden Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Ein Schwerpunktthema des Berichts ist die Einrichtung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) in den einzelnen Mitgliedstaaten, da dadurch der Austausch von sachdienlichen Informationen zu den finanziellen Interessen der EU zwischen dem OLAF und den Mitgliedstaaten erleichtert werden soll.

Dem Bericht liegen sechs Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen² bei. Die Dokumente „Umsetzung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2013“ und „Statistische Analyse der Unregelmäßigkeiten“ enthalten Tabellen, in denen die wichtigsten Ergebnisse der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammengefasst sind.

2. BETRUGSDELIKTE UND ANDERE UNREGELMÄßIGKEITEN

2.1. Gemeldete Unregelmäßigkeiten und allgemeine Tendenzen im Zeitraum 2009-2013

Im Jahr 2013 wurden der Kommission 15 779 (betrügerische und nichtbetrügerische) Unregelmäßigkeiten gemeldet, die insgesamt einen Betrag von etwa 2,14 Mrd. EUR betreffen, wovon sich etwa 1,76 Mrd. EUR auf die Ausgabenbereiche des EU-Haushalts

² (i) „Umsetzung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2013“, (ii) „Statistische Analyse der im Jahr 2013 gemeldeten Unregelmäßigkeiten in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfe“, (iii) „Empfehlungen für Folgemaßnahmen zum Bericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung, 2012“, (iv) „Methodik der statistischen Evaluierung der für das Jahr 2013 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“, (v) „Jährliche Übersicht mit Informationen über die Ergebnisse des Programms ‚Hercule III‘ im Jahr 2013“, (vi) „Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission“.

beziehen. Die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten entsprechen 1,34 % der Zahlungen auf der Ausgabenseite und 1,86 % der erhobenen traditionellen Eigenmittel (brutto).

Im Vergleich zu 2012 stieg die Zahl der Unregelmäßigkeiten um 17 %, während sich der betroffene Betrag um 36 % verringerte.

In den letzten fünf Jahren hat sich die Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten und die Kommission Unregelmäßigkeiten melden, wesentlich verändert. Zwei speziell entwickelte Plattformen³ ermöglichten es, die Informationen über Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EU-Haushalts zeitnaher zu erfassen und ihre Qualität und Quantität generell zu verbessern.

Dank der Verfügbarkeit dieser Informationen konnten zudem in diesem Bericht wesentlich andere Informationen bereitgestellt werden, sodass statt einer allgemeinen Behandlung der Unregelmäßigkeiten der Schwerpunkt nunmehr auf denen liegt, die als Betrug gemeldet wurden.

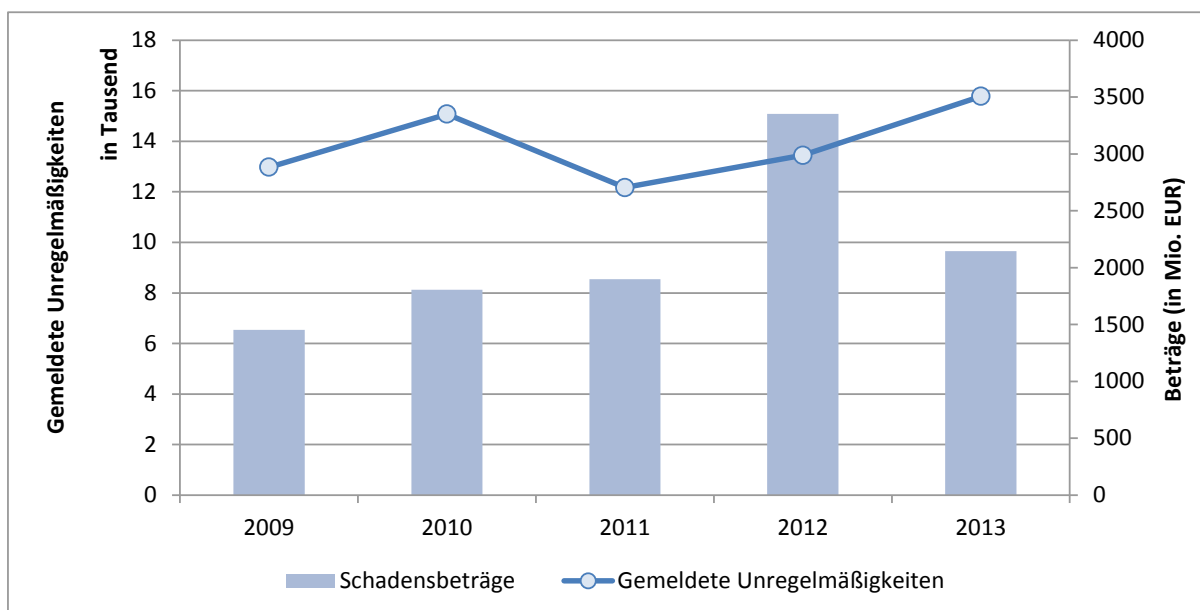
Zwischen 2009 und 2013 erhöhte sich die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten um 22 %; die damit verbundenen Schadensbeträge nahmen um 48 % zu.

Hierbei spielen zum Teil die für den EU-Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel eine Rolle, die 2013 über 10 % höher waren als 2009. Der wichtigste Faktor für diese Entwicklung ist aber wahrscheinlich, dass die EU-Institutionen (Europäische Kommission und Europäischer Rechnungshof) und die nationalen Behörden der Verwaltung der Mittel größere Aufmerksamkeit geschenkt und die betreffenden Kontrollen verschärft haben.

Während sich die Anzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten (deren insgesamt schwierigere Aufdeckung weitestgehend den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten obliegt) in den letzten fünf Jahren in gewissem Maße verringert hat (siehe Abschnitt 2.2 und Abbildung 2), ist die Anzahl derer, die nicht als Betrug gemeldet wurden, kontinuierlich angestiegen.

Abbildung 1: Gemeldete Unregelmäßigkeiten (betrügerische und nichtbetrügerische) und ihre Schadensbeträge im Zeitraum 2009-2013

³ Das System für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (IMS) im Bereich der geteilten Mittelverwaltung und der „Einziehungskontext“ innerhalb des kommissionsinternen Buchführungssystems ABAC für die von der Kommission verwalteten Ausgaben.



2.2. Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten zulasten des EU-Haushalts

Die Anzahl der gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten und die damit verbundenen Beträge sind kein direktes Maß für den Umfang des Betrugs zu Lasten des EU-Haushalts. Sie zeigen auf, wie erfolgreich die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen potenzielle Betrugsfälle aufdecken konnten. Die endgültige Entscheidung darüber, ob im konkreten Falle tatsächlich ein Betrug vorliegt, treffen die zuständigen (Justiz-)Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten⁴.

Im Jahr 2013 meldeten die Mitgliedstaaten 1609 betrügerische Unregelmäßigkeiten, wovon EU-Mittel in Höhe von insgesamt 309 Mio. EUR betroffen waren. Darunter waren 25 betrügerische Unregelmäßigkeiten, die die im Rahmen der direkten Ausgaben verwalteten Mittel betrafen (Gesamtschadensvolumen: 1,2 Mio. EUR), und von den Bewerberländern wurden acht betrügerische Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtvolumen von etwa 1 Mio. EUR gemeldet.

Die Zahl der im Jahr 2013 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten⁵ stellt gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 30 % dar, während bei den finanziellen Auswirkungen ein Rückgang um 21 % zu verzeichnen war. Den jährlichen Schwankungen bei den betroffenen Beträgen kommt gleichwohl weniger Bedeutung zu als den Veränderungen bei der Anzahl der gemeldeten Fälle (für die Beträge können Einzelfälle mit großem Schadensvolumen besonders ausschlaggebend sein). Wesentliche Unterschiede wurden zwischen verschiedenen Sektoren festgestellt, wie aus Tabelle 1 hervorgeht. Abbildung 2 veranschaulicht die allgemeinen Tendenzen in den letzten fünf Jahren, wobei die Anzahl der gemeldeten Fälle und die betroffenen Beträge am Ende des Zeitraums niedriger waren als zu Beginn.

⁴ Dies impliziert, dass Fälle, die von den Mitgliedstaaten als potenzielle Betrugsfälle gemeldet werden, von Justizbehörden zurückgewiesen werden können.

⁵ Begriffsbestimmungen siehe Anhang IV (Methodik).

Unterschiedliche Tendenzen gibt es auch auf der Einnahmenseite (rückläufige Entwicklung) und auf der Ausgabenseite (wo die aufgetretenen Schwankungen offenbar mit der Entwicklung der Mehrjahresprogrammzyklen zusammenhängen und seit 2012 eine Zunahme zu erkennen ist).

Tabelle 1: Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2013⁶

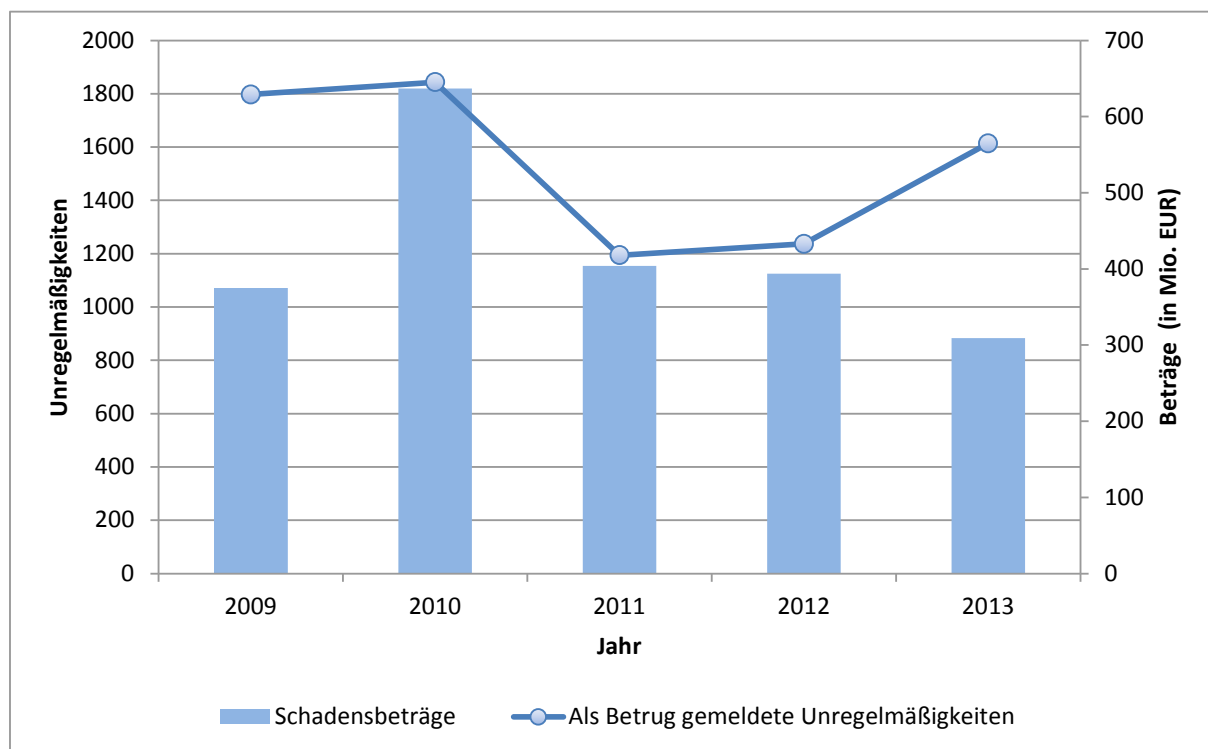
Bereich (Ausgaben)	Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung im Vergleich zu 2012	Schadensbeträge (in Mio. EUR)	Veränderung im Vergleich zu 2012	Als % der Zahlungen
Natürliche Ressourcen	588	175%	75,6	10%	0,13%
<i>schaft - Aufwendungen für den Markt und direkte Beihilfen</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Ländliche Entwicklung</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Beides</i>	102	N/A	4,3	N/A	N/A
<i>Fischerei</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
Kohäsionspolitik	321	15%	155,7	-22%	0,27%
<i>Kohäsion 2007-2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Strukturfonds 2000-2006 (einschl. Kohäsionsfonds)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
Heranführung	42	27%	15,57	-65%	1,87%
<i>Heranführungshilfe (2000-2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Instrument für die Heranführungshilfe (2007-2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
Direkte Ausgaben	25	-14%	1,2	-40%	0,01%
Ausgaben insgesamt	976	76%	248,1	-21%	0,19%

Bereich (Einnahmen)	Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung im Vergleich zu 2012	Schadensbeträge	Veränderung im Vergleich zu 2012	Als % des Bruttobetrags der Eigenmittel 2013
Einnahmen (traditionelle Eigenmittel)	633	-7%	61	-22%	0,29%
* einschließlich Schätzungen der Mitgliedstaaten					
INSGESAMT	1609	30%	309,1	-21%	/

Eine Aufschlüsselung aller im Jahr 2013 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen ist in Anhang 1 enthalten.

⁶ Der hohe Anteil der im Zusammenhang mit als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten stehenden Beträge an den Gesamtzahlungen für die Heranführungshilfe (letzte Spalte der Tabelle 1) liegt ausschließlich daran, dass die Zahlungen für diesen Bereich im Jahr 2013 sehr gering waren (28 Mio. EUR), da die Hilfsprogramme fast abgeschlossen sind. Die im Jahr 2013 aufgedeckten und gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten sind mit Aktionen verbunden, die in vorhergehenden Haushaltsjahren finanziert wurden.

Abbildung 2: Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten und ihre Schadensbeträge im Zeitraum 2009-2013



2.2.1. Einnahmen

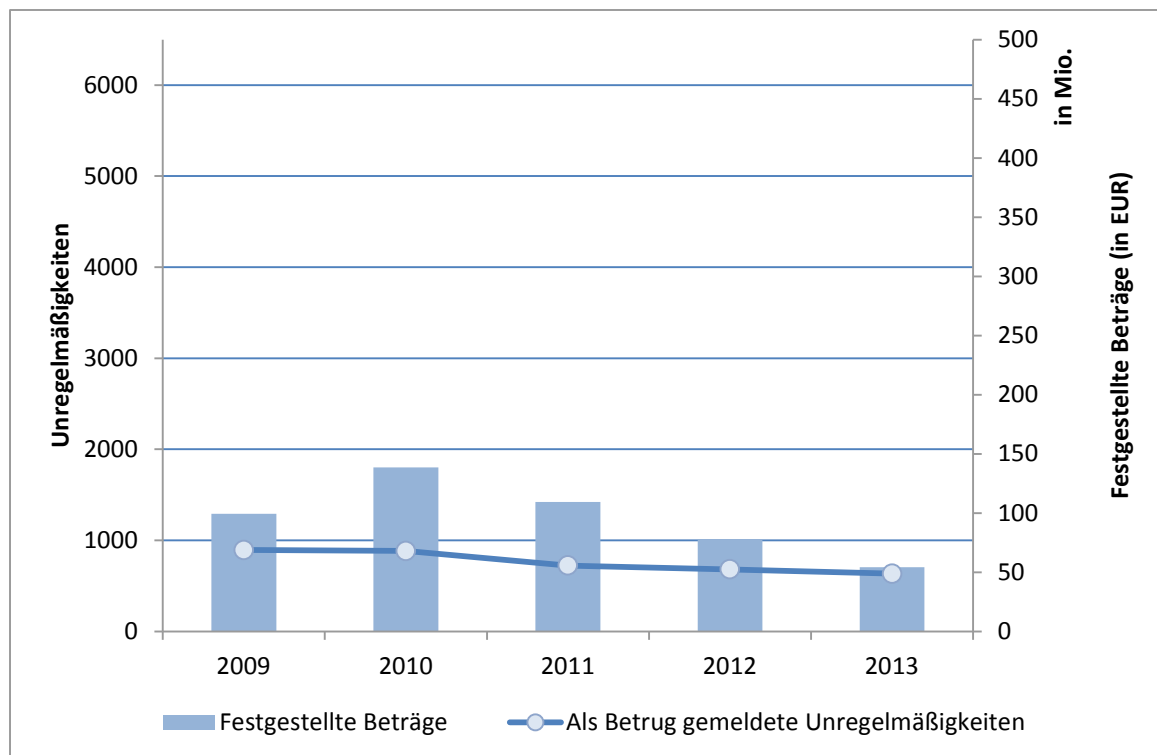
Die Zahl der für 2013 gemeldeten Betrugsfälle (633) ist 17 % niedriger als der gemeldete Durchschnitt der Jahre 2009-2013 (763). Der für 2013 gemeldete insgesamt festgestellte Betrag traditioneller Eigenmittel (54 Mio. EUR - 61 Mio. EUR einschließlich der geschätzten Schadensbeträge) liegt 44 % unter dem Durchschnitt der für die Jahre 2009-2013 festgestellten Beträge (96 Mio. EUR).⁷

Im Jahr 2013 wurde nahezu die Hälfte der Betrugsfälle (47 %) bei Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsstellen festgestellt und 29 % bei Zollkontrollen zum Zeitpunkt der Abfertigung. Rund 56 % aller traditionellen Eigenmittel, die mit Betrugsfällen in Verbindung standen, wurden bei Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsstellen festgestellt.

Die Analyse zeigt einen rückläufigen Trend bei der Zahl der Betrugsfälle im Zeitraum 2009-2013, wie aus Abbildung 3 hervorgeht.

⁷ Aus Gründen der Vergleichbarkeit basieren die Zahlen für den Zeitraum 2009-2012 auf den Daten, die für die Berichte dieser Jahre verwendet wurden.

Abbildung 3: Traditionelle Eigenmittel - Betrugsfälle und festgestellte Beträge (2009-2013)



2.2.2. Ausgaben

Was die EU-Ausgaben angeht, ist der Anstieg der Zahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten mit 76 % erheblich. Verantwortlich dafür ist hauptsächlich die Entwicklung im Bereich „Natürliche Ressourcen“ (+175 %, siehe Abschnitt 2.2.2.1). Zunahmen gab es auch in den Bereichen Kohäsionspolitik (+15 %) und Heranführung (+27 %). Rückläufige Entwicklungen waren bei den direkten Ausgaben (-14 %) zu verzeichnen. Allerdings ist die Schwankung der Schadensbeträge, wie bereits näher ausgeführt wurde, weniger aussagekräftig, da mit Ausnahme der Landwirtschaft (+10 %) alle Sektoren einen Rückgang aufweisen.

Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten beziehen sich häufig auf Transaktionen, die in einem anderen Haushaltsjahr stattfanden als demjenigen, in dem sie aufgedeckt oder gemeldet wurden. Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein (potenzieller) Betrug begangen wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er der Kommission gemeldet wird, liegen im Durchschnitt vier Jahre⁸.

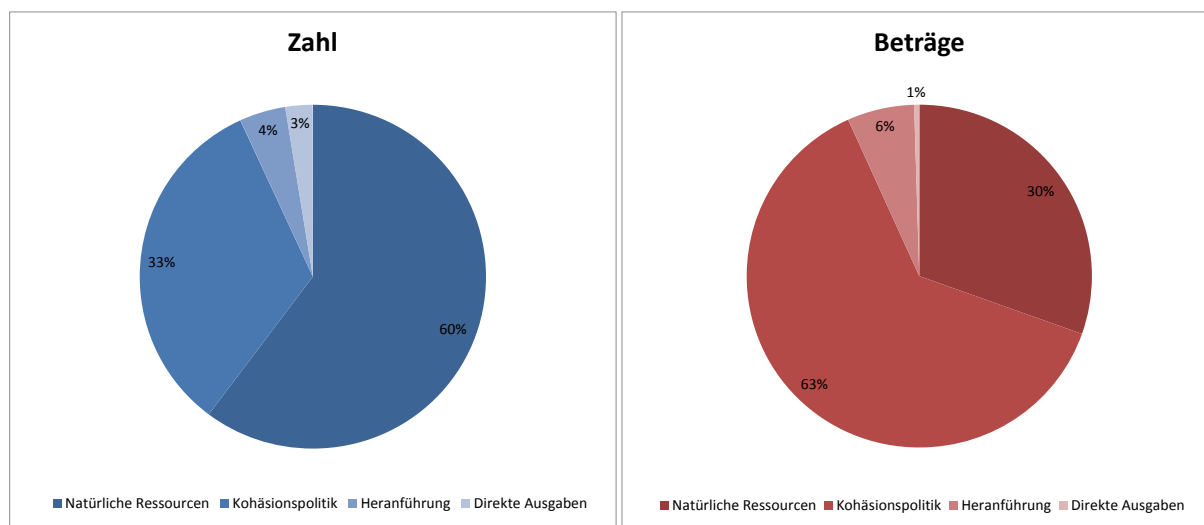
Die Abbildungen 3 und 4 zeigen die Verteilung der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten und der betroffenen Beträge auf die einzelnen Ausgabenbereiche.

Anderes als in den Vorjahren wurden die meisten der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten – nämlich 60 % – im Bereich der Landwirtschaft aufgedeckt. Bei den mit

⁸ Es vergehen durchschnittlich zwei Jahre und neun Monate zwischen dem Beginn einer betrügerischen Praxis und ihrer Aufdeckung. Danach vergehen durchschnittlich 15 Monate, bevor die Unregelmäßigkeit der Kommission gemeldet wird. Diese Situation wird jedoch wesentlich durch die im Bereich Landwirtschaft gemeldeten Unregelmäßigkeiten beeinflusst (20 Monate nach Aufdeckung), da in der Kohäsionspolitik die Zeitspanne wesentlich kürzer ist (acht Monate).

Unregelmäßigkeiten verbundenen Beträgen entfällt der größte Anteil wie schon in den Jahren zuvor auf den Bereich der Kohäsionspolitik (63 %).

Abbildungen 4 und 5: Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten nach Haushaltsbereich (Ausgaben), nach Anzahl und Betrag



Die aufgedeckten Vorgehensweisen wichen nicht wesentlich von denen der Vorjahre ab. Die Verwendung falscher oder gefälschter Unterlagen oder falscher Erklärungen ist nach wie vor die gängigste Methode.

Nur drei der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen Korruption⁹.

Rund 48 % der im Jahr 2013 als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten wurden von Betrugsbekämpfungsstellen oder während strafrechtlicher Ermittlungen oder sonstiger externer Kontrollen aufgedeckt; 52 % wurden im Rahmen von Verwaltungskontrollen aufgedeckt, die in den sektorspezifischen Vorschriften vorgesehen sind. Dies unterstreicht, wie wichtig externe Kontrollen bei der Betrugsbekämpfung sind, und dass eine enge Koordinierung mit Verwaltungs- und Prüfbehörden bestehen muss. Es zeigt zudem, dass letztere inzwischen deutlich besser agieren als in der Vergangenheit. Durch Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung oder durch strafrechtliche Untersuchungen wurden potenzielle Betrugsfälle aufgedeckt, bei denen es um wesentlich höhere Beträge geht. Dies zeigt, dass die betroffenen Stellen in der Lage sind, ihre Tätigkeiten zielgerichtet auszuüben, und ist gleichzeitig ein Ausdruck ihrer umfangreichen Ermittlungsbefugnisse.

Im Jahr 2013 hat nur ein Mitgliedstaat (Irland) keine betrügerische Unregelmäßigkeit gemeldet. Die Betrugsaufdeckungsquote schwankt weiterhin von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat¹⁰. Die Mitgliedstaaten, welche die höchste Zahl betrügerischer Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und gemeldet haben, sind Italien, Rumänien, Bulgarien,

⁹ Zwei im Bereich der Kohäsionspolitik und eine in der Landwirtschaft. Drei Mitgliedstaaten meldeten die Aufdeckung derartiger Fälle: Tschechische Republik, Lettland (Kohäsionspolitik) und Niederlande (Landwirtschaft). Der letztgenannte Fall bezieht sich auf das Haushaltsjahr 1999 und steht mit anderen ähnlichen Fällen in Zusammenhang, die in vorangegangenen Jahren von Frankreich und Belgien gemeldet worden waren. Aufgrund seiner Komplexität und der erforderlichen Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses wurde er erst im Jahr 2013 gemeldet.

¹⁰ Siehe Anhang 1.

Polen, Dänemark und Griechenland (zwischen 302 und 55). Die höchsten Schadensbeträge wurden von Italien, Polen, Rumänien, Griechenland und Deutschland gemeldet (zwischen 68 und 24 Mio. EUR). Nur sehr wenige betrügerische Unregelmäßigkeiten (weniger als drei in allen Ausgabenbereichen) meldeten Belgien, Litauen, Luxemburg, Ungarn, die Niederlande, Finnland und Schweden. Diese Unterschiede sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen und spiegeln die sehr unterschiedlichen Ansätze, die nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen verschiedenen Behörden im selben Land bestehen, wider. Einige Mitgliedstaaten setzen beachtliche Mittel zur Betrugsbekämpfung ein, während andere es vorziehen, Finanzkorrekturen vorzunehmen, ohne weitere Untersuchungen bezüglich der potenziellen Straftat durchzuführen.

Bei den in den letzten fünf Jahren als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten wurde in 8 % aller Fälle ein Betrugsdelikt festgestellt (Anteil der festgestellten Betrugsfälle)¹¹, was doppelt so viel ist wie im Jahr 2012.

2.2.2.1. Natürliche Ressourcen (Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei)

Der drastische Anstieg im Fischereisektor (+475 %) war in Anbetracht der verzögerten Durchführung der Programme und der nur wenigen Meldungen, die bis zum letzten Jahr erfolgt waren, erwartet worden.

Im Landwirtschaftsbereich stellt sich die Situation etwas komplizierter dar, da die von vier Mitgliedstaaten (Bulgarien, Dänemark, Italien und Rumänien) gemeldeten Unregelmäßigkeiten etwa 75 % der Gesamtzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten ausmachen, aber auch fünf weitere Länder (Tschechische Republik, Griechenland, Spanien, Frankreich und Polen) eine höhere Anzahl von betrügerischen Unregelmäßigkeiten meldeten.

Bei Dänemark ergeben sich die gemeldeten Fälle aus der im Jahr 2012 eingeleiteten Untersuchung. Die Fälle von Betrugsverdacht betreffen die Nichteinhaltung von nationalen Beschränkungen für den Einsatz von Düngemitteln sowie von Cross-Compliance-Auflagen. Zur Cross Compliance dauern die Verwaltungsverfahren noch an, und in vielen Fällen wird das zuständige Gericht die endgültige Entscheidung treffen.

Zu Rumänien und Bulgarien ist anzumerken, dass einige Systemschwächen ermittelt wurden, was eine Zunahme der Kontrollen und der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zur Folge hatte.

In Italien, das die höchste Anzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten (213) verzeichnet, ist etwa ein Drittel davon das Ergebnis einer weitreichenden und immer noch andauernden Untersuchung. Ein wesentlicher Teil dieser Meldungen dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in übertriebenem Maße eine Einordnung als Betrug erfolgte; dies wird in den kommenden Jahren im Auge behalten werden.

¹¹ Der Anteil der festgestellten Betrugsfälle ist der prozentuale Anteil der Gesamtzahl der Fälle festgestellten Betrugs an der Gesamtzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten (Fälle von vermutetem oder festgestelltem Betrug) während des Fünfjahreszeitraums.

Steigende Zahlen bei den als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen sowohl den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft¹² als auch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums¹³. 18 % der gemeldeten Fälle betreffen beide Fonds.

Bei fast 30 % der betrügerischen Unregelmäßigkeiten geht es um die Verwendung falscher oder gefälschter Unterlagen oder um falsche Erklärungen.

Im Jahr 2013 erhöhte sich der Anteil der von Betrugsbekämpfungsstellen aufgedeckten potenziellen betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Vergleich zu den Vorjahren auf 44 %, während der Anteil der strafrechtlichen Ermittlungen stabil blieb (8 %). Das ist insbesondere auf die von Italien und Dänemark übermittelten Ergebnisse zurückzuführen.

In der Landwirtschaft fällt der Anteil der festgestellten Betrugsdelikte gegenüber 2012 höher aus; er beläuft sich auf 7 % aller im Zeitraum 2009-2013 gemeldeten Fälle (6 % im Vorjahr).

2.2.2.2. Kohäsionspolitik (Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2000-2006)

Trotz einer Zunahme der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten um 15 % gegenüber 2012 war der Bereich der Kohäsionspolitik erstmals nicht der Ausgabenbereich mit der höchsten Zahl von als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Die damit verbundenen Beträge haben sich zwar verringert, machen aber immer noch den größten Anteil am Gesamtbetrag aus.

Wie schon im Jahr 2012 zu beobachten war, entfiel auch im Jahr 2013 der größte Anteil der gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Ein nahezu gleiches Niveau ist in den letzten fünf Jahren jedoch auch in Bezug auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) zu beobachten. Bei den Schadensbeträgen hat der EFRE schon immer den größten Anteil ausgemacht (höheres Gesamtvolumen der Fördermittel für die unterstützten Projekte).

Die meisten betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden nicht durch strafrechtliche Untersuchungen oder durch Betrugsbekämpfungsstellen, sondern durch das in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehene Kontrollsystem aufgedeckt (55 %). Damit setzte sich die Tendenz von 2012 fort. Besonders auffallend ist der Unterschied im Vergleich zum vorhergehenden Programmplanungszeitraum (2000-2006), als die Aufdeckung noch fast ausschließlich durch Betrugsbekämpfungs- oder strafrechtliche Untersuchungen erfolgte.

Die von der Kommission in den vergangenen Jahren unternommenen Anstrengungen zur Schärfung des Bewußseins für die im kohäsionspolitischen Bereich verübten Betrugsdelikte haben anscheinend gefruchtet, doch diese jüngste Entwicklung muss weiter konsolidiert werden¹⁴. In Bezug auf die Schadensbeträge wurden die

¹² EGFL.

¹³ ELER.

¹⁴ Die für die Kohäsionspolitik zuständigen Kommissionsdienststellen haben zusammen mit dem OLAF seit 2008 eine gemeinsame Betrugsbekämpfungsstrategie umgesetzt.

wichtigsten Ergebnisse nach wie vor im Rahmen von strafrechtlichen und Betrugsbekämpfungsuntersuchungen erzielt (76 % des Gesamtschadensvolumens).

Die Zeit zwischen der Aufdeckung von Betrugsfällen und ihrer Meldung liegt nahezu gleichbleibend bei acht Monaten, während illegale Praktiken im Durchschnitt zwei Jahre und sieben Monate nach ihrem Beginn aufgedeckt wurden.

Der Anteil des festgestellten Betrugs im Bereich der Kohäsionspolitik hat sich gegenüber 2012 erhöht: 11 % (3 % im Jahr 2012) der im Zeitraum 2009-2013 als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten wurden durch endgültige Entscheidungen in Griechenland, Deutschland, Polen und Slowenien zu festgestellten Betrugsdelikten erklärt.

2.2.2.3. Heranführungspolitik (Heranführungshilfe und Heranführungsinstrument)

In Bezug auf die Heranführungshilfe blieb die Anzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten auf dem Vorjahresniveau, wenngleich die Tendenz seit 2009 rückläufig ist. Rumänien und Bulgarien sind die Länder, die betrügerische Unregelmäßigkeiten gemeldet haben, wobei diese größtenteils die Entwicklung des ländlichen Raums betreffen¹⁵.

In Bezug auf das Heranführungsinstrument (IPA) haben sich Anzahl wie auch Schadensbeträge gegenüber 2012 erhöht. Diese Zunahme kann als normal angesehen werden, da erst in den letzten Jahren mit der Meldung von Unregelmäßigkeiten beim IPA begonnen wurde. Die meisten betrügerischen Unregelmäßigkeiten teilte in diesem Zusammenhang die Türkei mit, und die höchsten Schadensbeträge wurden in Bezug auf die Hilfe beim Übergang, beim Institutionenaufbau und bei der Entwicklung des ländlichen Raums verzeichnet.

2.2.2.4. Direkt von der Kommission verwaltete Ausgaben

Die direkt von der Kommission verwalteten Ausgaben werden auf der Grundlage von Daten zu Einziehungsanordnungen analysiert, die die Kommissionsdienststellen ausgestellt haben.

Im Jahr 2013 wurden gemäß dem periodengerechten Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) 25 Einziehungen mit einem Gesamtvolumen von 1,2 Mio. EUR (weniger als im vorangegangenen Jahr) von den Kommissionsdienststellen als mutmaßliche Betrugsfälle eingestuft und dem OLAF gemeldet.

2.2.3. *Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)*¹⁶

Im Jahr 2013 leitete das OLAF 253 Untersuchungen und 34 Koordinierungsfälle ein und schloss 293 ab (davon 164 mit Empfehlungen).

¹⁵ SAPARD.

¹⁶ Eine umfassende Darlegung findet sich im OLAF-Bericht 2013: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf.

Es wurden 85 Empfehlungen für gerichtliche Maßnahmen an nationale Behörden übermittelt und Maßnahmen zur Einziehung von rund 402,8 Mio. EUR (84,9 Mio. EUR Einnahmen und 317,9 Mio. EUR Ausgaben) empfohlen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Im Jahr 2013 zur Einziehung empfohlene Beträge in der Folge zu OLAF-Untersuchungen¹⁷

Bereich	Empfohlener Betrag
	in Mio. EUR
Zollbetrug	84,9
Strukturfonds	111,7
Agrarfonds	34,4
Außenhilfe	100,4
Zentralisierte Ausgaben	4,5
Neue Finanzinstrumente	66,3
EU-Bedienstete	0,6
INSGESAMT	402,8

2.3. Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Im Jahr 2013 wurden der Kommission 14 170 nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten mitgeteilt (etwa 16 % mehr als 2012). In allen Bereichen mit Ausnahme der Heranführung waren Zuwächse zu verzeichnen. Die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen verringerten sich auf rund 1,84 Mrd. EUR (-38 % gegenüber 2012). Eine starke Zunahme gab es im landwirtschaftlichen Bereich (siehe Abschnitt 2.3.2), wie aus Tabelle 3 ersichtlich wird.

Tabelle 3: Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2013¹⁸

Bereich (Ausgaben)	Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung im Vergleich zu 2012	Schadensbeträge (in Mio. EUR)	Veränderung im Vergleich zu 2012	Als % der Zahlungen
Natürliche Ressourcen	2947	26%	202,3	58%	0,35%
<i>schaft - Aufwendungen für den Markt und direkte Beihilfen</i>	1031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Ländliche Entwicklung</i>	1748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Sonstige / keine Angaben</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Fischerei</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
Kohäsionspolitik	4672	15%	1178,0	-49%	2,06%
<i>Kohäsion 2007-2013</i>	4223	31%	1012,4	-36%	1,88%
<i>Strukturfonds 2000-2006 (einschl. Kohäsionsfonds)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
Heranführung	187	-15%	46,6	1%	5,60%
<i>Heranführungshilfe (2000-2006)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Instrument für die Heranführungshilfe (2007-2013)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
Direkte Ausgaben*	2220	35%	80,7	-32%	0,55%
Ausgaben insgesamt	10026	21%	1507,6	-42%	1,15%

Bereich (Einnahmen)	Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung im Vergleich zu 2012	Schadensbeträge	Veränderung im Vergleich zu 2012	Als % des Bruttobetrags der Eigenmittel 2013
Einnahmen (traditionelle Eigenmittel)	4144	6%	327,4	-12%	1,57%
* einschließlich Schätzungen der Mitgliedstaaten					
INSGESAMT	14170	16%	1835,0	-38%	/

Anhang 2 enthält eine Aufschlüsselung der im Jahr 2013 nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaat und Haushaltsbereich.

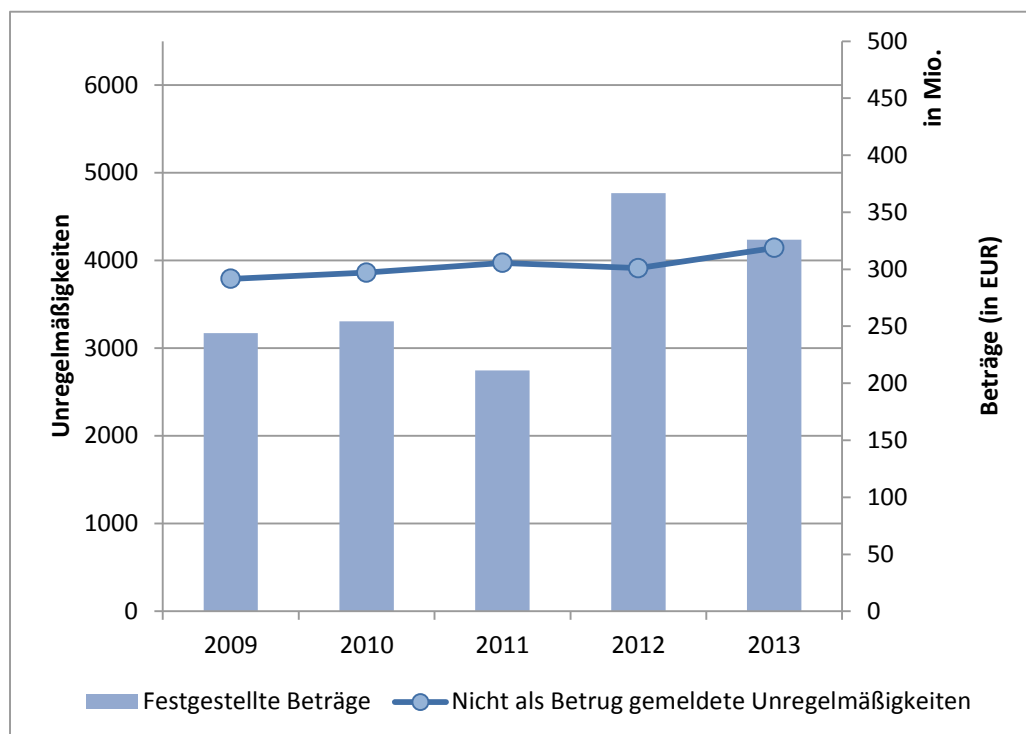
¹⁷ Ebenda, Abbildung 16, S. 21.

¹⁸ Siehe Fußnote 4.

2.3.1. Einnahmen

Die Zahl der für das Jahr 2013 gemeldeten Unregelmäßigkeiten (4144) liegt 5 % über dem Durchschnitt für die Jahre 2009-2013 (3936)¹⁹. Der festgestellte Gesamtbetrag des TEM-Schadensvolumens (326 Mio. EUR – 327 Mio. EUR einschließlich der geschätzten Schadensbeträge) ist 16 % höher als der für die Jahre 2009-2013 festgestellte Durchschnittsbetrag (280 Mio. EUR).

Abbildung 6: Traditionelle Eigenmittel - Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten und Schadensbeträge (2009-2013)



Die meisten Unregelmäßigkeiten (56 %) und der Großteil der festgestellten Eigenmittelbeträge (56 %) wurden im Jahr 2013 bei Kontrollen nach der Zollabfertigung aufgedeckt.

2.3.2. Ausgaben

Im Bereich der Ausgaben betrifft die Zunahme der nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten alle Sektoren mit Ausnahme der Heranführung.

Dieser Zunahme der gemeldeten Unregelmäßigkeiten steht jedoch ein deutlicher Rückgang der betreffenden Schadensbeträge (insbesondere im Bereich der Kohäsionspolitik) gegenüber. Eine erhebliche Zunahme gab es bei den natürlichen Ressourcen (hauptsächlich im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums und den Fortschritten bei der Durchführung der einschlägigen Programme sowie mit der gestiegenen Zahl von Kontrollen aufgrund der in den vergangenen Jahren vom Europäischen Rechnungshof und von der Kommission getroffenen Feststellungen) und bei den direkten Ausgaben.

¹⁹ Aus Gründen der Vergleichbarkeit basieren die Zahlen für 2009-2012 auf den Daten, die für die Berichte dieser Jahre verwendet wurden.

3. EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMABNAHMEN

Ein wichtiger Aspekt des Schutzes der finanziellen Interessen der EU ist der Rückgriff auf Präventions- und Abhilfemechanismen bei Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, um zu gewährleisten, dass der Haushaltsplan gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt wird²⁰.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung kann die Kommission folgende Maßnahmen erlassen:

- Präventionsmaßnahmen: Unterbrechung von Zahlungen (Aufschub der Zahlungsfrist um bis zu sechs Monate)²¹; Aussetzung aller oder eines Teils der Zwischenzahlungen an einen Mitgliedstaat²².
- Abhilfemaßnahmen: Sofern die erforderlichen Maßnahmen nicht vom betroffenen Mitgliedstaat ergriffen werden, kann die Kommission beschließen, eine Finanzkorrektur aufzuerlegen²³. Ausgaben, die nicht den anwendbaren Vorschriften entsprechen, sind entweder Gegenstand einer Einziehungsanweisung oder eines Abzugs von einer späteren Zahlungsaufforderung.

Die Daten bezüglich der von den Mitgliedstaaten direkt bei den Empfängern durchgeführten Einziehungen liegen nur teilweise vor²⁴ und sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Statistische Auswertung der Unregelmäßigkeiten“ enthalten.

Die Daten zu anderen Verwaltungsarten als der geteilten Verwaltung (insbesondere die direkten Ausgaben) betreffen hauptsächlich Einziehungsanordnungen von Kommissionsdienststellen oder Abzüge von Kostenaufstellungen.

3.1. Ausgaben: Präventionsmechanismen

3.1.1. Zahlungsunterbrechungen im Jahr 2013

Im Jahr 2013 erließ die Kommission 217 Beschlüsse über die Unterbrechung von Zahlungen im Bereich der Kohäsionspolitik mit einem Gesamtvolumen von fast 5 Mrd. EUR (vergleichbar mit dem Vorjahr). Ende 2013 liefen davon noch 131 Fälle mit einem Gesamtvolumen von fast 2 Mrd. EUR.

²⁰ Die Daten in diesem Abschnitt spiegeln diejenigen wider, die in der Jahresrechnung der Kommission veröffentlicht wurden (d. h. in Erläuterung Nr. 6 der vorläufigen Jahresrechnung der Union, die vom Europäischen Rechnungshof noch nicht abschließend geprüft wurde).

²¹ In Fällen von erheblichen Mängeln der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 oder wenn die Ausgaben in einer bescheinigten Ausgabenerklärung im Zusammenhang mit einer schweren Unregelmäßigkeit stehen.

²² In drei Fällen angewandt: (a) bei Vorliegen eines gravierenden Mangels des Verwaltungs- und Kontrollsystems und Nichtergreifen von Abhilfemaßnahmen; (b) wenn Ausgaben in einer bescheinigten Ausgabenerklärung im Zusammenhang mit einer schweren Unregelmäßigkeit stehen; oder (c) bei einer schweren Verletzung der Verwaltungs- und Kontrollpflichten seitens eines Mitgliedstaates.

²³ Bei den Finanzkorrekturen sind folgende drei wesentlichen Schritte vorgesehen: (a) *anhängig*: Gegenstand einer vom Mitgliedstaat nicht förmlich angenommenen Änderung; (b) *bestätigt/beschlossen*: vom Mitgliedstaat oder mittels eines Beschlusses der Kommission beschlossen; (c) *umgesetzt*: Die Finanzkorrektur wurde durchgeführt, und unzulässige Ausgaben wurden korrigiert.

²⁴ Durch nachfolgende Änderungen des Rechtsrahmens sind die Berichterstattungsvorschriften für den aktuellen Programmplanungszeitraum erheblich geändert worden.

Tabelle 4 veranschaulicht die im Jahr 2013 behandelten Unterbrechungsfälle und die wichtigsten ergriffenen Präventionsmaßnahmen (vor allem beim EFRE bzw. bei den Kohäsionsfonds), die mehr als 72 % der Fälle und etwa 87 % der betroffenen Beträge ausmachen.

Tabelle 4: Von den Kommissionsdienststellen im Jahr 2013 bearbeitete Unterbrechungsfälle

Programmplanungszeitraum 2007-2013	EFRE/Kohäsionsfonds		ESF		EFF		Insgesamt	
	Fälle	Betrag (in Mio. EUR)	Fälle	Betrag (in Mio. EUR)	Fälle	Betrag (in Mio. EUR)	Fälle	Betrag (Mio. EUR)
Offen am 31.12.2012	38	1638	15	181	30	108	83	1927
Neue Fälle 2013	220	4242	25	349	20	339	265	4930
Abgeschlossen in 2013	157	4272	20	258	40	350	217	4880
Offen am 31.12.2013	101	1608	20	272	10	97	131	1977

3.1.2. Aussetzungen

Von den beiden in Bezug auf den EFRE ergangenen Aussetzungsbeschlüssen, die Ende 2012 noch in Kraft waren, wurde einer zum Jahresende 2013 aufgehoben²⁵, während der andere auch Ende 2013 noch in Kraft war²⁶. Im Jahr 2013 wurden vier neue Aussetzungsbeschlüsse erlassen²⁷, zwei weitere folgten im Januar 2014²⁸.

Von den beiden Aussetzungsbeschlüssen in Bezug auf den ESF, die im Jahr 2012 erlassen wurden und Ende 2012 noch in Kraft waren, wurde einer im Jahr 2013 aufgehoben²⁹ und einer blieb in Kraft³⁰. Im Jahr 2013 ergingen 11 Aussetzungsbeschlüsse, von denen bis auf einen³¹ alle am Jahresende noch in Kraft waren³². Ebenso war ein im Jahr 2011 erlassener Aussetzungsbeschluss am Jahresende 2013 noch in Kraft³³.

3.2. Ausgaben: Finanzkorrekturen und Einziehungen im Jahr 2013

Im Jahr 2013 stiegen die von der Kommission gegenüber Mitgliedstaaten und Begünstigten beschlossenen Finanzkorrekturen gegenüber dem Vorjahr an (+20 %), während die umgesetzten Korrekturen rückläufig waren (-24 %), und zwar hauptsächlich im Bereich der Kohäsionspolitik und insbesondere in Bezug auf den EFRE (-40 %, siehe Tabelle 5).

²⁵ Deutschland.

²⁶ Italien.

²⁷ Drei in Bezug auf Spanien waren am Jahresende noch in Kraft; eine (Estland) wurde vor Jahresende aufgehoben.

²⁸ Spanien.

²⁹ Tschechische Republik.

³⁰ Slowakei.

³¹ Deutschland.

³² Belgien, Tschechische Republik, Spanien, Frankreich, Italien, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

³³ Frankreich.

Tabelle 5: Finanzkorrekturen und Einziehungen nach Haushaltsbereich — 2013-12

Bereich	Bestätigt/beschlossen (in Mio. EUR)				Umgesetzt (in Mio. EUR)			
	Finanzkorrekturen	Einziehungen	Insgesamt	Veränderung 2013/12	Finanzkorrekturen	Einziehungen	Insgesamt	Veränderung 2013/12
Landwirtschaft	1090	380	1470	71%	711	312	1023	3%
EGFL	843	171	1014	59%	481	155	636	-18%
Ländliche Entwicklung	247	209	456	106%	230	157	387	72%
Kohäsionspolitik	1402	83	1485	-10%	1759	81	1840	-40%
EFRE	337	1	338	-65%	622		622	-74%
Kohäsionsfonds	220		220	8%	277		277	34%
ESF	834	40	874	106%	842	40	882	105%
FIAF/EFF	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
EAGFL-Ausrichtung	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
Sonstige		16	16	-16%		16	16	45%
Innenpolitik	3	393	396	57%	3	398	401	74%
Außenpolitik		93	93	-13%		93	93	-6%
Verwaltung		6	6	-14%		6	6	-33%
2013 insgesamt	2495	955	3450	20%	2473	890	3363	-24%
2012 insgesamt	2172	695	2867		3742	678	4419	
Veränderung 2013/2012	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

Anhang 3 enthält eine Aufschlüsselung der im Jahr 2013 auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung vorgenommenen Finanzkorrekturen nach Mitgliedstaat.

3.3. Einziehungen im Zusammenhang mit Eigenmitteleinnahmen

Bei etwa 98 % aller festgestellten Beträge an traditionellen Eigenmitteln gibt es keine besonderen Probleme bei der Erhebung. Die restlichen 2 % betreffen Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die nicht entrichteten TER-Beträge einzuziehen und in der Eigenmitteldatenbank OWNRES zu erfassen. Für 2013 beläuft sich der infolge von aufgedeckten Betrugs- und Unregelmäßigkeitsfällen mit einem TER-Umfang von mehr als 10 000 EUR nachzuerhebende Betrag auf 380 Mio. EUR. Davon haben die Mitgliedstaaten bereits 234 Mio. EUR für im Jahr 2013 aufgedeckte Fälle eingezogen; die somit erzielte Einziehungsquote im Jahr 2013 beläuft sich auf 62 %, was das beste Einziehungsergebnis des letzten Jahrzehnts darstellt. Darüber hinaus setzten die Mitgliedstaaten ihre Einziehungsmaßnahmen in Bezug auf Fälle aus früheren Jahren fort und zogen im Jahr 2013 insgesamt etwa 130 Mio. EUR aus im Zeitraum 1989-2012 aufgedeckten Fällen ein.

Die historische Einziehungsquote (1989-2010) beträgt 75 %. Bei der Berechnung werden nur abgeschlossene Fälle berücksichtigt, bei denen die Mitgliedstaaten die Einziehungsanstrengungen abgeschlossen haben.

Die Einstufung eines Falles als Betrug kann für die Prognose der Einziehungsergebnisse als Indikator herangezogen werden, denn die Einziehung ist bei Betrugsfällen im Allgemeinen deutlich weniger erfolgreich als bei Unregelmäßigkeiten (Einziehungsquote: 24 % gegenüber 68 %).

Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Einziehung von traditionellen Eigenmitteln werden durch Eigenmittelkontrollen und durch ein Verfahren überwacht, welches vorsieht, dass alle Beträge über 50 000 EUR, die von den Mitgliedstaaten abschließend für nichteinziehbar erklärt werden, der Kommission gemeldet werden müssen. Die Mitgliedstaaten werden für die

Nichteinziehung von Eigenmitteln finanziell verantwortlich gemacht, falls Mängel bei ihren Einziehungsmaßnahmen festgestellt werden.

4. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK AUF EU-EBENE

4.1. Von der Kommission im Jahr 2013 ergriffene politische Initiativen zur Betrugsbekämpfung

4.1.1. Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF

Die OLAF-Verordnung zur Regelung der Tätigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) trat am 1. Oktober 2013 in Kraft³⁴. Sie stärkt die Rechte der von einer OLAF-Untersuchung betroffenen Personen und regelt zudem die Rechte von Zeugen. Außerdem wurden die Bestimmungen über die Durchführung der Untersuchungsverfahren präzisiert. Die Pflichten im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch zwischen dem OLAF und den EU-Mitgliedstaaten wurden bekräftigt. Alle Mitgliedstaaten sind nunmehr verpflichtet, eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) zu benennen, die die wirksame Zusammenarbeit und den wirksamen Austausch von Informationen, einschließlich Informationen operativer Art, mit dem OLAF erleichtert. Das OLAF unterstützt und berät die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser neuen Pflicht. Die Verordnung enthält zudem Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden der EU und mit Drittstaaten.³⁵

4.1.2. Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug

Die Kommission legte im Jahr 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EU vor³⁶. Diese soll den bestehenden Rechtsrahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union durch strafrechtliche Vorschriften weiter verstärken, indem einheitliche Mindestvorschriften zur Festlegung der einschlägigen Straftatbestände, der betreffenden Sanktionen und der Verjährungsfristen eingeführt werden. Der Rat legte am 6. Juni 2013 eine allgemeine Ausrichtung fest, und das Europäische Parlament nahm seinen diesbezüglichen Bericht am 16. April 2014 in erster Lesung an.

4.1.3. Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Am 17. Juli 2013 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft³⁷ an. Dieser gründet sich auf Artikel 86 AEUV. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll mit der Ermittlung, der Strafverfolgung und Anklageerhebung bei den in der geplanten Betrugsbekämpfungsrichtlinie³⁸ definierten Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union betraut werden und dabei ein einheitliches, unabhängiges und effizientes Vorgehen sicherstellen. Der Vorschlag sieht vor, dass die Europäische Staatsanwaltschaft eine zentrale Ebene mit einer begrenzten Anzahl

³⁴ Nähere Einzelheiten siehe unter http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm.

³⁵ Siehe auch die Arbeitsunterlage „Umsetzung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2013“.

³⁶ COM(2012) 363 final.

³⁷ COM(2013) 532.

³⁸ Siehe Abschnitt 4.1.2.

von europäischen Staatsanwälten und eine dezentrale Ebene mit abgeordneten europäischen Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten umfasst. Die Ermittlungen sollen hauptsächlich auf dezentraler Ebene von den abgeordneten Staatsanwälten durchgeführt, wesentliche Entscheidungen jedoch zum Teil auf zentraler Ebene getroffen werden. Den Befugnissen der Europäischen Staatsanwaltschaft sollen starke Verteidigungsrechte gegenüberstehen, wie sie durch die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, das EU-Recht und die Charta der Grundrechte garantiert werden. Ende 2013 dauerten die Verhandlungen im Rat noch an.

4.1.4. *Korruptionsbekämpfung in der EU*

Im Jahr 2011 stellte die Kommission eine umfassende Korruptionsbekämpfungsstrategie der EU³⁹ vor und rief dazu auf, mehr Gewicht auf die Bekämpfung der Korruption in bestimmten Politikbereichen zu legen. Dabei unterstrich sie die engere Zusammenarbeit, die Aktualisierung der Vorschriften über die Einziehung von Vermögenswerten aus Straftaten, die Überarbeitung der Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen, die Verbesserung der Kriminalitätsstatistiken und die Möglichkeit eines konsequenteren Rückgriffs auf den Grundsatz der Konditionalität in der Kooperations- und Entwicklungspolitik der EU.

Die Kommission hat sich verpflichtet, alle zwei Jahre einen Korruptionsbekämpfungsbericht der EU zu veröffentlichen. Der erste wurde im Februar 2014 vorgelegt⁴⁰. Ziel des Berichtes ist es, die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in der EU zu intensivieren und das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten zu stärken. Zudem werden EU-weite Trends aufgezeigt, der Austausch bewährter Verfahren gefördert und das Terrain für zukünftige politische Maßnahmen der EU bereitet. Korruption im öffentlichen Auftragswesen ist das Querschnittsthema des ersten Berichts, was eine Ergänzung zu der vom OLAF im Jahr 2013 vorgelegten Studie zu den Kosten der Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe darstellt⁴¹.

4.1.5. *Betrugsbekämpfungspolitik im Zollbereich*

4.1.5.1. Gegenseitige Amtshilfe – Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97

Am 25. November 2013 nahm die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97⁴² an. Ziel ist die Verbesserung der Aufdeckung und Bekämpfung von Zollbetrug durch eine höhere Datenverfügbarkeit, die Behebung von Ineffizienzen bei der dualen Datenschutzüberwachung, die Gewährleistung der Verwendbarkeit von Beweismitteln in nationalen Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten und die Verbesserung der Vertraulichkeit von Daten.

Im April 2014 verabschiedete das Europäische Parlament eine diesbezügliche Entschließung.⁴³ Die Verhandlungen im Rat dauern noch an.

³⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 6. Juni 2011 zur Korruptionsbekämpfung in der EU (KOM(2011) 308 endgültig).

⁴⁰ COM(2014) 38 final vom 3.2.2014.

⁴¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_de.pdf

⁴² COM(2013) 796.

⁴³ A7-2041/2014.

4.1.5.2. Gemeinsame Zollaktionen (GZA)

Die gemeinsamen Zollaktionen sind koordinierte und zielgerichtete operative Maßnahmen, die von den Zollbehörden von Mitgliedstaaten und Drittländern über einen beschränkten Zeitraum zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden illegalen Warenhandels durchgeführt werden.

Im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe zwischen den EU-Zollbehörden und der Kommission stellt das OLAF eine IT-Plattform, IT-Anwendungen und eine Einsatzzentrale zur Verfügung, die von den Mitgliedstaaten für die Durchführung von GZA genutzt werden können. Im Jahr 2013 wurden die folgenden gemeinsamen Zollaktionen vom OLAF unterstützt bzw. gemeinsam mit dem OLAF organisiert:

GZA „HELIOS“⁴⁴: Ziel war die Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen auf See⁴⁵ im Zusammenhang mit hoch besteuerten Waren, illegalen Drogen und/oder anderen verbotenen/sensiblen Waren.

GZA „HALYARD“⁴⁶: Bei dieser Aktion ging es vor allem um die Identifizierung, die Ortung, das Abfangen und die verstärkte Kontrolle von Yachten und anderen Schiffen⁴⁷, die im Verdacht standen, illegale Drogen und/oder andere verbotene/sensible Waren (einschließlich Zigaretten) zu befördern. Dabei wurden von den Zollbehörden des Vereinigten Königreichs 124 kg Kokain beschlagnahmt.

GZA „WAREHOUSE“⁴⁸: Im Mittelpunkt dieser Aktion standen Waren im Transitverkehr sowie verbrauchsteuerpflichtige Waren, die unter Aussetzung von Verbrauchs- und Mehrwertsteuern im Rahmen von Verfahren 42 eingeführt und anschließend im System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS) erfasst wurden. Erstmals wurden dabei Steuerbehörden europaweit während der gesamten Laufzeit einer GZA systematisch einbezogen. Dies ermöglichte die Beschlagnahme von fast 45 Millionen Schmuggelzigaretten, fast 140 000 Litern Dieselkraftstoff und etwa 14 000 Litern Vodka mit einem Gesamtvolumen an umgangenen Zöllen in Höhe von schätzungsweise 9 Mio. EUR.

GZA „ROMOLUK“⁴⁹: Diese GZA richtete sich gegen den Zigaretten- und Alkoholschmuggel und leitete eine Intensivierung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit⁵⁰ ein. Dank der Mitwirkung von Grenzschutzdiensten und Frontex konnten mobile Kontrollgruppen an der grünen Grenze und im Inland noch umfangreichere Beschlagnahmen durchführen. So wurden insgesamt rund 23 Millionen Schmuggelzigaretten beschlagnahmt und dadurch mögliche Ausfälle an

⁴⁴ Regionale gemeinsame Zollaktion im maritimen Bereich; beteiligt waren der italienische, der spanische und der französische Zoll.

⁴⁵ In dem zwischen Gibraltar und Sizilien gelegenen Teil des westlichen Mittelmeers.

⁴⁶ Regionale gemeinsame Zollaktion im Bereich der Meeresüberwachung; beteiligt waren Belgien, Frankreich, Irland, die Niederlande, Portugal, Spanien, Deutschland und das Vereinigte Königreich (einschließlich Gibraltar, Guernsey, Jersey und der Isle of Man).

⁴⁷ Auf dem Wege aus Südamerika, der Karibik sowie West- und Nordafrika in den europäischen Raum.

⁴⁸ Das OLAF organisierte diese GZA, an der alle 28 Mitgliedstaaten beteiligt waren, gemeinsam mit Litauen.

⁴⁹ Das OLAF organisierte diese regionale GZA, die an der rumänisch-moldauischen und rumänisch-ukrainischen Grenze stattfand, gemeinsam mit dem rumänischen Zoll.

⁵⁰ Unter Beteiligung von FRONTEX, EUROPOL und EUBAM.

Zöllen und Steuern in der EU in Höhe von schätzungsweise 4,6 Mio. EUR verhindert.

Neben diesen GZA unterstützte das OLAF auch die Zollaktion „PCA DISMANTLE“⁵¹, die das ganze Jahr 2013 hindurch lief.

4.1.5.3. Initiative gegen Unterbewertungen

Betrügerische Unterbewertung im Zollbereich bedeutet, dass der Wert von Waren absichtlich falsch angegeben wird, um bei Einfuhren in die EU die Zahlung der vollen Zollgebühr zu umgehen. Diese Form von Betrug hat nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf den EU-Haushalt und die nationalen Steuereinnahmen, sondern bewirkt auch eine Verzerrung des Handels zu Ungunsten derjenigen Mitgliedstaaten, die die Zollwertangaben strenger überprüfen.

Angesichts dieses anhaltenden und komplexen Phänomens leitete das OLAF zusammen mit einer Reihe von Mitgliedstaaten eine gemeinsame Initiative ein, um die Koordinierung bzw. Zusammenarbeit zu verbessern und einen gleichwertigen Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherzustellen. Die Initiative gründet sich auf eine Analyse der Handelsströme und stellt darauf ab, verdächtige Muster aufzudecken und spezifische Ziele für risikobasierte Kontrollen festzulegen, Kontrollstrategien zu koordinieren und so letztlich Ermittlung und die strafrechtliche Verfolgung zu erleichtern.

Die Initiative wird 2014 in die operative Phase eintreten.

4.1.5.4. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS)

Das Hauptziel des AFIS ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Partnern zur korrekten Anwendung der zollrechtlichen Bestimmungen der EU. Die Mitgliedstaaten nutzen das AFIS zur Meldung von Betrug und Unregelmäßigkeiten. Ende 2013 waren im AFIS 8642 Endbenutzer im Auftrag von 1670 Dienststellen in Mitgliedstaaten, Drittländern, internationalen Organisationen, der Kommission und anderen EU-Organen registriert.

Im Jahr 2013 tauschten die AFIS-Benutzer 10 978 MAB-Mails⁵² aus. In den AFIS-Amtshilfedatenbanken und -modulen wurden insgesamt 8598 Fälle veröffentlicht.⁵³ In der Transitdatenbank (A-TIS) wurden Informationen über sieben Millionen neue Transitsendungen erfasst, welche insgesamt 35 Millionen Warenbewegungen entsprachen. Im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) gingen aus den Mitgliedstaaten und den Bewerberländern 23 282 neue Meldungen (9998 zu

⁵¹ Die Zollaktion „PCA DISMANTLE“ (PCA: Priority Control Area – Vorrangiger Kontrollbereich) wurde von der GD TAXUD in enger Absprache mit dem OLAF und mit dessen Unterstützung durchgeführt. Sie richtete sich gegen die Gefahr des Schmuggels und der Umleitung von Zigaretten und Alkohol aus bestimmten ermittelten Drittländern an der Ostgrenze der EU. Dabei wurden auch spezifische Risiken im Zusammenhang mit Transitwaren und verbrauchsteuerpflichtigen Waren berücksichtigt, die Experten aus den Mitgliedstaaten festgestellt hatten. Die Aktion lief vom 1. Februar bis zum 31. Dezember 2013. Sie wurde vom Ausschuss für den Zollkodex (Fachbereich Zollkontrollen und Risikomanagement) befürwortet und gründete sich auf den Zollkodex.

⁵² Sicherer AFIS-Maildienst.

⁵³ Von diesen Fällen wurden 1779 auf Ersuchen von Mitgliedstaaten an die WZO weitergeleitet (keine personenbezogenen Daten).

neuen Fällen und 12 740 zur Aktualisierung vorliegender Fälle) über Unregelmäßigkeiten ein, und Ende 2013 hatte die Zahl der Meldungen im IMS einen historischen Höchststand von insgesamt 174 000 erreicht. Im Jahr 2013 fanden insgesamt vier (drei regionale und eine EU-weite) gemeinsame Zollaktionen statt, bei denen die VOCU (virtuelle Einheit zur Koordinierung von Zollaktionen) des AFIS-Systems als Kommunikationswerkzeug diente.

4.1.6. *Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs*

Im Jahr 2013 wurde mit der Richtlinie 2013/42/EU⁵⁴ ein Schnellreaktionsmechanismus zur Bekämpfung schwerwiegender und unvermittelt auftretender Betrugsfälle eingeführt, denen mit herkömmlichen Kontrollmethoden nicht beizukommen ist. Außerdem wurde der Anwendungsbereich des Reverse-Charge-Verfahrens erweitert.⁵⁵ Derzeit werden zwei Empfehlungen an den Rat erörtert, die ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit Russland und Norwegen über ein Abkommen mit der EU zur Verwaltungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer betreffen. Das Eurofisc-Netz ist voll funktionsfähig, und es werden neue Möglichkeiten zur Ausweitung seiner Tätigkeit sondiert, darunter ein Projekt zur grenzübergreifenden Risikoanalyse. Die im Jahr 2013 veröffentlichte Ausgabe der alle zwei Jahre erscheinenden Studie zur Mehrwertsteuerlücke⁵⁶ ermöglicht ein besseres Verständnis aktueller Trends beim Mehrwertsteuerbetrug.

4.1.7. *Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen*

Zur Wahrung der finanziellen Interessen der EU und zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Anwendung der Zollbestimmungen enthalten die internationalen Abkommen der EU Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich und über Maßnahmen zur Durchsetzung der Präferenzregelung.

Im Jahr 2013 waren 46 Abkommen mit Amtshilfebestimmungen für 69 Drittländer in Kraft, und mit weiteren 51 Ländern liefen bilaterale oder regionale Verhandlungen. Im Jahr 2013 traten Abkommen zwischen der EU und Peru, Kolumbien und Zentralamerika in Kraft, die auch Bestimmungen über den Freihandel enthalten. Verhandlungen über derartige Abkommen wurden mit Singapur, Moldau und Georgien aufgenommen. Hinzuweisen ist ferner auf den überarbeiteten „Übersee-Assoziationsbeschluss“ des EU-Rates von 2013⁵⁷, der 25 überseeische Länder und Gebiete der EU betrifft und erstmals Maßnahmen zur Durchsetzung der Präferenzregelung vorsieht.

⁵⁴ ABl. L 201 vom 26.7.2013, S.1

⁵⁵ Richtlinie 2013/43/EU des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren) auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen.

⁵⁶ Veröffentlicht am 19. September 2013.

⁵⁷ (2013/755/EU), ABl. L 344 vom 19.12.2013, S.1.

4.1.8. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen

4.1.8.1. Mitteilung „Verstärkung der Bekämpfung des Zigaretenschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen“

Im Juni 2013 erfolgte die Annahme einer umfassenden EU-Strategie und eines dazugehörigen Aktionsplans.⁵⁸ Die betreffende Mitteilung soll speziell zur Bekämpfung des Schmuggels an den östlichen Grenzen beitragen und enthält Vorschläge für Maßnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern der geschmuggelten Tabakerzeugnisse. Vorgesehen sind auch Kontrollmaßnahmen entlang der Lieferkette von Tabakerzeugnissen, beispielsweise die Verfolgung⁵⁹ und die Rückverfolgung⁶⁰. Weitere Vorschläge betreffen die Organisation gezielter Zollaktionen, die Verstärkung der Strafverfolgungskapazitäten durch bessere Koordinierung der Finanzierung, der technischen Hilfe und der Schulungsmaßnahmen sowie den Austausch bewährter Praktiken. Dabei geht es darum, Korruption zu bekämpfen, die durch Lücken und Schlupflöcher in den Verbrauchsteuervorschriften entstehenden Anreize zu verringern, die Sanktionen zu verschärfen und die Öffentlichkeit für die mit dem Konsum illegaler Zigaretten verbundenen Risiken zu sensibilisieren. Die für das Jahr 2013 vorgesehenen Aufgaben wurden größtenteils erledigt, und die Umsetzung des Aktionsplans wird im Jahr 2014 fortgesetzt.

4.1.8.2. Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) - Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (FCTC-Protokoll)

Im Jahr 2013⁶¹ unterzeichneten 54 Vertragsparteien, darunter auch die EU, das FCTC-Protokoll⁶², das nach seiner Ratifizierung durch die betroffenen 40 Staaten in Kraft treten wird. Die EU und ihre Mitgliedstaaten bereiten momentan den Abschluss des Protokolls und die Annahme eines diesbezüglichen Beschlusses vor.

Das Protokoll zielt darauf ab, den Handel mit illegalen Tabakerzeugnissen durch eine breite Palette von Maßnahmen zu bekämpfen. Zu den vorgesehenen Maßnahmen zählen u. a. die Verpflichtung der Hersteller von Tabakerzeugnissen zur Erfassung von Informationen, die die Verfolgung und Rückverfolgung ihrer Produkte ermöglichen, der Zugriff der Behörden auf diese Informationen und die Pflicht, die Informationen auf Anfrage an eine internationale Zentralstelle für den Informationsaustausch zu übermitteln. Weitere Bestimmungen betreffen die Vergabe von Lizenzen an Hersteller und Personen, die im Bereich der Ein- und Ausfuhr von Tabakerzeugnissen tätig sind, und die Sorgfaltspflichten der Hersteller, die die Einhaltung der anwendbaren Gesetze und Vorschriften durch ihre Kunden nachprüfen müssen. Diese Maßnahmen zur Lieferkettenkontrolle werden ergänzt durch Bestimmungen über Straftaten, die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung,

⁵⁸ COM(2013) 324 final vom 6.6.2013.

⁵⁹ Überwachung der Warenbewegungen.

⁶⁰ Ermittlung des Punktes, an dem das Erzeugnis in den illegalen Handel abgezweigt wurde.

⁶¹ Am 20. Dezember 2013.

⁶² Das FCTC-Protokoll ist ein internationaler Vertrag, der dem WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs beigelegt ist.

die gegenseitige Amts- und Rechtshilfe, die Auslieferung und die internationale Zusammenarbeit.

Die Kommission setzt sich rückhaltlos für das FCTC-Protokoll und dessen Ratifizierung auf globaler Ebene ein.

4.1.8.3. Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und vier Zigarettenherstellern

Es existieren verbindliche Abkommen zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und vier Tabakherstellern.⁶³ Das Abkommen mit PMI wurde im Jahr 2004 abgeschlossen, das Abkommen mit JTI im Jahr 2007 und die Abkommen mit BAT und ITL im Jahr 2010. Diesen Kooperationsabkommen sind alle Mitgliedstaaten der Union mit Ausnahme Schwedens beigetreten, das die Abkommen mit BAT⁶⁴ und ITL noch nicht unterzeichnet hat. Auch Kroatien ist den Kooperationsabkommen beigetreten.⁶⁵ Das OLAF überwacht die Umsetzung der Abkommen und insbesondere die Einhaltung der Bestimmungen über die weltweite Verfolgung und Rückverfolgung der betroffenen Erzeugnisse, durch die deren Abzweigung für den illegalen Markt verhindert werden soll.

4.1.9. Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe

Die öffentliche Auftragsvergabe ist ein besonderer Brennpunkt, was Betrug und Korruption angeht. Daher wurde diesem Bereich im ersten EU-Korruptionsbekämpfungsbericht von Anfang 2014⁶⁶ ein besonderes Kapitel gewidmet. Die Beschaffungsvorschriften der EU sollen zur Prävention, Aufdeckung und Aufarbeitung von Korruptionsfällen beitragen. Für mehr Transparenz sorgen auch die neuen Richtlinien über die Auftrags- bzw. Konzessionsvergabe⁶⁷, u. a. durch die Einführung der obligatorischen e-Beschaffung, die Regulierung von Konzessionen und eine stärkere Beachtung der besonders anfälligen Phase nach der Auftragsvergabe. Außerdem fördern sie die Korruptionsbekämpfung, indem beispielsweise der Begriff „Interessenkonflikt“ definiert wird, die Absprache zwischen Bietern und die unzulässige Beeinflussung öffentlicher Auftraggeber als weitere Ausschlussgründe hinzukommen sowie Überwachungs- und Meldepflichten eingeführt werden, um Betrug und andere schwere Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Auftragswesen einzudämmen.

⁶³ Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) und Imperial Tobacco Limited (ITL).

⁶⁴ Die Abkommen sind im Wortlaut abrufbar unter http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_de.htm.

⁶⁵ Siehe auch den OLAF-Bericht 2013 (http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/..._en.htm).

⁶⁶ Siehe auch Abschnitt 4.1.4.

⁶⁷ Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG sowie Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG.

4.1.10. *Vorschlag für eine Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung*

Die Kommission unterbreitete im Jahr 2013 einen Vorschlag für eine Richtlinie⁶⁸, die strafrechtliche Maßnahmen für einen besseren Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Fälschung vorsieht. Die betreffende Richtlinie 2014/62/EU⁶⁹ wurde im ersten Halbjahr 2014⁷⁰ angenommen.

Sie ersetzt den Rahmenbeschluss 2000/383/JI des Rates über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro. Zugleich baut sie auf diesem Rahmenbeschluss auf, dessen Bestimmungen zum Teil beibehalten wurden, während folgende neue Maßnahmen vorgesehen sind:

- die Möglichkeit, wirksame Ermittlungsinstrumente, die zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder anderer schwerer Straftaten verwendet werden, auch zur Falschgeldbekämpfung einzusetzen;
- einheitliche Mindeststrafen für die schwerwiegendsten Fälschungsdelikte, darunter mindestens acht Jahre Freiheitsentzug für die Herstellung und fünf Jahre für die Verbreitung von Falschgeld.
- die Pflicht zur Übermittlung sichergestellter falscher Euro-Banknoten und -Münzen an die nationalen Analysezentren bzw. nationalen Münzanalysezentren auch während laufender Gerichtsverfahren, damit diese Zentren die Fälschungen analysieren und identifizieren können, um die Aufdeckung weiterer im Umlauf befindlicher Euro-Fälschungen zu ermöglichen;
- die Pflicht, der Kommission alle zwei Jahre die Zahl der aufgetretenen Fälschungsdelikte und der verurteilten Personen mitzuteilen.

4.1.11. *Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission*

Die im Juni 2011 angenommene Betrugsbekämpfungsstrategie⁷¹ der Kommission ist hauptsächlich an die Dienststellen der Kommission gerichtet. Sie wurde inzwischen in die Praxis umgesetzt. In diesem Jahr muss die Kommission einen Bericht über die Durchführung vorlegen.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass die drei vorrangigen Maßnahmen⁷², die bis 2013 abzuschließen waren, verwirklicht worden sind:

⁶⁸ COM(2013) 42 final.

⁶⁹ ABl. L 151 vom 21.5.2014, S. 1.

⁷⁰ Der Rat verabschiedete im Oktober 2013 einen allgemeinen Ansatz, und das Parlament gab im Dezember 2013 seine Stellungnahme ab.

⁷¹ KOM(2011) 376 endgültig.

⁷² Siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie.

- In den neuen Rechtsrahmen für Ausgabenprogramme nach Maßgabe des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 wurden Betrugsbekämpfungsbestimmungen aufgenommen.
- Mit nur einer Ausnahme haben alle Kommissionsdienststellen Betrugsbekämpfungsstrategien mit spezifischen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für ihre jeweiligen Tätigkeitsbereiche ausgearbeitet. Eine Kommissionsdienststelle wird diese Arbeiten in Kürze abschließen.
- Die Beschaffungsrichtlinien wurden überarbeitet und Maßnahmen zur Verhütung, Aufdeckung und Korrektur von Betrugsdelikten eingeführt.⁷³

4.1.12. Die Programme „Hercule“ und „Pericles“

4.1.12.1. Umsetzung der Programme „Hercule II“ und „Pericles“

Im Rahmen des Programms „Hercule II“ (2007-2013) wurden auch im Jahr 2013 Maßnahmen zur Stärkung der operativen und ermittlungstechnischen Kapazitäten der Zoll- und Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Betrugsdelikten unterstützt. Dies geschah in Form von Finanzhilfen für Unterstützungszwecke (7 Mio. EUR), Weiterbildungsmaßnahmen, darunter zwei Schulungen im Bereich der digitalen Forensik (3 Mio. EUR), juristischen Weiterbildungen und Studien (0,7 Mio. EUR) sowie IT-Support für Behörden der Mitgliedstaaten beim Erwerb von Daten und Informationen (3,3 Mio. EUR). Nach Berichten der Begünstigten konnten dank der Ausrüstungen, die im Rahmen des Programms erworben wurden, bedeutende Ergebnisse insbesondere im Kampf gegen den Zigarettschmuggel und gegen die Korruption zu Lasten der finanziellen Interessen der Union erzielt werden.

Im Rahmen des Programms „Pericles“ zum Schutz von Euro-Banknoten und -münzen vor Betrug und Fälschung förderte die Kommission (bzw. das OLAF) im Jahr 2013 insgesamt 13 Maßnahmen, darunter von den Mitgliedstaaten und/oder der Kommission (bzw. vom OLAF) organisierte Konferenzen, Seminare und Personalaustauschmaßnahmen. Der Schwerpunkt dieser Veranstaltungen lag auf dem Ausbau der Vernetzung und der regionalen Zusammenarbeit in sensiblen Bereichen und auf der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Berufsgruppen, die zum Schutz des Euro gegen Fälschung beitragen. Im Jahr 2013 wurden 95,42 % der Mittel des Programms „Pericles“ (1 Mio. EUR) gebunden.

4.1.12.2. Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020

Die Verhandlungen zum Vorschlag⁷⁴ für das Programm „Hercule III“ gipfelten in einer politischen Einigung im November 2013, gefolgt von der Annahme der Verordnung (EU) Nr. 250/2014⁷⁵. Grundlage für das Programm „Pericles 2020“⁷⁶ ist die Verordnung (EU)

⁷³ Siehe Abschnitt 4.1.9.

⁷⁴ KOM(2011) 914 endgültig.

⁷⁵ ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 6.

⁷⁶ KOM(2011) 913 endgültig.

Nr. 331/2014⁷⁷ zur Errichtung eines Aktionsprogramms in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung, die am 11. März 2014 angenommen wurde. Mit der Annahme des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Ausdehnung der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 331/2014 auf die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten wird Ende 2014 gerechnet.

4.2. Beratender Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF)

In Übereinstimmung mit Artikel 325 AEUV haben die Mitgliedstaaten ihre enge und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden fortgesetzt. Unterstützt wurden sie dabei von der Kommission und insbesondere vom Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF)⁷⁸, der ein wichtiges Forum für die Koordinierung dieser Tätigkeiten ist und dessen Sitzungen vom OLAF organisiert werden.

Der COCOLAF trat im Jahr 2013 zweimal zusammen und wurde vom OLAF zu den wichtigsten Entwicklungen bei den legislativen und politischen Initiativen im Bereich der Betrugsbekämpfung zu Rate gezogen, darunter zu den Initiativen für den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Der COCOLAF äußerte sich zur Umsetzung der neuen OLAF-Verordnung⁷⁹ und insbesondere zur Benennung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) in allen Mitgliedstaaten, die die effektive Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit dem OLAF erleichtern sollen. Das OLAF hat die Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Benennung ihrer AFCOS beraten.

Um die Arbeitsweise des COCOLAF weiter zu verbessern, wurden seine Sachverständigengruppen umstrukturiert.

4.3. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zum Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2011

In dieser Entschließung⁸⁰ begrüßte das Europäische Parlament die Maßnahmen des OLAF zur Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Zigarettenschmuggels⁸¹ und das Protokoll zur Beseitigung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen.

Ferner ging es auf die Vorschläge der Kommission zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und zur strafrechtlichen Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug ein. Ziel dieser Initiativen ist die Erleichterung der Untersuchung und der Verfolgung von Straftaten sowie die Festlegung einheitlicher Straftatbestände, Sanktionen und Verjährungsfristen.

⁷⁷ ABl. L 103 vom 5.4.2014, S. 1.

⁷⁸ Eingerichtet durch den Beschluss 94/140 der Kommission vom 23. Februar 1994 in der am 25. Februar 2005 geänderten Fassung.

⁷⁹ Siehe Abschnitt 4.1.1.

⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

⁸¹ Der Erfolg der „Operation Barrel“, bei der 1,2 Mio. Zigaretten beschlagnahmt wurden, war der Zusammenarbeit von 24 Mitgliedstaaten und einigen externen Akteuren zu verdanken.

Es wurden Bemühungen zur Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen unternommen, um die bestehenden Probleme bei der Vergleichbarkeit der Betrugsbekämpfungssysteme zu lösen. Die Entwicklung von Standardkriterien für die Bewertung gestaltet sich schwierig, weil der Begriff „Unregelmäßigkeit“ jeweils auf der Grundlage nationaler Vorschriften definiert wird. Dies erschwert auch den Vergleich von Daten über die Einhaltung der Meldepflichten bei Betrugsfällen.

Die Kommission unterstützt die an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung des Europäischen Parlaments, den Steuerverwaltungen den Zugang zu Zolldaten zu erleichtern.

Die Kommission kam den Forderungen des Parlaments hinsichtlich des Wiedereinziehungssystems in der Landwirtschaft nach, indem sie neue Bestimmungen für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge annahm.

Im September 2012 trafen das OLAF und der OLAF-Überwachungsausschuss befristete Arbeitsvereinbarungen, denen im Januar 2014 dauerhafte Arbeitsvereinbarungen folgten. In der neuen OLAF-Verordnung, die am 1. Oktober 2013 in Kraft trat, wurde die Rolle des Ausschusses klarer dargelegt.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Parlaments für die in der Betrugsbekämpfungsstrategie vorgesehenen Verwaltungsvereinbarungen mit Drittländern und internationalen Organisationen.

Die Kommission stimmt mit dem Parlament vollkommen darin überein, dass es keine politische Einmischung in laufende juristische Verfahren geben darf und die Vertraulichkeit gewahrt werden muss. Sie weist darauf hin, dass der OLAF-Überwachungsausschuss keine Verstöße gegen Grundrechte oder Verfahrensgarantien festgestellt hat.

Das OLAF merkt an, dass keine Schwellenwerte für die Auswahl der zu untersuchenden Fälle festgelegt wurden, und dass diese sich nach den vorrangigen Zielen der Untersuchungspolitik des Amtes richtet.

Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass besonderes Augenmerk auf die Bekämpfung des Zollbetrugs gelegt werden sollte, teilt jedoch nicht die Auffassung des Parlaments, dass die meisten Fälle von Zollbetrug auf Korruption zurückzuführen sind, denn bei den vom OLAF durchgeführten Untersuchungen im Zollbereich war in weniger als 1 % der Fälle mutmaßliche oder nachweisliche Korruption im Spiel.

Die Kommission stimmt dem Parlament nicht darin zu, dass seit 2011 keine Schritte hinsichtlich der nationalen Erklärungen unternommen wurden. Mit der neuen Haushaltsordnung von 2012 wurde die obligatorische Berichterstattung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung eingeführt.

Die Vereinfachung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe erfolgte nicht in dem vom Parlament erhofften Umfang. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin zu entsprechenden Bemühungen anhalten und sie dabei unterstützen.

5. MASSNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN ZUR BEKÄMPFUNG VON BETRUG UND SONSTIGEN GEGEN DIE FINANZIELLEN INTERESSEN DER EU GERICHTETEN RECHTSWIDRIGEN HANDLUNGEN

5.1. Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Unregelmäßigkeiten

Jedes Jahr erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission Bericht über die wichtigsten Maßnahmen, die sie gemäß Artikel 325 AEUV zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten widerrechtlichen Handlungen ergriffen haben. Im Jahr 2013 haben die Mitgliedstaaten verschiedene allgemeine und spezifische Bestimmungen umgesetzt, um die Verhütung und die Bekämpfung derartiger Betrugsdelikte zu verbessern.

Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Legislativmaßnahmen – ob einzelne Rechtsvorschriften oder Legislativpakete⁸² – betrafen in erster Linie die öffentliche Auftragsvergabe und wurden mehrheitlich in Kombination mit anderen horizontalen oder sektorspezifischen Maßnahmen zur Verhütung von Finanzkriminalität, Interessenkonflikten, Korruption, Betrug und organisierter Kriminalität erlassen.⁸³ Zehn Mitgliedstaaten führten spezifische Maßnahmen bzw. Maßnahmenpakete im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ein, um die Korruption einzudämmen, mehr Transparenz zu schaffen und die Effektivität der Verwaltung, der Kontrolle und der Rechnungsprüfung zu erhöhen.⁸⁴ Dazu gehörten auch operative Maßnahmen mit sektorspezifischen Auswirkungen.⁸⁵

Einige Mitgliedstaaten⁸⁶ meldeten zudem separate allgemeine Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption, Finanzkriminalität (einschließlich Geldwäsche) und organisierter Kriminalität. Die Tschechische Republik und Griechenland führten im Rahmen ihrer nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ein.

Die meisten Mitgliedstaaten⁸⁷ berichteten über von ihnen eingeführte administrative Maßnahmen, bei denen es im Allgemeinen um eine verstärkte Überwachung und die Dokumentenprüfung durch Verwaltungsbehörden, -stellen oder -einrichtungen im Bereich der Rechnungsprüfung und Finanzermittlung ging. Dazu zählte die Annahme neuer Leitlinien, Anweisungen und Handbücher.

Die von den Mitgliedstaaten eingeführten organisatorischen Maßnahmen betrafen größtenteils die Umstrukturierung bestehender Stellen und die Neuregelung ihrer Kompetenzen sowie die

⁸² Legislative, administrative, organisatorische oder operative Maßnahmen.

⁸³ Bulgarien, die Tschechische Republik, Litauen, Malta, Spanien, Rumänien und Schweden nahmen einzelne legislative Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe an, während Estland und Griechenland Maßnahmenpakete (legislative, administrative, organisatorische oder operative Maßnahmen) verabschiedeten.

⁸⁴ Deutschland, Griechenland, Italien, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Rumänien, Slowenien und Vereinigtes Königreich.

⁸⁵ Deutschland, Zypern, Lettland, Ungarn, Slowenien und Vereinigtes Königreich.

⁸⁶ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Zypern, Lettland, Malta, Polen, Rumänien und Finnland.

⁸⁷ Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Frankreich, Kroatien, Italien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich.

behördenübergreifende Zusammenarbeit⁸⁸, allgemeine Fortbildungsmaßnahmen und Schulungen zur Sensibilisierung für die Betrugsproblematik⁸⁹.

Zahlreiche Mitgliedstaaten führten operative Maßnahmen ein, die vor allem neue oder modernisierte IT-Werkzeuge, Webberichte und Hotlines⁹⁰ sowie verbesserte Risikoindikatoren und eine erhöhte Zahl von Kontrollen⁹¹ betrafen. Vier Mitgliedstaaten⁹² vermeldeten, dass die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungs- und den Justizbehörden verbessert wurde.

5.2. Umsetzung von Artikel 3 Absatz 4 der neuen OLAF-Verordnung: Benennung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)

Das spezifische Thema des Fragebogens von 2013 war die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 4 der neuen OLAF-Verordnung⁹³. Für die Zwecke dieser Verordnung hat jeder Mitgliedstaat eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (Anti-Fraud Coordination Service, AFCOS) zu benennen, die die wirksame Zusammenarbeit und den wirksamen Austausch von Informationen, einschließlich Informationen operativer Art, mit dem OLAF erleichtern soll.

Zu den Aufgaben der AFCOS gehören die Koordinierung aller legislativen, administrativen und investigativen Pflichten und Tätigkeiten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU auf nationaler Ebene sowie die Sicherstellung der Zusammenarbeit mit dem OLAF und mit anderen Mitgliedstaaten. Wenn diese Koordinierungsstellen auch mit der Durchführung von (verwaltungs- oder strafrechtlichen) Untersuchungen betraut werden, können sie die Untersuchungen des OLAF in den Mitgliedstaaten auf sinnvolle Weise ergänzen und unterstützen (Kontrollen vor Ort).

Bislang⁹⁴ haben 21 Mitgliedstaaten⁹⁵ Koordinierungsstellen benannt, nämlich alle nach 2004 beigetretenen Länder sowie Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland und das Vereinigte Königreich⁹⁶.

Die vier übrigen Mitgliedstaaten, die ihre AFCOS noch nicht offiziell benannt haben, haben mitgeteilt, dass die betreffenden Verfahren im Gang sind⁹⁷ und voraussichtlich bis Ende 2014 bzw. binnen zwei Jahren abgeschlossen werden⁹⁸. Deutschland teilte mit, dass das Bundesfinanzministerium⁹⁹ weiterhin alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem OLAF auf nationaler Ebene koordiniert.

⁸⁸ Griechenland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Ungarn, Polen, Portugal und Rumänien.

⁸⁹ Griechenland, Spanien, Italien, Lettland und Vereinigtes Königreich.

⁹⁰ Bulgarien, Estland, Irland, Griechenland, Luxemburg, Ungarn, Rumänien und Slowenien.

⁹¹ Bulgarien, Irland, Griechenland, Polen und Slowenien.

⁹² Frankreich, Litauen, Malta und Rumänien.

⁹³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013.

⁹⁴ Bis Juni 2014.

⁹⁵ Dänemark, Griechenland, Österreich, Portugal und das Vereinigte Königreich haben ihre AFCOS im Jahr 2014 benannt.

⁹⁶ Finnland hat eine Zwischenlösung gemeldet.

⁹⁷ Irland, Spanien, Luxemburg und Schweden.

⁹⁸ Spanien.

⁹⁹ Referat E A 6.

Alle benannten AFCOS verfügen über Koordinierungsbefugnisse, die in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Kroatien, Zypern, Italien, Litauen, Ungarn, Malta, Rumänien, Slowenien, der Slowakei und Portugal besonders umfangreich sind.

In acht Mitgliedstaaten¹⁰⁰ wurden den AFCOS auch bestimmte Untersuchungsbefugnisse übertragen. Zypern, Rumänien, Portugal und Malta vermeldeten breite Befugnisse in diesem Bereich. Zypern, Litauen und Rumänien gaben an, dass ihre AFCOS auch über strafrechtliche Ermittlungsbefugnisse verfügen.

In Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Kroatien, Lettland, Malta, Rumänien und Slowenien wurden Kooperationsabkommen zwischen den AFCOS und den Justizbehörden abgeschlossen. In Belgien, Frankreich, Italien, Zypern, Litauen, Ungarn, den Niederlanden, Polen, Portugal und Finnland erfolgt eine fallbasierte Zusammenarbeit.

In Belgien, Frankreich, Italien, Bulgarien, Zypern, Litauen, Malta, Portugal, Rumänien und der Slowakei fungieren die AFCOS als Kontaktstellen bei Untersuchungen des OLAF. Deutschland bestätigte, dass eine Kooperationsvereinbarung mit dem OLAF besteht.¹⁰¹

Die Kommission wird sorgfältig überwachen, ob die einzelnen AFCOS den Anforderungen von Artikel 3 Absatz 4 der OLAF-Verordnung entsprechen und eine effiziente und wirksame Zusammenarbeit mit dem OLAF sicherstellen.

5.3. Umsetzung der Empfehlungen von 2013

Im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der EU im Jahr 2012 richtete die Kommission eine Reihe von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Diese betrafen insbesondere die Benennung nationaler Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS), die Notwendigkeit angemessener strafrechtlicher Sanktionen für Betrug, die rasche Annahme und Umsetzung der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe, die verstärkte Meldung betrügerischer Unregelmäßigkeiten, die Notwendigkeit wirksamer Risikobewertungssysteme für Kontrollen bei mit hohen Risiken behafteten Einfuhren sowie die Annahme und Umsetzung der Bestimmungen des mehrjährigen Finanzrahmens zur Verhütung von Betrug bei Ausgabenprogrammen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen, die im Rahmen des Berichterstattungsverfahrens 2013 dargelegt wurde, war insgesamt angemessen, wenn auch einige der Bedenken nicht vollumfänglich angegangen wurden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben inzwischen eine nationale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) benannt. Einige Mitgliedstaaten haben die Einrichtung der AFCOS noch nicht abgeschlossen, erörtern noch, wo sie in ihrer öffentlichen Verwaltung angesiedelt werden sollen, oder haben noch keine Schritte zur Einrichtung einer AFCOS unternommen¹⁰².

Zwar haben die meisten Mitgliedstaaten strafrechtliche Vorschriften gegen Betrug angenommen und umgesetzt, doch ihre Folgeberichte lassen noch immer einen Mangel an EU-weiter Kohärenz bei den Sanktionen für Betrug und den Verjährungsfristen erkennen.

¹⁰⁰ Belgien, Bulgarien, Zypern, Litauen, Malta, Portugal, Rumänien und die Slowakei.

¹⁰¹ In diesem Abkommen vom April 2008 wurde die Kontaktstelle für das OLAF benannt.

¹⁰² Siehe Abschnitt 5.2.

Einige Mitgliedstaaten haben den Willen bekundet, das Reformpaket für das Beschaffungswesen sofort nach dessen Annahme umzusetzen und erste Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinien vermeldet.

Im Bericht für 2012 wurden konkret drei Mitgliedstaaten genannt, aus denen nur wenige Meldungen über betrügerische Unregelmäßigkeiten im Bereich der Kohäsionspolitik eingegangen waren. Griechenland teilte mit, dass seine internen Abläufe modernisiert und daraufhin wesentliche Fortschritte erzielt wurden. Spanien prüft zurzeit ein stärker integriertes Konzept zur Stärkung der Mechanismen für die Risikoanalyse im Programmplanungszeitraum 2014-2020, und Frankreich betonte, dass bei Kontrollen der Kommission und des Rechnungshofes keine Anhaltspunkte für mutmaßlichen Betrug gefunden wurden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass sie die im Bericht und in den dazugehörigen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen enthaltenen Analysen bei der Planung von Prüfungen und Kontrollen im Bereich der Kohäsionspolitik berücksichtigen. Mehrere Mitgliedstaaten verwiesen auf Änderungen, die angesichts der Erkenntnisse des Berichts und der Arbeitsunterlagen vorgenommen wurden bzw. werden sollen.¹⁰³

Die Mitgliedstaaten wurden gebeten, bei Investitionsprojekten im Bereich der ländlichen Entwicklung verstärkt auf die festgestellten Risikofaktoren zu achten. Schweden meldete, dass im Jahr 2013 bedeutende Verbesserungen bei den Systemen und Auszahlungen vorgenommen wurden, nachdem im Jahr 2012 bei einer Überprüfung der Verfahren „ernste oder sehr ernste Mängel“ festgestellt worden waren. Spanien umriss die Verbesserungen bei seinen Kontrollverfahren und bei der Ausbildung der Prüfer, die aufgrund der Empfehlungen der Kommission und des Rechnungshofes vorgenommen wurden. Slowenien verwies in seinem Bericht über Verstöße von 2013 auf bedeutende Schwachpunkte insbesondere im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. Außerdem berichtete es, dass Seminare zur Optimierung von Verfahrensabläufen abgehalten worden waren.

Hinsichtlich der Einnahmen- und Zollkontrollen bei mit hohen Risiken behafteten Einfuhren führten fast alle Mitgliedstaaten aus, dass inzwischen angemessene Systeme für die Risikoanalyse vorhanden sind und seit 2012 keine Änderungen auftraten.

In den meisten Fällen bestehen strukturierte Kooperationsbeziehungen zwischen den Verwaltungsbehörden und den zuständigen Betrugsbekämpfungsstellen. Im Hinblick auf spezifische IT-Werkzeuge für die Analyse des Betrugsrisikos berichtete Belgien, dass für den nächsten Programmplanungszeitraum der Rückgriff auf ARACHNE vorgesehen ist. Dänemark erwägt die Verwendung von ARACHNE im Bereich der Strukturfonds und wird den Einsatz von IT-Werkzeugen im Landwirtschaftsbereich erproben.

Die meisten Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass ihre Vorbereitungen zur Umsetzung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 voranschreiten und dass sie nach wie vor fest entschlossen sind, die Bestimmungen des MFR einzuhalten.

¹⁰³ Zypern gab an, dass es nicht über förmliche Verfahren für die Berücksichtigung dieser Dokumente verfügt, dies jedoch ändern will. Nach Ansicht der Slowakei stellt diese Empfehlung nicht auf Risikobereiche ab, in denen Handlungsbedarf seitens der slowakischen Prüfbehörde besteht.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Da sich die Amtszeit der amtierenden Kommission ihrem Ende nähert, ist es angebracht, die bedeutendsten Initiativen und Ergebnisse der letzten fünf Jahre im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU und der Betrugsbekämpfung Revue passieren zu lassen.

6.1. Ein beispielloses Bündel von Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung

Es wurden rechtliche und administrative Maßnahmen und Vorschläge in noch nie dagewesenem Umfang verabschiedet, die das Vorgehen der Kommission und der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU grundlegend beeinflusst haben.

6.1.1. *Der Beginn des Weges: die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission*

Im Jahr 2011 nahm die Kommission ihre mehrjährige Betrugsbekämpfungsstrategie¹⁰⁴ an. Ursprünglich an die Kommissionsdienststellen gerichtet, trug sie entscheidend dazu bei, den Blick für die Betrugsproblematik zu schärfen und Fragen der Betrugsaufdeckung und -verhütung in den Blickpunkt zu rücken.

Zu den Ergebnissen dieser Strategie zählte insbesondere die Annahme sektorspezifischer Betrugsbekämpfungsstrategien der Kommissionsdienststellen und EU-Agenturen. Ein wichtiger Fortschritt war auch die Aufnahme neuer Betrugsbekämpfungsbestimmungen in den neuen Rechtsrahmen für die Ausgabenprogramme des Zyklus 2014-2020.¹⁰⁵

Die im Rahmen dieser Strategie umgesetzten Maßnahmen haben das Bewusstsein für die Betrugsproblematik in der Kommission und in den nationalen Behörden gestärkt und deren Betrugsbekämpfungsmöglichkeiten verbessert.

6.1.2. *Die Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung*

Im Jahr 2012 nahm das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung eine umfangreiche Umstrukturierung vor, um seine Untersuchungsverfahren effizienter zu gestalten und um seine Lenkungsstrukturen und seine strategischen Maßnahmen zu straffen.

Mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 wurde ein verbesserter Rechtsrahmen eingeführt, der die Rechte der von einer OLAF-Untersuchung betroffenen Personen stärkt und zum Ausbau der erforderlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beiträgt, indem er die Benennung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung vorsieht.

Empfehlung 1

Die vier Mitgliedstaaten, die noch keine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung benannt haben, werden gebeten, dies bis Ende 2014 zu tun.

¹⁰⁴ Siehe Abschnitt 4.1.11.

¹⁰⁵ Siehe Abschnitt 6.1.5.

6.1.3. *Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe*

Die öffentliche Auftragsvergabe ist sehr anfällig für Betrug und Korruption. Im Jahr 2012 nahm die Kommission die Modernisierung der geltenden Regeln in Angriff, um deren Transparenz zu steigern und sie stärker in den Dienst der Korruptionsbekämpfung zu stellen. Im Februar 2014 wurden drei Richtlinien angenommen.¹⁰⁶

Das OLAF legte im Jahr 2013 eine Studie über die Kosten der Korruption im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe vor, und im Februar 2014 wurde der erste Korruptionsbekämpfungsbericht der EU angenommen.¹⁰⁷ Beide Berichte enthalten einschlägige Empfehlungen und stellen bewährte Verfahren vor.

Auch die Mitgliedstaaten berichteten über eine Vielzahl legislativer und administrativer Maßnahmen zur Stärkung ihrer diesbezüglichen Möglichkeiten.

Empfehlung 2

Die Mitgliedstaaten werden gebeten, die in den Korruptionsbekämpfungsberichten enthaltenen Empfehlungen und die dort vorgestellten bewährten Verfahren zu berücksichtigen.

6.1.4. *Sektorspezifische Maßnahmen: Einnahmen*

Um ein verstärktes Vorgehen gegen Mehrwertsteuerbetrug zu ermöglichen, wurde durch eine im Jahr 2013 angenommene Richtlinie ein Schnellreaktionsmechanismus zur Bekämpfung schwerwiegender und unvermittelt auftretender Fälle von Mehrwertsteuerbetrug eingerichtet. Das im Jahr 2010 eingerichtete Eurofisc-Netz¹⁰⁸ nahm 2011 seine operative Tätigkeit auf, richtete nach und nach vier Arbeitsbereiche ein und führte spezifische Projekte zur Risikoanalyse durch.

Die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen gewann an Dynamik. Im Jahr 2010 wurden die beiden jüngsten Kooperationsabkommen mit Tabakherstellern geschlossen; im Jahr 2011 erarbeitete die Kommission einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Zigaretten- und Alkoholschmuggel an der Ostgrenze der EU; im Juni 2013 wurde eine umfassende EU-Strategie mit einem dazugehörigen Aktionsplan zur Bekämpfung des Schmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen verabschiedet; Ende 2013 unterzeichnete die EU schließlich das unlängst fertiggestellte Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC).

¹⁰⁶ Siehe Abschnitt 4.1.9.

¹⁰⁷ Siehe Abschnitt 4.1.4.

¹⁰⁸ Verordnung (EU) Nr. 904/2010.

6.1.5. *Sektorspezifische Maßnahmen: Ausgaben*

Im Jahr 2013 wurden die grundlegenden Rechtsvorschriften für die Ausgabenprogramme 2014-2020 angenommen. Sie enthalten erstmals eine spezifische Bestimmung, welche vorsieht, dass die nationalen Behörden wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen ergreifen, die den ermittelten Betrugsrisiken Rechnung tragen.

Die nationalen Prüfbehörden und die Kommission werden die ordnungsgemäße Umsetzung dieser Bestimmungen überwachen. Außerdem hat die Kommission gemeinsam mit den nationalen Behörden Leitlinien für die Beurteilung des Betrugsrisikos sowie wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen ausgearbeitet.¹⁰⁹

Die Mitgliedstaaten werden diese Maßnahmen einhalten müssen, um sicherzustellen, dass die finanziellen Interessen der EU vor Betrug geschützt sind.

Empfehlung 3

Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, die rechtlichen Anforderungen im Einklang mit den angenommenen Leitlinien zu erfüllen.

6.1.6. *Die nächsten Schritte*

In den letzten Jahren wurden den beiden Gesetzgebern drei maßgebliche Legislativvorschläge vorgelegt, deren Annahme noch aussteht:

- (1) eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von Betrug
- (2) eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft
- (3) die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich.

Im Falle ihrer Annahme würden diese Vorschläge den im Zeitraum 2009-2013 ausgestaltete Rechtsrahmen sinnvoll ergänzen und stärken. Sie würden die Betrugsbekämpfung weiter verstärken und eine bessere Koordinierung in und zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen.

Empfehlung 4

Die Kommission ersucht die beiden Gesetzgeber, die aufgenommenen Legislativarbeiten zur Annahme der vorliegenden Vorschläge rasch zum Abschluss zu bringen.

¹⁰⁹ In den Jahren 2013 und 2014.

6.2. Praktische Ergebnisse: ein anderes Tempo

Während sich das rechtliche Umfeld in den letzten Jahren erheblich gewandelt hat, bleiben die praktischen Auswirkungen dieser Maßnahmen - wie aus der Analyse in Abschnitt 2.2 dieses Berichts hervorgeht - hinter den Erwartungen zurück.

Zum einen war der Gesamttrend bei der Aufdeckung und Meldung potenzieller Betrugsfälle in den letzten fünf Jahren leicht rückläufig, obwohl er sich seit 2012 offenbar wieder verbessert; zum anderen ist die Zahl der nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten stetig gestiegen. Der rückläufige Trend tritt im Einnahmenbereich deutlicher zutage als im Ausgabenbereich.

6.2.1. Einnahmen: Informationsqualität und Kontrollstrategien

Auf der Einnahmenseite steht nicht eindeutig fest, ob diese Entwicklung auf eine Verlagerung zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten oder aber auf die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die Fälle einstufen, zurückzuführen ist. Denkbar ist beispielsweise auch, dass die Mitgliedstaaten neue Maßnahmen zur Betrugsverhütung eingeführt haben, um Schwachstellen zu ermitteln, dass die Mitgliedstaaten finanzielle Interessen verfolgen, ohne weitere Untersuchungen bezüglich der potenziellen Straftat durchzuführen, oder dass die Kontrollstrategien der Mitgliedstaaten möglicherweise dynamischer gestaltet werden müssen, um besser mit dem sich wandelnden Umfeld Schritt zu halten.

Empfehlung 5

In Anbetracht der rückläufigen Zahl gemeldeter Betrugsfälle empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, ihre Kontrollstrategien zu überprüfen, um gezielte, risikobasierte Zollkontrollen zu gewährleisten, die eine wirksame Aufdeckung betrügerischer Einfuhren ermöglichen.

Bei der Analyse der übermittelten Informationen wurden jedoch auch einige Qualitätsmängel festgestellt. Vergleicht man die Zahl der Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Zeitraum 2009-2013 mit den Zahlen aus früheren Berichten, so entsteht der Eindruck, dass zwischen der Aufdeckung der Fälle und ihrer Meldung in der Eigenmitteldatenbank OWNRES einige Zeit vergeht. Die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die ständige Aktualisierung der Informationen zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten sind durchaus zu begrüßen, aber dennoch sollte auf eine zeitnahe Meldung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten geachtet werden.

Empfehlung 6

Die Mitgliedstaaten sollten stärker auf eine zeitnahe Meldung und Aktualisierung von Informationen zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten hinwirken. Um eine wirksame Überwachung und Weiterverfolgung zu gewährleisten, sollten zuverlässige Angaben zu Betrugsfällen und

Unregelmäßigkeiten in die Eigenmitteldatenbank OWNRES eingegeben werden.

6.2.2. Ausgaben: ein sich wandelndes Umfeld

Auf der Ausgabenseite ist die Entwicklung der gemeldeten Betrugsfälle in den vergangenen fünf Jahren schwieriger zu erklären (Rückgang von 2009 bis 2011 und Anstieg in den beiden Folgejahren), doch besteht offenbar ein Zusammenhang mit dem mehrjährigen Charakter vieler Ausgabenprogramme (Strukturfonds, Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und Heranführungshilfe).

Eine unerwartete Veränderung war 2013 im Hinblick auf den Agrarsektor zu beobachten (deutlicher Anstieg der aufgedeckten und gemeldeten potenziellen Betrugsfälle); dies könnte allerdings eine Folge von Ad-hoc-Untersuchungen sein und wird sich vielleicht in den kommenden Jahren nicht bestätigen.

Andererseits hat sich die Rolle der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung insbesondere seit 2012 verstärkt. Dank der unlängst angenommenen Betrugsbekämpfungsstrategien, die im Programmplanungszeitraum 2014-2020 voll zum Tragen kommen werden, dürfte diese Rolle auch künftig weiter ausgebaut werden.

Empfehlung 7

Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Betrugsbekämpfungsvorschriften der EU ordnungsgemäß umzusetzen und sich dabei auf verlässliche und aktuelle Bewertungen des Betrugsrisikos und auf zweckdienliche, gezieltere Kontrollen ermöglichende IT-Werkzeuge zu stützen.

Eine strukturierte Abstimmung (durch Daten- und Informationsaustausch) zwischen Betrugsbekämpfungsstellen und Verwaltungsbehörden hat sich als bewährtes Verfahren erwiesen und sollte in allen Mitgliedstaaten erfolgen.

In der Praxis wird die Betrugsbekämpfung in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gehandhabt, und die Kommission ist besorgt darüber, dass einige Länder eine so geringe Zahl potenziell betrügerischer Unregelmäßigkeiten melden. Die Kommission wird ihre Bemühungen zur Sensibilisierung für die Betrugsproblematik fortsetzen und durch weitere Leitlinien die Annäherung der nationalen Systeme fördern, um einen wirksameren Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug zu ermöglichen.

Empfehlung 8

Da einige Mitgliedstaaten nur sehr geringe Zahlen betrügerischer Unregelmäßigkeiten melden, empfiehlt die Kommission folgenden Ländern verstärkte Bemühungen zur Aufdeckung und/oder Meldung von Betrug

- auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik: Frankreich, Spanien, Irland, Ungarn, Dänemark und Niederlande;

- **im Bereich Landwirtschaft: Litauen, Niederlande, Portugal und Finnland.**

ANHANG 1 — Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

(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; sie sollte nicht als Indikator für das Ausmaß von Betrug in den betreffenden Ländern gewertet werden)¹¹⁰

¹¹⁰ Bezüglich der mit der Landwirtschaft verbundenen Beträge in den Niederlanden siehe Fußnote 6 und Abschnitt 3.4.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Statistische Auswertung der Unregelmäßigkeiten“.

Mitgliedstaaten	Landwirtschaft		Fischerei		Kohäsionspolitik		Heranführung		AUSGABEN INSGES.		EINNAHMEN	
	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR
Belgique/België					2	0			2	0	34	10.257.534
Bulgaria	82	2.930.979	2	477.927	5	528.970	8	5.455.219	97	9.393.095	8	300.422
Ceská republika	15	1.509.736			20	11.879.090			35	13.388.827	3	45.098
Danmark	66	2.555.374				0			66	2.555.374	4	711.748
Deutschland	9	915.590			38	22.838.370			47	23.753.960	70	7.856.134
Eesti	4	1.220.196			3	5.680.149			7	6.900.345		0
Éire/Ireland						0			0	0	5	566.258
Ellada	25	1.844.031			30	26.381.356			55	28.225.387	20	2.187.041
España	12	801.903				0			12	801.903	121	12.160.427
France	15	1.460.097			1	197.681			16	1.657.777	84	5.124.158
Hrvatska						0	2	12.113	2	12.113	5	109.626
Italia	213	36.666.995	17	7.433.523	72	24.395.501			302	68.496.019	137	12.485.615
Kypros			3	203.450	3	111.735			6	315.185	1	76.603
Latvija	3	274.528			27	11.283.880			30	11.558.408	11	517.936
Lietuva					2	6.816.257			2	6.816.257	24	1.931.919
Luxembourg	1	252.050				0			1	252.050		0
Magyarország					2	226.808			2	226.808	6	131.689
Malta	5	113.814			14	246.439			19	360.253	4	444.171
Nederland	1	6.349.557				0			1	6.349.557	19	951.905
Österreich	6	53.167				0			6	53.167	13	301.255
Polska	42	4.382.479	1	1.034.465	48	43.292.921			91	48.709.865	17	2.544.607
Portugal					4	1.881.339			4	1.881.339	1	108.890
Romania	60	4.397.573			23	23.107.715	26	9.059.616	109	36.564.903	15	288.581
Slovenija	2	213.708			4	6.168.418			6	6.382.126	4	324.517
Slovensko	1	520.942			4	237.024			5	757.966		0
Suomi/Finland					2	179.375			2	179.375	5	351.061
Sverige	2	32.411				0			2	32.411		0
United Kingdom	1	14.278			17	10.878.059			18	10.892.337	22	741.066
INSGESAMT	565	66.509.407	23	9.149.365	321	196.331.086	36	14.526.948	945	286.516.807	633	60.518.262

ANHANG 2 — Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Mitgliedstaaten	Landwirtschaft		Fischerei		Kohäsionspolitik		Heranführung		AUSGABEN INSGES.		EINNAHMEN	
	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR	Zahl	EUR
Belgique/België	24	939.877			70	2.524.864			94	3.464.741	128	9.202.531
Bulgaria	6	1.171.207			58	13.195.366	26	1.595.814	90	15.962.386	13	2.320.240
Ceská republika	61	1.443.547	1	1.113.878	998	356.518.778			1.060	359.076.203	54	2.990.937
Danmark	18	731.486	13	2.287.911	5	70.106			36	3.089.502	36	1.425.161
Deutschland	173	5.252.533			220	22.409.261			393	27.661.793	1.310	98.989.081
Eesti	37	1.215.724	6	388.015	75	9.901.878			118	11.505.617	4	348.729
Éire/Irland	139	4.058.132			167	52.559.106			306	56.617.238	19	1.504.686
Ellada	57	3.648.198	1	14.377	194	152.746.607			252	156.409.182	0	0
España	215	15.245.207	28	3.713.821	277	86.834.854			520	105.793.883	236	16.965.571
France	146	9.930.695			13	194.218			159	10.124.913	207	17.645.859
Hrvatska						0	19	244.806	19	244.806	3	54.764
Italia	188	7.422.239	4	469.956	331	37.185.218			523	45.077.413	135	12.599.046
Kypros	20	962.878	1	11.516	5	126.693			26	1.101.087	16	1.008.764
Latvija	20	497.353	3	156.007	79	31.542.662			102	32.196.021	8	507.947
Lietuva	78	2.243.509			142	29.912.978			220	32.156.487	23	768.756
Luxembourg						0			0	0	0	0
Magyarország	381	13.837.519	1	17.339	156	18.091.359	3	3.174	541	31.949.391	54	1.547.596
Malta					10	836.470			10	836.470	0	0
Nederland	125	57.996.815	2	150.676	62	8.833.503			189	66.980.994	405	39.922.499
Österreich	12	537.448	1	17.645	9	564.071			22	1.119.164	49	3.305.185
Polska	282	13.325.663	16	1.022.798	685	107.518.991	1	89.357	984	121.956.809	90	6.406.122
Portugal	106	3.924.486	8	448.165	171	19.517.973			285	23.890.624	18	1.005.056
Romania	509	30.802.914	25	3.408.417	242	44.643.607	128	43.740.166	904	122.595.105	65	4.266.685
Slovenija	11	383.467			46	7.474.094			57	7.857.561	8	227.567
Slovensko	34	7.342.186			152	121.074.694			186	128.416.879	8	1.744.504
Suomi/Finland	11	509.009			6	341.593			17	850.602	38	2.078.425
Sverige	37	1.825.448	2	20.578	29	1.284.837			68	3.130.863	61	11.507.877
United Kingdom	124	2.870.444	21	1.106.944	472	52.116.514			617	56.093.902	1.156	89.018.202
INSGESAMT	2.814	188.117.982	133	14.348.044	4.674	1.178.020.295	177	45.673.317	7.798	1.426.159.637	4.144	327.361.789

ANHANG 3 — Im Jahr 2013 vorgenommene Finanzkorrekturen auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung (in Mio. EUR)¹¹¹

¹¹¹ Die Summen der Zeilen und der Spalten können rundungsbedingt von der angegebenen Summe abweichen.

Mitgliedstaat	EGFL	Ländliche Entwicklung	EFRE	Kohäsionsfonds	ESF	Sonstige*	2013 insgesamt	2012 insgesamt
	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR
Belgique/België	7	0	12		5		24	14
Bulgaria	13	2	3	0	0	0	19	30
Ceská republika	5	6	22	2	41		76	125
Danmark	10	1	0		0	1	12	22
Deutschland	7	5	3		23	0	39	10
Eesti	0		10		1		10	1
Éire/Ireland	5	2	1			0	9	9
Ellada	-1		86	7	-110	0	-18	262
España	4	2	193	46	459	14	717	2172
France	6	35	17		36	1	96	123
Hrvatska				1			1	-
Italia	111	6	157		106	2	382	275
Kypros	0	0					0	8
Latvija	0	1	19	8	-5	0	24	12
Lietuva	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxembourg	0	0	0				0	0
Magyarország	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Niederland	2				44	1	47	20
Österreich	1				0		1	1
Polska	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Romania	28	17	0	21	219		285	139
Slovenija	4	5	12	2	0		23	0
Slovensko	1	4	23	45	1		73	57
Suomi/Finland	5	1	0		0	0	6	1
Sverige	20				0	1	22	74
United Kingdom	211	12	2		3	0	228	50
Interreg/Cross-Border			1				1	24
INSGESAMT AUSGEFÜHRT	481	230	622	277	842	21	2472	3742

Hinweis: Diese Zahlen sind vorläufig und stehen unter dem Vorbehalt der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof.