



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.12.2007
SEK(2007) 1676

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF**

**Betrugsprävention auf der Grundlage operativer Ergebnisse:
ein dynamisches Konzept für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften**

{KOM(2007) 806 endgültig}

Ergebnisse des im Rahmen der Mitteilung der Kommission „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements“ vom 7. November 2001 eingeführten Betrugssicherheitsverfahrens

1. EINLEITUNG

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse des im Rahmen der Mitteilung der Kommission „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements“¹ eingeführten Betrugssicherheitsverfahrens im Zeitraum 2001-2006 vorgestellt.

Die Ergebnisse haben zur Erfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 280 EG-Vertrag² (u. a. Annahme von Maßnahmen zur Betrugsverhütung) beigetragen.

Alle Organe, Einrichtungen und Dienststellen haben sich an diesen gemeinsamen Anstrengungen entweder durch direkte Mitwirkung oder durch enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und Kontrollinstanzen beteiligt.

Das in der Mitteilung dargelegte Verfahren wird nunmehr durch ein neues Betrugsvorsorgeverfahren ersetzt, das sich auf die Untersuchungstätigkeit des OLAF gründet. Für zwei spezifische Zwecke wird allerdings auch weiterhin auf das bisherige Verfahren zurückgegriffen werden können: (a) zur Bewertung der Betrugsrisiken von Legislativvorschlägen auf Anfrage und (b) zur Ausarbeitung von Standardverträgen für die Auftragsvergabe und von Standardvereinbarungen für die Finanzhilfegewährung.

2. ERGEBNISSE DES BETRUGSSICHERHEITSVERFAHRENS

2.1. Rechtsvorschriften

Nach der Annahme der Mitteilung von 2001 hat das OLAF begonnen, die betrugsanfälligsten Legislativvorschläge in einer Liste zu erfassen (alljährlich waren dies rund 15 bis 20 Vorschläge). Die betreffenden Legislativvorschläge wurden aus den im Arbeitsprogramm der Kommission vorgesehenen Vorschlägen ausgewählt, und die erforderlichen Analysen wurden von den zuständigen Dienststellen des OLAF durchgeführt.

Die GD-übergreifende Gruppe von Betrugssicherheitsbeauftragten leistete nützliche Unterstützung bei der Auswahl der einer Betrugssicherheitsprüfung zu unterziehenden Rechtsvorschlüsse, bei der Sensibilisierung für die Wichtigkeit der Prävention und der Betrugssicherheit und beim Aufbau eines Netzes zwischen den Betrugssicherheitsbeauftragten und dem OLAF.

Auch zur Änderung der Haushaltsordnung, dem Eckstein der Finanzvorschriften der Gemeinschaft, wurde das OLAF umfassend konsultiert.

¹ Mitteilung der Kommission „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements“ (SEK(2001) 2029 vom 7.11.2001, nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

² Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (konsolidierte Fassung), ABl. C 325 vom 24.12.2002.

Die geltende Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften³ und ihre Durchführungsbestimmungen⁴ sind seit dem 1. Januar 2003 in Kraft und stellen eines der wichtigsten Ergebnisse des Weißbuchs über die Reform dar. Dieser Rechtsrahmen ist in den Jahren 2005, 2006 und 2007 sukzessive geändert worden, um der Annahme der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge⁵ Rechnung zu tragen, die Finanzverfahren zu vereinfachen und ein effizientes Finanzmanagement zu fördern⁶.

Das OLAF hat bei der Ausarbeitung von Basisrechtsakten⁷ (und ihren Durchführungsvorschriften) mitgewirkt, wie sie beispielsweise für die Kohäsionspolitik im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007 bis 2013 angenommen worden sind.

Mit der Annahme der geltenden finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007 bis 2013 wurden zudem Standardklauseln zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in alle Basisrechtsakte aufgenommen. Die Rechtsgrundlagen für die operative Politik der EU bieten nunmehr insofern einen verbesserten Schutz, als

- (1) sie einerseits vorsehen, dass Vorsorgemaßnahmen (von der Kommission und/oder den für die Mittelverwaltung zuständigen Stellen) ergriffen und wirksame Kontrollen durchgeführt werden, damit, falls Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden, eine ordnungsgemäße Wiedereinziehung zu Unrecht gewährter Finanzmittel erfolgt und wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden;
- (2) sie andererseits sicherstellen, dass die Kommission (oder ihre Vertreter) und der Europäische Rechnungshof Rechnungsprüfungen zu den betreffenden Projekten vornehmen können und das OLAF Untersuchungen nach Maßgabe des geltenden Rechtsrahmens⁸ durchführen kann;

³ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 390 vom 30.12.2006, S. 1).

⁴ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission vom 23. April 2007 (ABl. L 111 vom 28.4.2007, S. 13).

⁵ Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114).

⁶ Um beispielsweise die Bekämpfung von Korruption und Betrug zu unterstützen, sehen die Durchführungsvorschriften nunmehr vor, dass sämtliche mit einem Auftragnehmer geschlossenen Verträge gekündigt werden können, wenn dieser wesentliche Fehler, Unregelmäßigkeiten oder Betrug begangen hat.

⁷ Beschlüsse oder Verordnungen des Rates über den allgemeinen Rahmen für die Finanzierung spezifischer Bereiche der EU-Politik.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999).

- (3) in ihnen der Begriff „Unregelmäßigkeit“ im Zusammenhang mit Gemeinschaftsausgaben im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung⁹ oder der gemeinsamen Mittelverwaltung¹⁰ geklärt wird.

Das OLAF hat in Zusammenarbeit mit den zuständigen Kommissionsdienststellen Standardbetrugsbekämpfungsbestimmungen für folgende Rechtsakte ausgearbeitet:

- (1) Präferenzhandelsabkommen und Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollbereich mit Drittländern (gegebenenfalls mit Bestimmungen über gegenseitige Amtshilfe und besondere Verwaltungszusammenarbeit, die unter anderem eine Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch zwischen Drittstaatbehörden und der Kommission bzw. den Mitgliedstaaten, für Gemeinschaftskontrollen vor Ort und für bestimmte Sicherheitsvorkehrungen für den Fall einer unterbleibenden Verwaltungszusammenarbeit bilden),
- (2) Finanzvorschriften für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP),
- (3) Standardvereinbarungen über die Teilnahme von Kandidatenländern und Drittstaaten an Gemeinschaftsprogrammen (einschließlich spezifischer Anhänge mit ausführlichen Bestimmungen über Finanzkontrollen, Untersuchungen, Vorsorgemaßnahmen, Einziehungen und Sanktionen),
- (4) Standardfinanzvereinbarungen mit Kandidaten-, Beitritts- und/oder Drittländern, die an Außenhilfeprogrammen der Gemeinschaft teilnehmen,
- (5) Beschlüsse der Kommission über die Einrichtung von Exekutivagenturen und ihre Aufgaben,
- (6) Ratsbeschlüsse über die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen (insbesondere Regelungsagenturen).

In wichtigen Bereichen des Gemeinschaftshaushalts ist verstärktes Gewicht auf die Betrugsverhütung gelegt worden. Dies wurde durch die Einbindung des OLAF in die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften ermöglicht.

⁹ Der Geltungsbereich der einschlägigen Betrugsbekämpfungsvorschriften erstreckt sich auf jeden Verstoß gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung und jede Missachtung einer vertraglichen Verpflichtung infolge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die durch eine ungerechtfertigte Ausgabe einen Schaden für den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften oder die von ihnen verwalteten Haushalte bewirkt bzw. bewirken würde.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 2035/2005 der Kommission vom 12. Dezember 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. L 328 vom 15.12.2005) und die entsprechende Verordnung (EG) Nr. 1831/94 der Kommission vom 26. Juli 1994 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung des Kohäsionsfonds sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2168/2005, durch Artikel 2 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds im Zeitraum 2007-13) und durch Artikel 3 Buchstabe q der Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 (für den Europäischen Fischereifonds im Zeitraum 2007-13).

2.2. Verträge zur Auftragsvergabe und Finanzhilfevereinbarungen

Die Generaldirektion „Haushalt“ greift sowohl bei der Vergabe öffentlicher Aufträge als auch bei der Gewährung von Finanzhilfen auf Standardverträge der Kommission zurück. Dieses Vorgehen erfordert eine direkte, enge Zusammenarbeit mit dem OLAF, die sich bisher als fruchtbar, flexibel und effizient erwiesen hat.

Die Kommission hat in den Jahren 2003 und 2004 folgende Standardverträge¹¹ angenommen:

- (a) Für die Auftragsvergabe: freihändiger Dienstleistungsvertrag, Rahmendienstleistungsvertrag, freihändiger Liefervertrag, Rahmenliefervertrag, Auftragsschein, Aufträge mit geringem Auftragswert sowie allgemeine Bedingungen für Aufträge mit geringem Auftragswert. Diese Mustertexte sind entsprechend den Änderungen des Rechtsrahmens angepasst worden.
- (b) Für die Finanzhilfegewährung: Vereinbarung über eine maßnahmenbezogene Finanzhilfe, Vereinbarung über einen Betriebskostenzuschuss, Rahmenpartnerschaftsvereinbarung, Einzelvereinbarung über eine maßnahmenbezogene Finanzhilfe und Einzelvereinbarung über einen Betriebskostenzuschuss. Die GD „Haushalt“ hat in den Jahren 2005 und 2006 drei weitere, von der Standardvereinbarung für eine maßnahmenbezogene Finanzhilfe abgeleitete Standardfinanzhilfevereinbarungen ausgearbeitet: eine Vereinbarung über eine maßnahmenbezogene Finanzhilfe für mehrere Empfänger, eine Finanzhilfevereinbarung über eine gemischte Finanzierung und eine Finanzhilfevereinbarung über eine Pauschalfinanzierung. Diese Mustertexte sind ebenfalls entsprechend den vorgenannten Änderungen des Rechtsrahmens angepasst worden. Spätestens Ende 2007 wird auch ein Standardbeschluss verfügbar sein.

Die im Jahr 2002 angenommene Haushaltsordnung sah die Einrichtung einer Datenbank über Rechtssubjekte, die sich in einer Ausschlussituation befinden, vor. Die Kommission hat im Rahmen ihres Frühwarnsystems¹² eine solche Datenbank geschaffen, die Warnmeldungen über in Ausschlussituationen befindliche oder mögliche finanzielle Risiken darstellende Rechtssubjekte enthält. Die Kommission sorgt für einen monatlichen Informationsaustausch über in Ausschlussituationen befindliche Rechtssubjekte zwischen den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU. Gemäß der im Jahr 2006 angenommenen Neufassung der Haushaltsordnung müssen Informationen über Auftragnehmer und Finanzhilfeempfänger, die von der Teilnahme an Ausschreibungen auszuschließen sind, spätestens ab dem 1. Januar 2009 unter sämtlichen mit der Verwaltung von

¹¹ Siehe die von der Kommission per Beschluss K(2003)5144 vom 23.12.2003 und per Beschluss K(2004)2814 vom 23.7.2004 angenommenen Mitteilungen über die Erstellung von Standardverträgen.

¹² Beschluss der Kommission über das Frühwarnsystem (EWS) (K(2004) 193/3 vom 3. Februar 2004), zuletzt geändert durch den Beschluss der Kommission K/2007/433 vom 21. Februar 2007.

Gemeinschaftsmitteln befassten Stellen (einschließlich der Mitgliedstaaten) ausgetauscht werden¹³.

Die Kommission hat im Jahr 2005 neue Vorschriften eingeführt, die auf den „International Public Sector Accounting Standards“ (IPSAS) und auf den „International Financial Reporting Standards“ (IFRS) beruhen. Dadurch sollte die finanzielle Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber den Nutzern, den Audit- und Kontrollstellen und den Bürgern verbessert und für die Vollständigkeit und die Genauigkeit der Vermögensübersicht gesorgt werden, um einen genauen Überblick über alle Aktiva und Passiva zu ermöglichen.

3. FAZIT

Die Ziele des Betrugssicherheitsverfahrens sind erreicht worden. Die am meisten gefährdeten Rechtsvorschriften sind dem Verfahren unterzogen worden. Auf zentraler Ebene oder auf Ebene der Generaldirektionen sind Standardverträge und -vereinbarungen angenommen worden. Das Betrugssicherheitsverfahren hat zu einer besseren Vorsorge gegen Betrug, Korruption, Unregelmäßigkeiten und sonstige rechtswidrige Handlungen in Rechtsvorschriften und in Verträgen beigetragen.

¹³ In Artikel 93 Absatz 1 der Haushaltsordnung ist festgelegt, welche Bewerber oder Bieter von der Teilnahme an einer Ausschreibung auszuschließen sind.