

041778/EU XXIII.GP
Eingelangt am 22/07/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.7.2008
KOM(2008) 475 endgültig

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

**Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften – Betrugsbekämpfung –
Jahresbericht 2007
[SEK(2008)2300]
[SEK(2008)2301]**

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	4
1. Ergebnisse der Betrugsbekämpfung: Statistiken über Betrugsdelikte und sonstige Unregelmässigkeiten	5
1.1. Statistiken über Betrugsdelikte und sonstige Unregelmässigkeiten, die von den Mitgliedstaaten und von den Kommissionsdienststellen im Jahr 2007 gemeldet wurden.....	5
1.1.1. Traditionelle Eigenmittel	9
1.1.2. Agrarausgaben (EAGFL und ELER)	9
1.1.3. Strukturmaßnahmen	10
1.1.4. Heranführungshilfen	11
1.1.5. Statistiken bezüglich der Ausgaben, die unmittelbar der Zuständigkeit der Kommission unterliegen	13
1.2. Statistiken bezüglich der Tätigkeiten des OLAF	14
2. Wichtige Entwicklungen im Jahr 2007	15
2.1. Fortschritte im Zollbereich.....	15
2.1.1. Gegenseitige Amtshilfe im Rahmen des ersten Pfeilers	15
2.1.2. Übereinkommen im Rahmen des dritten Pfeilers sowie punktuelle Maßnahmen der Mitgliedstaaten.....	16
2.2. Bekämpfung des illegalen Handels mit echten und gefälschten Zigaretten	17
2.3. Unregelmässigkeiten und vermutete Betrugsfälle im Bereich der „Direktausgaben“	18
2.4. Neues dynamisches Konzept für die „Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften“	18
2.5. Schutz des Euro gegen Geldfälschung	19
2.6. Programm „Hercule II“	20
2.7. Sonstige Maßnahmen, die im Jahr 2007 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ergriffen wurden.....	20
3. Kontrollen zur Aufdeckung von Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmässigkeiten	22
3.1. Kontrollen auf dem Gebiet der Strukturfonds.....	22
3.1.1. Verbesserung des Kontrollrahmens	23
3.1.2. Kontrollen des Finanzmanagements der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des EFRE	24
3.2. Kontrollrahmen im Agrarbereich.....	26
3.3. Kontrollen bei den traditionellen Eigenmitteln.....	28

3.4.	Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96	29
4.	Verjährung betreffend die Verfolgung und Entscheidung von Fällen mit Unregelmässigkeiten	30
4.1.	Verjährung betreffend die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten	31
4.2.	Verjährung betreffend die Vollstreckung der Entscheidung über die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen	31
4.3.	Verjährung betreffend die Entscheidung über die Vornahme einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme (Einziehung).....	32
5.	Einziehungen.....	32
5.1.	Agrarausgaben.....	32
5.2.	Strukturfonds.....	33
5.3.	Eigenmittel	35
5.4.	Direktausgaben.....	35
5.5.	Einziehungen infolge von Untersuchungen des OLAF	36

EINLEITUNG

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung fallen in die gemeinsame Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Gemäß Artikel 280 EG-Vertrag erstellt die Kommission alljährlich in Absprache mit den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Maßnahmen, die getroffen wurden, um den Verpflichtungen aus diesem Artikel nachzukommen. Der Bericht enthält das dazugehörige statistische Material; er wird dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt und veröffentlicht.¹

Abschnitt 1 des Berichts fasst die **Ergebnisse der Statistiken über die Unregelmäßigkeiten** zusammen, die von den Mitgliedstaaten für die Bereiche, in denen sie den Haushaltsplan ausführen (Agrarpolitik, Strukturfonds, Heranführungshilfen – die von den Mitgliedstaaten verwalteten Ausgaben machen etwa 80 % des Gemeinschaftshaushalts aus), und im Zusammenhang mit der Einziehung der Eigenmittel der Gemeinschaft gemeldet wurden. Er enthält außerdem einen Schätzwert zu den Unregelmäßigkeiten auf dem Gebiet der unmittelbar der Zuständigkeit der Kommission unterliegenden Ausgaben und einen Überblick über die operative Tätigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

Die Statistiken sind mit äußerster Vorsicht zu lesen und zu verwenden: Eine gemeldete Unregelmäßigkeit ist in den meisten Fällen nicht ein mögliches Betrugsdelikt (d.h. eine vorsätzliche Handlung). Ein gemeldeter mutmaßlicher Betrug ist nicht unbedingt ein durch Gerichtsurteil bestätigter Betrug. Allen in den Statistiken aufgeführten Unregelmäßigkeiten wird derzeit nachgegangen; sie können unterschiedliche Maßnahmen zur Folge haben (siehe dazu im Einzelnen die Abschnitte 3 und 5).

In dem Bericht werden naturgemäß erste Zahlen genannt, die vorläufig und somit nicht endgültig sind. Aus Gründen der Vorsicht umfassen die angegebenen Beträge häufig die gesamte Maßnahme, bevor der von einer Unregelmäßigkeit behaftete Teil genau bestimmt wurde. Die Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet, Unregelmäßigkeiten zu melden, sie kommen dieser Verpflichtung aber in unterschiedlichem Umfang nach. Sie bestimmen grundsätzlich die Fälle unter den gemeldeten Unregelmäßigkeiten, bei denen ihrer Ansicht nach ein Betrugsverdacht besteht. Erst am Ende eines von den nationalen Behörden angestregten gerichtlichen Verfahrens, d.h. häufig erst lange Zeit später, steht fest, ob ein Betrugsdelikt vorliegt und wie sich das Schadensvolumen tatsächlich bemisst. Für die endgültige Einstufung eines Falls als Betrugsfall ist die Kommission auf die (nicht verbindlichen) Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen.

In **Abschnitt 2** des Berichts werden die **wichtigsten Entwicklungen im Jahr 2007** dargestellt, die sowohl auf der Ebene der Prävention als auch auf der Ebene der Verfolgung von Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten stattgefunden haben.

¹ Die Vorjahresberichte sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

Abschnitt 3 stellt auf die **Kontrollen zur Aufdeckung von Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten** ab, wobei ein bedeutender Teil den Kontrollen auf dem Gebiet der Strukturfonds gewidmet ist und insbesondere den Kontrollen des Finanzmanagements. **Abschnitt 4** ist der Verjährungsregelung für die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten und die Entscheidung über die Verhängung von Verwaltungsmaßnahmen bzw. Verwaltungssanktionen gewidmet. Diese beiden Fragen werden insbesondere auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten auf einen Fragebogen behandelt.

Abschnitt 5, für den die gleichen Vorbehalte gelten wie für Abschnitt 1, beschreibt die im Jahr 2007 in sämtlichen Haushaltsbereichen vorgenommenen Einziehungen.

Dem Bericht liegen zwei Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen² bei.

1. ERGEBNISSE DER BETRUGSBEKÄMPFUNG: STATISTIKEN ÜBER BETRUGSDELIKTE UND SONSTIGE UNREGELMÄSSIGKEITEN

1.1. Statistiken über Betrugsdelikte und sonstige Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten und von den Kommissionsdienststellen im Jahr 2007 gemeldet wurden

Für die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten den Haushaltsplan ausführen, und für die Einziehung der Eigenmittel der Gemeinschaft verpflichtet das Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten, alle vermuteten Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten, die aufgedeckt werden, zu melden. Die so zusammengetragenen Informationen werden zu Analyse- und Überwachungszwecken verwendet. Sie ermöglichen einen besseren Kenntnisstand darüber, wie sich die Unregelmäßigkeiten auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken.

Es ist wichtig, zwischen Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten zu unterscheiden. Jeder Verstoß gegen eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts durch einen Wirtschaftsbeteiligten, der sich zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften auswirkt oder auswirken könnte, stellt eine Unregelmäßigkeit dar³. Jede vorsätzlich begangene Unregelmäßigkeit stellt ein Betrugsdelikt und somit eine strafbare Handlung dar⁴. Die Mitgliedstaaten haben darauf hinzuweisen, bei welchen der von ihnen gemeldeten Unregelmäßigkeiten Betrugsverdacht besteht. Das tatsächliche Schadensvolumen eines Betrugsdelikts kann erst am Ende des jeweiligen Gerichtsverfahrens bemessen werden.

Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Statistische Auswertung der Unregelmäßigkeiten“⁵ enthält eine ausführliche Analyse der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen und erstmals auch Statistiken über Betrugsdelikte und sonstige Unregelmäßigkeiten, die von den Kommissionsdienststellen in den

² SEK(2008)2300 und SEK(2008)2301.

³ Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (ABl. L 312 vom 23.12.1995).

⁴ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995 (ABl. C 316 vom 27.11.1995).

⁵ SEK(2008)2300.

Bereichen der zentralen unmittelbaren Ausführung des Haushaltsplans aufgedeckt wurden.

Schlussfolgerungen bezüglich der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten

- Mit Ausnahme der strukturpolitischen Maßnahmen ist die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten in allen Bereichen zurückgegangen.
- Das geschätzte Schadensvolumen der gemeldeten Unregelmäßigkeiten hat in allen Sektoren zugenommen. Bei den Eigenmitteln und den Agrarausgaben bezieht sich dieser Anstieg zum Teil auf Unregelmäßigkeiten, die sich zwar schon in den Vorjahren ereignet haben bzw. aufgedeckt worden sind, aber erst im Jahr 2007 gemeldet wurden. Im Bereich der Ausgaben lässt sich dieser Anstieg teilweise mit dem Beitritt von neuen Mitgliedstaaten und der jüngsten Aufstockung der Zahlungen in diese Länder erklären. Gemessen am prozentualen Anteil des Haushalts ist das Schadensvolumen relativ stabil geblieben. Im Rahmen des Abschlusses des Programmplanungszeitraums für die Heranführungshilfen für die zehn neuen Mitgliedstaaten wurden mehrere Unregelmäßigkeiten mit einem beträchtlichen geschätzten Schadensvolumen aufgedeckt.
- Das geschätzte Schadensvolumen der Fälle vermuteten Betrugs ist bei den Ausgaben gleich geblieben und bei den Eigenmitteln leicht zurückgegangen. Es sei darauf verwiesen, dass es sich dabei um gemeldete Fälle von Betrugsverdacht und nicht um von den Gerichten bestätigte Betrugsfälle handelt und dass das tatsächliche Schadensvolumen erst nach der Einziehung und finanziellen Berichtigung am Ende der Gerichts- und Verwaltungsverfahren verbindlich angegeben werden kann.
- Die meisten Unregelmäßigkeiten werden der Kommission zwar innerhalb der vorgesehenen Fristen gemeldet, gleichwohl sind weitere Anstrengungen erforderlich, da im Durchschnitt bis zu einer Meldung im Bereich der Agrarausgaben 1,2 Jahre und im Bereich der Strukturfonds 0,9 Jahre vergehen. Bestimmte Mitgliedstaaten nehmen die betreffenden Meldungen sehr häufig nur mit erheblicher Verspätung vor. Eine schnelle Meldung ist für effiziente Folgemaßnahmen unerlässlich.
- Ein immer größerer Teil der Mitgliedstaaten überträgt die Meldung mittels elektronischer Medien, so insbesondere über die von der Kommission für die Bereiche Agrarausgaben und Strukturfonds vorgeschlagenen Elektronikmodule AFIS/ECR⁶. Durch den Einsatz dieser Module wird die Verarbeitung der Daten vereinfacht und ihre Qualität und Vergleichbarkeit verbessert. Bestimmte Mitgliedstaaten nehmen die Meldungen jedoch nach wie vor auf Papier oder auf elektronischem Wege ohne Verwendung der ECR-Module vor.
- Dank der Anstrengungen der nationalen Behörden (innerbehördliche Hinweise und Leitlinien, Aus- und Weiterbildung des für die Meldungen zuständigen

⁶ Anti Fraud Information System/External Communications Registry (Informationssystem zur Betrugsbekämpfung/Datenbank für externe Mitteilungen).

Personals) und der zunehmenden Verwendung der ECR-Module hat sich die Qualität der Meldungen in allen Bereichen mehr und mehr verbessert. Dadurch wird eine bessere Überwachung ermöglicht und die strategische Analyse der Daten erleichtert. Einige Mitgliedstaaten müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternehmen, insbesondere in Bezug auf die Klassifikation der verschiedenen Arten von Unregelmäßigkeiten.

Tabelle 1 – Zahl der Unregelmäßigkeiten und Beträge – Jahr 2007

Bereich	Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten		Geschätztes Gesamtschadensvolumen aufgrund von Unregelmäßigkeiten, einschließlich vermutetem Betrug (in Mio. EUR)		Geschätztes Schadensvolumen ausschließlich aufgrund von vermutetem Betrug (in Mio. EUR)	
	2006 ⁷	2007	2006	2007	2006	2007
Landwirtschaft (EAGFL, Abteilung Garantie)	3 249	1 548	87	155	29,8 (~0,06 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel)	44,8 (~0,1 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel)
Strukturfonds und Kohäsionsfonds	3 216	3 832	703	828	157,56 (~0,41 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel)	141 (~0,31 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel)
Heranführungshilfen	395	332	14	32	1,57 (~0,03 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel)	5 (~0,38 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel)
Direktausgaben	-	411	-	33	-	18,1 (~0,17 % des Gesamtbetrags der bewilligten Mittel ⁸)
Ausgaben insgesamt	6 860	6 123	804	1 048	188,93 (~0,2 % des Betrags der Ausgaben in den vier Bereichen)	208,9 (~0,22 % des Betrags der Ausgaben in den vier Bereichen)
Eigenmittel⁹	5 705	5 321	353	377	134,39 (~0,94 % des Betrags der Eigenmittel)	106,57 (~0,62 % des Betrags der Eigenmittel ¹⁰)

⁷ Die Zahlen für einige Sektoren sind gegenüber dem Bericht 2006 aktualisiert worden.

⁸ Die Berechnung umfasst den gesamten Zeitraum der finanziellen Vorausschau 2000-2006.

⁹ Zölle und Abschöpfungen.

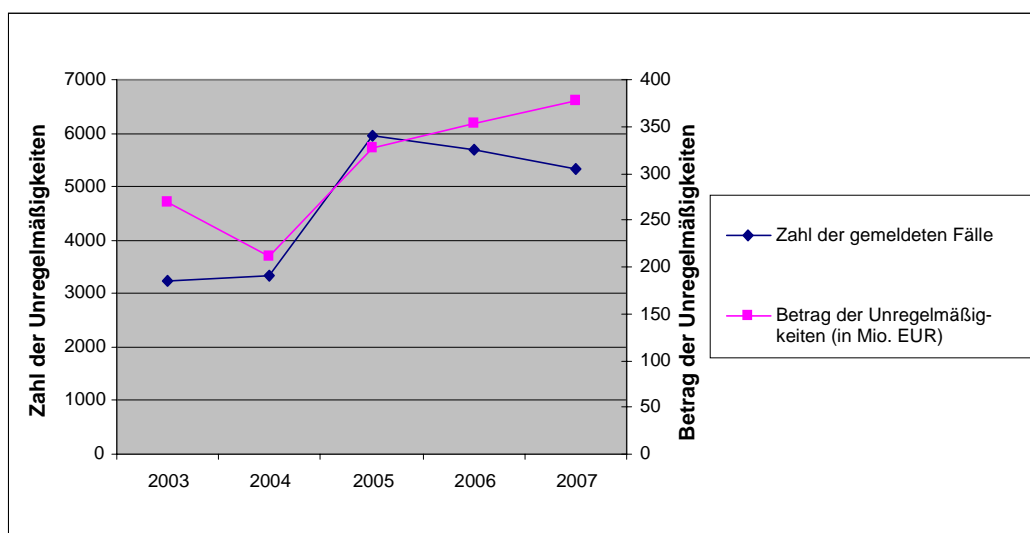
¹⁰ Dieser Prozentsatz errechnet sich auf der Grundlage der Schätzung der traditionellen Eigenmittel im Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2007 und nicht anhand der Gesamtrechnung.

1.1.1. Traditionelle Eigenmittel

Die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten hat um 7 % abgenommen (5 705 Fälle im Jahr 2006 gegenüber 5 321 Fällen im Jahr 2007). Das geschätzte Gesamtschadensvolumen (377 Mio. EUR) ist um über 6 % gestiegen. Die vermuteten Betrugsfälle machen etwa 23 % der gemeldeten Unregelmäßigkeiten aus, wobei sich das geschätzte Schadensvolumen auf 106,57 Mio. EUR beläuft, d.h. auf etwa 0,62 % des Gesamtbetrags der Eigenmittel im Jahr 2007 (gegenüber 134,39 Mio. EUR, also etwa 0,94 % der Eigenmittel, im Jahr 2006). Es sei darauf verwiesen, dass es sich dabei um gemeldete Fälle von Betrugsverdacht und nicht um von den Gerichten bestätigte Betrugsfälle handelt und dass das tatsächliche Schadensvolumen noch nicht feststeht.

Bei den am stärksten von Unregelmäßigkeiten betroffenen Produkten handelte es sich wie in den Vorjahren um Elektronik- und Multimediaprodukte, insbesondere um Fernsehgeräte und Monitore. Die häufigsten Unregelmäßigkeiten waren die schlechte Klassifikation des Erzeugnisses und die fehlerhafte Bezeichnung des Warenursprungs. Bei den an zweitstärksten von Unregelmäßigkeiten betroffenen Produkten handelte es sich um Tabakerzeugnisse. Die Kommission widmet diesen Sektoren auch weiterhin besondere Aufmerksamkeit. Der Sektor für Gemüseerzeugnisse (insbesondere Knoblauch) hat an Bedeutung zugenommen, ebenso die Sektoren Schuhe, Ersatz-/Zubehöerteile für Kraftwagen und Motoren und Bekleidung, während die Sektoren Fleisch, Eisen- und Stahlartikel und Getreideerzeugnisse an Bedeutung verloren haben. Bei der Analyse dieser Daten ist unbedingt zu beachten, dass der Zeitpunkt, zu dem der Betrug bzw. die Unregelmäßigkeit aufgedeckt und der Kommission gemeldet wird, nicht unbedingt identisch mit dem Zeitpunkt ist, in dem das Schadensereignis eintritt.

Grafik 1: Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten und geschätztes Schadensvolumen im Bereich der traditionellen Eigenmittel im Zeitraum 2003-2007



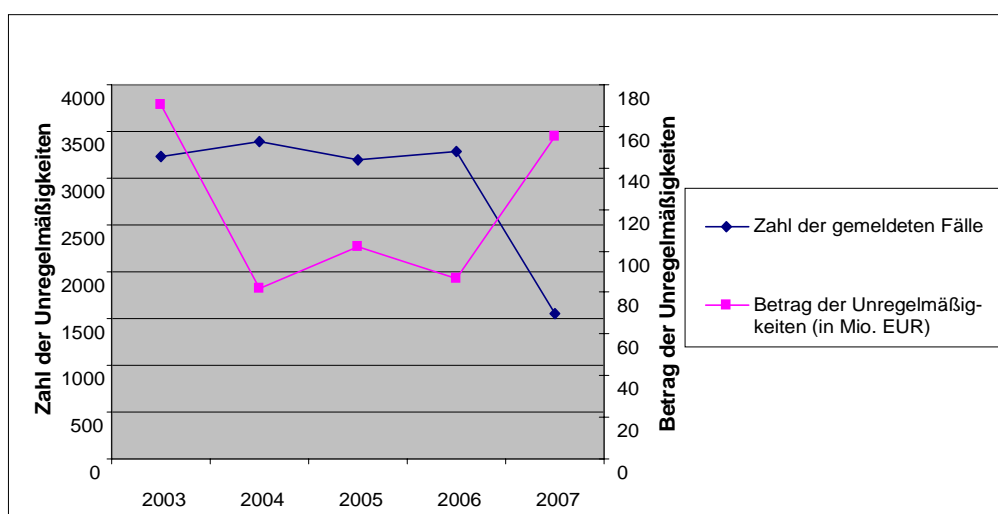
1.1.2. Agrarausgaben (EAGFL und ELER)

Im Jahr 2007 hat die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten gegenüber dem Vorjahr um 53 % abgenommen (1 548 Fälle gegenüber 3 249 Fällen im Jahr 2006). Dieser starke Rückgang war vorhersehbar und ist auf die seit dem 1. Januar 2007

erfolgende Anwendung einer neuen Verordnung der Kommission aus dem Jahr 2006¹¹ zurückzuführen, mit der der Schwellenwert, über dem die Mitgliedstaaten gehalten sind, Unregelmäßigkeiten an die Kommission zu melden, von 4 000 EUR auf 10 000 EUR angehoben wurde. Der betreffende Betrag der Unregelmäßigkeiten (155 Mio. EUR, also etwa 0,33 % der Gesamtausgaben des Agrarsektors) ist um 44 % gestiegen. Dieser Anstieg ist zum Teil Fällen zuzuschreiben, die ein beträchtliches Schadensvolumen aufweisen, und die zwar in den Vorjahren eingetreten sind oder aufgedeckt wurden, aber erst im Jahr 2007 gemeldet wurden. Die vermuteten Betrugsfälle machen etwa 10 % der Fälle der gemeldeten Unregelmäßigkeiten aus, wobei sich das geschätzte Schadensvolumen auf 44,8 Mio. EUR beläuft, d.h. etwa 0,1 % der Gesamtausgaben für das Jahr 2007 (gegenüber 29,8 Mio. EUR und somit ungefähr 0,06 % im Jahr 2006). Es sei darauf verwiesen, dass es sich dabei um gemeldete Fälle von Betrugsverdacht und nicht um von den Gerichten bestätigte Betrugsfälle handelt und dass das tatsächliche Schadensvolumen noch nicht feststeht.

Die höchsten Beträge betrafen die Sektoren Milch und Milchprodukte, Obst und Gemüse, Zucker und Entwicklung des ländlichen Raums. Diese vier Sektoren machen zusammen etwa 77 % des von Unregelmäßigkeiten betroffenen Gesamtbetrags aus.

Grafik 2: Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten und geschätztes Schadensvolumen im Bereich der Agrarausgaben im Zeitraum 2003-2007



1.1.3. Strukturmaßnahmen

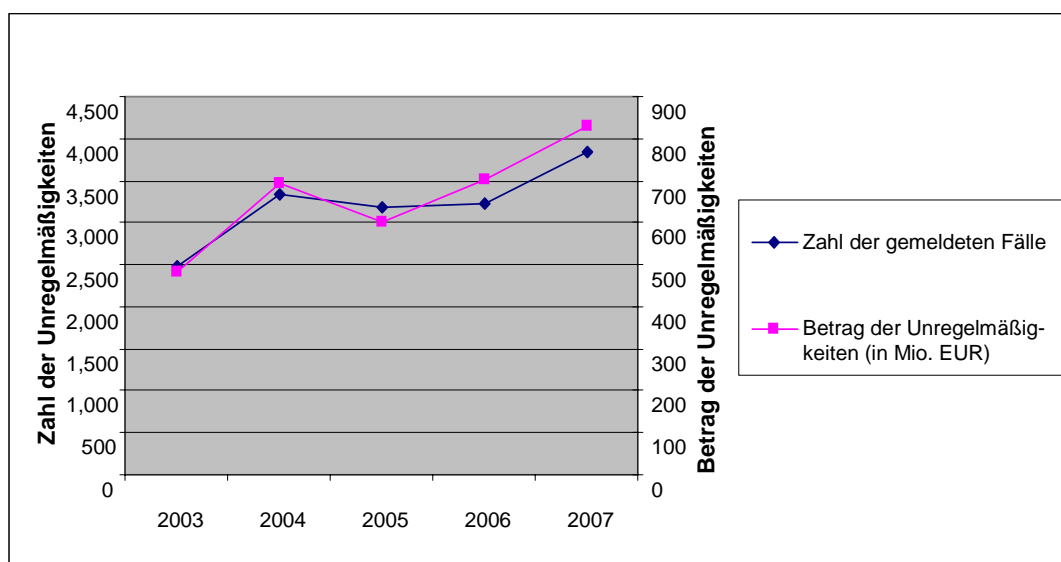
Im Jahr 2007 hat die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten, die die Strukturfonds und die Kohäsionsfonds betreffen, gegenüber dem Vorjahr um 19,2 % zugenommen (3 832 Fälle gegenüber 3 216 Fällen im Jahr 2006). Das geschätzte

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 der Kommission vom 14. Dezember 2006 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates (ABl. L 355 vom 15.12.2006).

Schadensvolumen (828 Mio. EUR, d.h. fast 1,83 % der Verpflichtungsermächtigungen) ist um 17,7 % gestiegen. Die vermuteten Betrugsfälle machen etwa 12,4 % der gemeldeten Unregelmäßigkeiten aus und belaufen sich auf ein geschätztes Schadensvolumen von 141 Mio. EUR, also etwa 0,31 % der gesamten Verpflichtungsermächtigungen (gegenüber 157,56 Mio. EUR, d.h. 0,41 % im Jahr 2006). Es sei darauf verwiesen, dass es sich dabei um gemeldete Fälle von Betrugsverdacht und nicht um von den Gerichten bestätigte Betrugsfälle handelt und dass das tatsächliche Schadensvolumen noch nicht feststeht.

Wie in den Vorjahren wurden die meisten Unregelmäßigkeiten für den EFRE¹² und den ESF¹³ gemeldet (etwa 83 % der Unregelmäßigkeiten). 76 % der Unregelmäßigkeiten betrafen Projekte oder Aktionen, die in den Ziel-1- und den Ziel-2-Regionen durchgeführt wurden.

Grafik 3: Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten und geschätztes Schadensvolumen im Bereich der Strukturmaßnahmen im Zeitraum 2003-2007



1.1.4. Heranführungshilfen

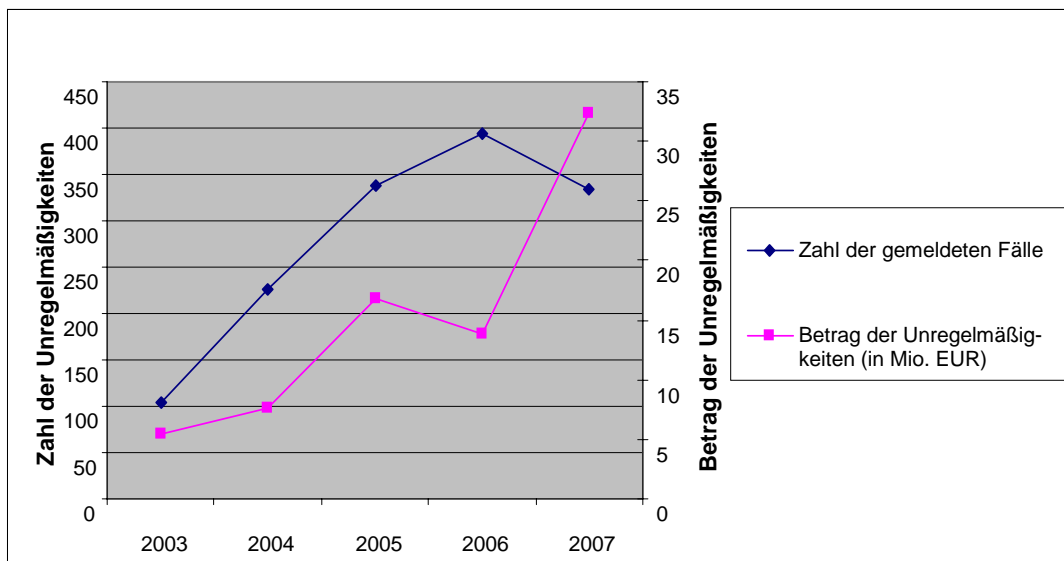
Die Zahl der Unregelmäßigkeiten, die in Bezug auf die Mittel aus den Programmen PHARE, SAPARD und ISPA gemeldet wurden, hat um 13 % abgenommen (332 Fälle gegenüber 395 im Jahr 2006). Das geschätzte Schadensvolumen ist von 14 Mio. EUR im Jahr 2006 auf 32 Mio. EUR im Jahr 2007 gestiegen (etwa 1,92 % des förderfähigen Gesamtbetrags). Die vermuteten Betrugsfälle machen etwa 15,5 % der im Jahr 2007 gemeldeten Unregelmäßigkeiten aus, wobei das Schadensvolumen auf 5 Mio. EUR (0,38 % des Jahreshaushalts) geschätzt wird. Es sei darauf verwiesen, dass es sich dabei um gemeldete Fälle von Betrugsverdacht und nicht um von den Gerichten bestätigte Betrugsfälle handelt und dass das tatsächliche Schadensvolumen noch nicht feststeht.

¹² Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

¹³ Europäischer Sozialfonds.

Die bei jeder der Heranführungshilfen häufigste Art von Unregelmäßigkeit war die „nicht förderfähige Ausgabe“.

Grafik 4: Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten und geschätztes Schadensvolumen im Bereich der Heranführungshilfen im Zeitraum 2003-2007



1.1.5. Statistiken bezüglich der Ausgaben, die unmittelbar der Zuständigkeit der Kommission unterliegen

Dies ist ein erster Schritt, die Bereiche des Haushaltsplans, die unmittelbar der Zuständigkeit der Kommission unterliegen, in den vorliegenden Bericht mit aufzunehmen. Da das System, mittels dessen die Beurteilung und Einordnung der Fälle von Unregelmäßigkeiten und vermutetem Betrug möglich ist, erst 2008 eingeführt wurde (siehe Ziffer 2.3), war eine Einschränkung des Geltungsbereichs der Analyse für den Zeitraum 2007 nötig. Die vorgelegten Daten sind somit mit äußerster Vorsicht zu behandeln und nicht als empirischer Nachweis für die Höhe der Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten zu betrachten.

Die Zahl der vermuteten Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich beläuft sich auf 411 mit einem mutmaßlichen Schadensvolumen von 33 Mio. EUR, wovon 18,1 Mio. EUR auf 136 vermutete Betrugsfälle, die gemeldet wurden, entfallen. Der Betrag der gemeldeten Unregelmäßigkeiten beläuft sich für den Sektor der außenpolitischen Maßnahmen auf 19,1 Mio. EUR und für den Bereich der innenpolitischen Maßnahmen auf 13,9 Mio. EUR. Das auf mögliche Betrugsdelikte zurückzuführende Schadensvolumen für den Finanzrahmen 2000-2006 beläuft sich auf schätzungsweise 0,17 % des Gesamtbetrags der direkt von der Kommission geschlossenen Verträge.

1.2. Statistiken bezüglich der Tätigkeiten des OLAF

Nach der ersten Auswertung eingegangener Hinweise kann das OLAF vier Arten von Untersuchungen bzw. Fällen einleiten: interne Untersuchungen, externe Untersuchungen, Koordinierungsfälle oder Rechtshilfefälle. Die Zahl der jährlich eingeleiteten Untersuchungen ist konstant (210 eingeleitete Untersuchungen/Fälle im Jahr 2007 gegenüber 194 im Jahr 2006 und 216 im Jahr 2005). Seit 2004 war die Zahl der eigenständigen (d.h. internen oder externen) Untersuchungen, die das OLAF eingeleitet hat, zunächst ebenso hoch wie die Zahl der Untersuchungen, die dazu dienten, den nationalen Behörden Rechtshilfe oder Koordinierungsdienste zu leisten, und anschließend höher. Seit 2005 machen die eigenständigen Untersuchungen des OLAF etwa 75 % der insgesamt eingeleiteten Untersuchungen aus.

Die Zahl der Untersuchungen, die im Gang waren, hat abgenommen (408 Untersuchungen Ende 2007 gegenüber 431 Ende 2006 und 452 Ende 2005), was insbesondere auf die Anstrengungen des OLAF zurückzuführen ist, den Rückstand an Altfällen aufzuarbeiten.

Tabelle 2: Fälle, in denen am 31. Dezember 2007 eine Untersuchung lief (aufgeschlüsselt nach Sektoren und Schadensvolumen)

Sektor	Am 31. Dezember 2007 laufende Untersuchungen	Geschätztes Schadensvolumen (in Mio. EUR)
Zölle/MwSt	76	781,3
Agrarausgaben	50	108,8
Strukturfonds	48	172,4
Direktausgaben	140	206,7
Interne Untersuchungen	94	289,6
Insgesamt	408	1 558,8

Eingehendere Informationen und eine Vergleich mit den Vorjahren finden sich im Bericht des OLAF¹⁴.

¹⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. WICHTIGE ENTWICKLUNGEN IM JAHR 2007

2.1. Fortschritte im Zollbereich

2.1.1. Gegenseitige Amtshilfe im Rahmen des ersten Pfeilers

Auf Vorschlag der Kommission¹⁵ änderte der Rat die Verordnung über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse¹⁶, damit die Mitgliedstaaten, die eine Risikoanalyse in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften vornehmen, die Möglichkeit haben, im Interesse einer effizienteren Verteilung der Kontrollmaßnahmen der Zollbehörden auf ihr gesamtes Hoheitsgebiet den Mindestkontrollsatz auf nationaler Ebene und nicht auf der Ebene der Ausfuhrzollstelle anzuwenden.

Im Juni 2007 ist die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden¹⁷, in Kraft getreten. Diese Verordnung verweist für die gegenseitige Amtshilfe auf die Verordnung (EG) Nr. 515/97¹⁸ und sieht die Übermittlung der betreffenden Informationen an die Kommission vor, wenn es Hinweise darauf gibt, dass die Barmittel im Zusammenhang mit dem Erlös aus einem Betrug oder mit einer sonstigen rechtswidrigen Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft stehen.

Der Vorschlag der Kommission¹⁹ für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung²⁰ ist im Jahr 2007 im Gesetzgebungsverfahren gut vorangekommen und wurde im Februar 2008 vom Europäische Parlament in erster Lesung mit Änderungen angenommen. Er sieht die Schaffung des Rechtsrahmens für das europäische Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE) und die Einrichtung eines Europäischen Zentralregisters vor. FIDE soll die operativen Dienste der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (OLAF) in die Lage versetzen, die zuständigen Behörden festzustellen, die mit Untersuchungen über dieselbe(n) Person(en) oder dasselbe (dieselben) Unternehmen befasst sind oder waren. Das Europäische Zentralregister soll zu Analyse Zwecken Daten zusammentragen, die üblicherweise im Rahmen des internationalen Handels verwendet werden²¹. Die endgültige Annahme des Vorschlags dürfte im Laufe des Jahres 2008 folgen.

¹⁵ KOM(2007) 489.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 14/2008 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 (ABl. L 8 vom 11.1.2008).

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 (ABl. L 309 vom 25.11.2005).

¹⁸ ABl. L 82 vom 22.3.1997.

¹⁹ KOM(2006)866.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 515/97, siehe oben.

²¹ Beispielsweise Warenbewegungen im Containerverkehr.

Auf die Modernisierung der Zollverfahren zielen zwei angenommene Vorschläge²² zur Umsetzung der Strategie von Lissabon ab. Mit Inkrafttreten des neuen Zollkodex wird die Inanspruchnahme der elektronischen Zollanmeldung zunehmend zum Allgemeingut, und im Rahmen des E-Zoll-Projekts sollen die aus den Zollinformations- und EDV-Systemen der Mitgliedstaaten stammenden Daten dank einer zentralen Plattform kompatibel werden. Durch diese Reformen werden die Kosten von Zollaktionen gesenkt, ein schnellerer Datenzugang gefördert und Risikoanalysen auf europäischer Ebene ermöglicht.

2.1.2. *Übereinkommen im Rahmen des dritten Pfeilers sowie punktuelle Maßnahmen der Mitgliedstaaten*

Im Jahr 2007 ist Malta dem Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen („Übereinkommen von Neapel II“)²³ beigetreten. Mit Ausnahme Italiens wurde das Übereinkommen von allen Mitgliedstaaten ratifiziert und in Kraft gesetzt, und es ist bereits zwischen 22 Mitgliedstaaten²⁴ anwendbar.

Malta hat auch das Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich²⁵ ratifiziert. Dieses Übereinkommen, mit dem insbesondere das Zollinformationssystem (ZIS) eingerichtet wurde und das Ende 2005 in Kraft trat, ist jetzt von allen Mitgliedstaaten ratifiziert.

Nach seiner Ratifizierung durch Schweden und Finnland konnte das Protokoll zur Änderung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich²⁶ in Kraft treten. Im Jahr 2007 ist dem Protokoll auch Lettland beigetreten²⁷. Das Protokoll stellt auf die Errichtung des vorgenannten FIDE ab.

Rumänien und Bulgarien sind den beiden Übereinkommen und dem vorgenannten Protokoll mit ihrem Beitritt zur EU beigetreten.²⁸

Belgien hat bilaterale Kooperationsabkommen mit mehreren Drittländern unterzeichnet. Im ungarischen Strafgesetzbuch wurde der Straftatbestand des illegalen Handels modifiziert und konkretisiert. Finnland hat eine erhebliche Umstrukturierung der Zollbehörden angekündigt, mit der eine Verbesserung des Risikomanagements angestrebt wird. In Irland wurde mit derselben Zielsetzung ein neues Informationssystem eingeführt.

²² Diese Vorschläge wurden 2008 verabschiedet: Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. L 145 vom 4.6.2008) und Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel (ABl. L 23 vom 23.1.2008).

²³ Übereinkommen vom 18. Dezember 1997 (ABl. C 24 vom 23.1.1998).

²⁴ Laut den Erklärungen nach Artikel 32 Absatz 4 des Übereinkommens.

²⁵ Übereinkunft vom 26. Juli 1995 (ABl. C 316 vom 27.11.1995).

²⁶ Protokoll vom 8. Mai 2003 (ABl. C 139 vom 13.6.2003).

²⁷ Das VK und MT haben das Protokoll am 15. Januar 2008 ratifiziert. AT, BE, EL, IT, IE und PT haben das Protokoll noch nicht ratifiziert.

²⁸ Ratsbeschlüsse 2008/39/JI vom 6.12.2007 (ABl. L 9 vom 12.1.2008) und 2007/764/EG vom 8.11.2007 (ABl. 307 vom 24.11.2007).

2.2. Bekämpfung des illegalen Handels mit echten und gefälschten Zigaretten

Im Jahr 2004 haben die Europäische Gemeinschaft und 10 Mitgliedstaaten²⁹ mit Philip Morris International (PMI) ein Kooperationsabkommen geschlossen. Seit der Unterzeichnung des Abkommens hat PMI bis Ende des Jahres 2007 575 Mio. USD (ungefähr 364,5 Mio. EUR) ausgezahlt. Seither sind 16 Mitgliedstaaten³⁰ dem Abkommen beigetreten, das die Zahlung von 1 250 Mio. USD über einen Zeitraum von zwölf Jahren vorsieht, die zur Bekämpfung des illegalen Handels mit echten und gefälschten Zigaretten verwendet werden könnten.

Im Dezember 2007 haben die Europäische Kommission und 26 Mitgliedstaaten³¹ ein Kooperationsabkommen mit Japan Tobacco International (JTI) unterzeichnet. Das Abkommen hat eine Laufzeit von 15 Jahren und sieht die Zahlung von 400 Mio. USD (ungefähr 253,6 Mio. EUR) vor, die zur Bekämpfung des illegalen Handels mit echten und gefälschten Zigaretten herangezogen werden könnten.

Zu den wichtigsten Bestandteilen dieser beiden Abkommen gehört auch die Einführung eines Mechanismus für die langfristige Verhütung des illegalen Handels mit Zigaretten von PMI und JTI auf dem europäischen Markt. Die Abkommen sehen vor, in Zusammenarbeit mit dem OLAF und den Mitgliedstaaten Verfahren für die Überwachung und die Rückverfolgbarkeit der betreffenden Erzeugnisse einzuführen, anhand derer sich ermitteln lässt, zu welchem Zeitpunkt die echten Zigaretten (der Marken von PMI und JTI) von der legalen Liefer- und Versorgungskette abgezweigt werden und in die Hände der illegalen Händler fallen.

Im Jahr 2007 hat die neue Komponente des Programms Hercule II, die auf die Bekämpfung des illegalen Handels mit echten und gefälschten Zigaretten abstellt (siehe Ziffer 2.6), die Kofinanzierung von Scanning-Ausrüstungen aus dem Gemeinschaftshaushalt vorgesehen, mittels derer die Aufdeckung des illegalen Handels mit echten Zigaretten in Höhe eines geschätzten Gesamtwertes von über 5 Mio. EUR erleichtert wurde. Im Rahmen dieses Programms werden auch weiterhin Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, der Kauf von technischem Spezialmaterial und die technische Unterstützung für die Überwachung von illegalen Aktivitäten auf diesem Gebiet finanziert.

Die Kommission (OLAF und GD SANCO) hat sich aktiv an der Vorbereitung der Verhandlungen über ein Protokoll zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs³² beteiligt. Dieses Protokoll behandelt speziell die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen. Ein Beamter des OLAF wurde zum Vorsitzenden des zwischenstaatlichen Verhandlungsgremiums gewählt, welches das Protokoll aushandelt.

²⁹ BE, DE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, PT und FI.

³⁰ Das VK ist nicht Vertragspartei dieses Abkommens.

³¹ Das VK ist nicht Vertragspartei dieses Abkommens.

³² Dok. OMS WHA 56.1 vom 21. Mai 2003 (in Kraft getreten am 27. Februar 2005).

2.3. Unregelmäßigkeiten und vermutete Betrugsfälle im Bereich der „Direktausgaben“

Bis zu diesem Jahr wurden die Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und vermutete Betrugsfälle und die Daten über die vorgenommenen Berichtigungen nur gesammelt, wenn diese unter die Ausgaben der geteilten Mittelverwaltung fielen. Um dies zu verbessern und den Unregelmäßigkeiten und den vermuteten Betrugsfällen in diesem Bericht besser Rechnung zu tragen, werden die Kommissionsdienststellen künftig im Buchführungssystem der Kommission (ABAC) mehr Informationen über erfolgte Feststellungen und Berichtigungen erfassen.

Um bereits in diesem Jahr eine erste Analyse liefern zu können, haben die Kommissionsdienststellen die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten und die vermuteten Betrugsfälle in den Bereichen der zentralen unmittelbaren Ausführung des Haushaltsplans ermittelt.

2.4. Neues dynamisches Konzept für die „Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften“

Die Kommission hat im Jahr 2001 die Einführung eines präventiven Schutzmechanismus für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften („Fraud-proofing“) beschlossen³³, um die Rechtsvorschriften und das Vertragsmanagement „betrugssicherer“ zu machen. Seit 2002 wurden zusammen mit den betreffenden Abteilungen und Dienststellen neue Gesetzesinitiativen und Rechtsgrundlagen für die Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt (wie z.B. Musterverträge) ausgearbeitet, die das besondere Erfordernis beinhalten, auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu achten. Diese Projekte wurden unter dem Gesichtspunkt ihrer „Widerstandsfähigkeit“ gegen Betrugsdelikte analysiert und jeweils bei Bedarf verbessert³⁴.

Im Dezember 2007 hat die Kommission ein neues dynamisches Konzept für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften³⁵ eingeführt, dessen Dreh- und Angelpunkt die Nutzung der Erkenntnisse der operativen Untersuchungstätigkeiten des OLAF ist. Zur Nutzung der operativen Erfahrungen werden diese Ergebnisse und Informationen auf eine besser strukturierte und den Erfordernissen entsprechende Grundlage gestellt und umfangreicher mit den anderen Kommissionsdienststellen wie auch mit den anderen EU-Organen und -Einrichtungen geteilt. Dieses neue Konzept dient dem Ziel, Schwachstellen nicht nur in den Legislativvorschlägen selbst zu erkennen, sondern auch bei der Anwendung des EU-Rechts und bei den jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystemen.

Durch den Einsatz aller verfügbaren Daten (Ergebnisse von Untersuchungen, Prüftätigkeiten und Analysen usw.) im Rahmen dieser neuen Politik, die zunächst im Bereich der Direktausgaben Anwendung findet, wird die Betrugsprävention verbessert.

³³ Mitteilung der Kommission SEK(2001)2029 endg.

³⁴ Die Ergebnisse des „Fraud-proofing“ im Zeitraum 2002-2007 wurden in einem Bericht eingehend erläutert (SEK(2007)1676 endg.).

³⁵ KOM(2007) 806 endg.

2.5. Schutz des Euro gegen Geldfälschung

Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates³⁶ stellt darauf ab, den Schutz gegen Geldfälschung zu verstärken, indem er den betroffenen Einrichtungen die Sorgfaltspflicht auferlegt, alle Euro-Banknoten und –Münzen, die sie erhalten haben, auf ihre Echtheit hin zu überprüfen, bevor sie diese wieder in den Geldumlauf geben. Der Vorschlag zielt darüber hinaus auch darauf ab, den Transport gefälschter Banknoten und Münzen zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den EU-Organen und –Einrichtungen zu gestatten, um die Überprüfung der Geldscheine und Münzen auf Echtheit zu erleichtern.

Gemäß dem Rahmenbeschluss des Rates aus dem Jahr 2000³⁷, hat die Kommission in einem Bericht eine Bilanz aller strafrechtlichen und anderen Sanktionen aufgestellt, die von den Mitgliedstaaten zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung erlassen wurden³⁸. Allem Anschein nach erfüllen die ergriffenen Maßnahmen im Großen und Ganzen die Anforderungen des betreffenden Rahmenbeschlusses an die Effektivität und Effizienz insofern, als die vorgesehenen Straftatbestände und Sanktionen als allgemein anerkannter Grundsatz in die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen wurden.

Auf der operativen Ebene hat die Kommission mit den im Rahmen des Pericles-Programms³⁹ durchgeführten Aktionen die Zusammenarbeit der nationalen, europäischen und internationalen Behörden, die für den Schutz des Euro und die Bekämpfung der Geldfälschung zuständig sind, auch weiter unterstützt. Der Haushaltsansatz 2007 für das Pericles-Programm wurde zu über 80 % ausgeführt und zwölf Projekte damit in die Wege geleitet; davon wurden sieben Projekte von den Mitgliedstaaten und fünf Projekte von der Kommission (OLAF) vorgeschlagen.

Die meisten dieser Projekte, die sich an Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und den Bewerberländern richten, beinhalten ein pädagogisches Ziel (Organisation von Aus- und Weiterbildungsseminaren, Aktionen zur Vertrautmachung mit den Techniken der Erkennung von gefälschtem Geld usw.). Das Pericles-Programm hat auch zu zwei breit angelegten Seminaren mit beigetragen, an denen Vertreter der Mitgliedstaaten, der Länder Lateinamerikas und des karibischen Raums teilnahmen, um die Zusammenarbeit mit diesen Drittländern auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldfälschung und des Schutzes des Euro zu verstärken.

Im Jahr 2007 wurden etwa 211.000 Euro-Münzen aus dem Geldumlauf genommen. Diese Zahl ist gegenüber 2006 um 29 % gestiegen, was hauptsächlich auf die verstärkte Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

³⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 (KOM(2007) 525 endg.).

³⁷ Rahmenbeschluss 2000/383/JI (ABl. L 140 vom 14.6.2000).

³⁸ Dritter Bericht der Kommission gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro (KOM(2007) 524 endg.).

³⁹ Beschluss des Rates vom 17.12.2001 (ABl. L 339 vom 21.12.2001).

2.6. Programm „Hercule II“

Dieses Programm soll einen Beitrag zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften leisten⁴⁰. Im Jahr 2007 haben das Europäische Parlament und der Rat beschlossen, die Laufzeit des Programms auf den Zeitraum 2007-2013 zu verlängern⁴¹.

Die Finanzausstattung dieses Programms wurde um 6 Mio. EUR pro Jahr aufgestockt, um eine neue Programmkomponente mit aufnehmen zu können, in deren Rahmen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und der Kauf spezieller Ausrüstungen zur Bekämpfung des illegalen Zigarettenhandels finanziert werden können.

Mit den für 2007 angesetzten Haushaltsmitteln von 13 574 Mio. EUR konnten 15 Projekte im Bereich Aus- und Weiterbildung, 21 Projekte im Bereich technische Hilfe und 10 Aktionen im Bereich rechtliche Nachforschungen kofinanziert werden. Unter diesen Projekten befinden sich Maßnahmen auf internationaler Ebene, wie Konferenzen zur Erleichterung des Austauschs von theoretischen oder operativen Erfahrungen, aber auch Einzelmaßnahmen zur Unterstützung bestimmter nationaler Behörden, wie z.B. der Kauf spezieller Ausrüstungen zur Aufdeckung von illegalem Handel oder technische Hilfe im Zusammenhang mit speziellen Untersuchungen.

2.7. Sonstige Maßnahmen, die im Jahr 2007 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ergriffen wurden

Im Rahmen der *Europäischen Transparenzinitiative*⁴² hat die Kommission vorgeschlagen, die Liste aller Empfänger von Mitteln aus dem Gemeinschaftshaushalt systematisch zu veröffentlichen, und zwar unabhängig von der Art der Mittelverwaltung. Nach Aufnahme dieser Verpflichtung in die Haushaltsordnung⁴³ und in die einschlägige Verordnung der Kommission mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds⁴⁴ im Jahr 2006 wurde 2007 mit zwei Verordnungen⁴⁵ die Verpflichtung der Mitgliedstaaten eingeführt, die Liste aller Empfänger von Mitteln aus den Agrarfonds und den Fischereifonds sowie die jeweiligen Beträge, die sie erhalten, zu veröffentlichen.

Im Anschluss an die Mitteilung der Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs⁴⁶ und an das Ersuchen des EU-Ministerrates vom Juni 2007

⁴⁰ http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_en.html.

⁴¹ Beschluss Nr. 878/2007/EG (ABl. L 193 vom 25.7.2007).

⁴² KOM(2007) 127.

⁴³ 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), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 390 vom 30.12.2006).

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 (ABl. L 371 vom 27.12.2006).

⁴⁵ Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 (ABl. C 181 vom 3.8.2007), Verordnung (EG) nr. 498/2007 der Kommission vom 26.3.2007 (ABl. L120 vom 10.5.2007).

⁴⁶ KOM(2006) 254.

verabschiedete die Kommission eine Mitteilung zu einigen Kernfragen im Zusammenhang mit der Entwicklung einer *MwSt-Betrugsbekämpfungsstrategie* in der EU, so insbesondere zur Bekämpfung des Karussellbetrugs⁴⁷. In ihren Beiträgen zum vorliegenden Bericht haben mehrere Mitgliedstaaten angegeben, dass sie auf nationaler Ebene Maßnahmen zur besseren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs ergriffen haben⁴⁸.

Das *Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*⁴⁹ und seine Protokolle⁵⁰ wurden 2007 von Slowenien ratifiziert. Rumänien und Bulgarien sind ihnen zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts automatisch beigetreten⁵¹. Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen und/oder seine Protokolle noch nicht ratifiziert haben, dies so bald wie möglich zu tun⁵².

Die Kommissionsdienststellen haben im Jahr 2007 mehrere *Abkommen über die Verwaltungszusammenarbeit* mit den zuständigen Behörden bestimmter Drittländer⁵³ auf dem Gebiet der Bekämpfung von Betrug, Korruption und aller sonstigen Aktivitäten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Signatar-Drittstaaten unterzeichnet. Die Kommission setzt ihre Verhandlungen fort, um ähnliche Abkommen mit weiteren Drittländern zu schließen, die in den Genuss von finanziellen Hilfen aus Europa kommen.

Die Slowakei hat eine *nationale Strategie zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften* verabschiedet, die für die kommenden Jahre Maßnahmen auf allen betroffenen Gebieten vorsieht. Das rumänische Strafgesetzbuch und andere Anschlussgesetze wurden geändert, um die strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen mit einzubeziehen. In Italien hat der Ausschuss für die Bekämpfung des Betrugs an den Europäischen Gemeinschaften den Auftrag erhalten, alle Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten in den Sektoren Steuern, Agrarausgaben und

⁴⁷ KOM(2007) 758.

⁴⁸ BE, CZ, HU, MT und RO.

⁴⁹ Siehe oben.

⁵⁰ Erstes Protokoll vom 27. September 1996 (ABl. C 313 vom 23.10.1996). Protokoll vom 29. November 1996 betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung (ABl. C 151 vom 20.5.1997). Zweites Protokoll vom 19. Juni 1997 (ABl. C 221 vom 19.7.1997).

⁵¹ Beschluss des Rates 2008/40/JI vom 6. Dezember 2007 über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zu dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zu seinen Protokollen (ABl. L 9 vom 12.1.2008).

⁵² Bis heute haben CZ, HU, MT und PL weder das Übereinkommen noch seine Protokolle ratifiziert. EE hat das Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften noch nicht ratifiziert. IT hat das Zweite Protokoll noch nicht ratifiziert, das aus diesem Grund auch nicht in Kraft treten kann. In ihrem Zweiten Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens und seiner Protokolle (KOM(2008) 77 endg.) hat die Kommission zudem bei sieben Mitgliedstaaten Lücken bei der Umsetzung bestimmter Bestimmungen des Übereinkommens festgestellt. Die Kommission nimmt mit diesen Staaten Einzelkontakte auf, um die Umsetzung zu Ende zu bringen.

⁵³ So mit den Nationalbehörden von: Marokko (dieses Abkommen umfasst auch den Zollbereich), Dschibuti, Republik Kongo (Brazzaville), Senegal, Argentinien und mit dem Forum der Staatlichen Generalinspektionen von Afrika (FIGE).

Strukturfonds zu koordinieren. Schweden hat sein internes Kontrollsystem verstärkt, das auf inländische und europäische öffentliche Mittel Anwendung findet.

In die Rechtsordnungen Maltas und Rumäniens wurden neue *Verwaltungssanktionen* aufgenommen, die bei bestimmten schweren Unregelmäßigkeiten zu verhängen sind. Lettland hat seine *strafrechtlichen Sanktionen* für Rechtsverstöße zum Nachteil von öffentlichen Mitteln der Gemeinschaften, die im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wurden, verschärft. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Verwendung bzw. die Aktualisierung von Handbüchern und behördeninternen Leitlinien zur Harmonisierung der *Behandlung und der Meldung von Unregelmäßigkeiten* mitgeteilt⁵⁴. In Estland werden alle Unregelmäßigkeiten, für die eine endgültige Lösung gefunden wurde, auf den Internetseiten des Finanzministeriums veröffentlicht.

In Belgien und Frankreich wurden die für *Korruption* geltenden Strafrechtsvorschriften geändert, um sie mit den einschlägigen europäischen und internationalen Ab-/Übereinkommen in Einklang zu bringen. In der Slowakei wurde eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, um das nationale Antikorruptionsprogramm zu aktualisieren. In Portugal wurde 2007 die Durchführung der gemeinsamen Initiative mehrerer Untersuchungsbehörden zur Korruptionsbekämpfung mit der Veröffentlichung eines Berichts abgeschlossen. Belgien und Zypern haben Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung von *Geldwäsche* ergriffen.

In Rumänien sind Schulden gegenüber den Europäischen Gemeinschaften im Hinblick auf eine mögliche *Einziehung* künftig den nationalen Steuerschulden gleichgestellt.

3. KONTROLLEN ZUR AUFDECKUNG VON BETRUGSDELIKTEN UND SONSTIGEN UNREGELMÄSSIGKEITEN

Bei der Einziehung der Eigenmittel der Gemeinschaften und den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten den Haushaltsplan ausführen, besteht hinsichtlich der Kontrollen zur Aufdeckung von Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten eine geteilte Zuständigkeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und den Behörden der Gemeinschaften.

Abläufe und Ergebnisse dieser Kontrollen werden in diesem Kapitel kurz dargestellt.

3.1. Kontrollen auf dem Gebiet der Strukturfonds

Um einen neuen Anlauf zur Verbesserung der Bewirtschaftung der europäischen Fondsmittel zu nehmen, so insbesondere derer, die von den Mitgliedstaaten verwaltet werden, hat die Kommission unter Berücksichtigung der Stellungnahme Nr. 2/2004⁵⁵ des Rechnungshofs zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ im Januar 2006 einen

⁵⁴ DE, IT und SK.

⁵⁵ ABl. C 107 vom 30.4.2004.

Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen⁵⁶ verabschiedet. Damit wird das strategische Ziel verfolgt, vom Rechnungshof eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung zu erhalten.

3.1.1. Verbesserung des Kontrollrahmens

Die neue Regelung, die ab dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 für die Strukturausgaben⁵⁷ gilt, vereinfacht und verdeutlicht bestimmte Aspekte des Verfahrens der Zuweisung und der Auszahlung der Fondsmittel. Sie sieht eine bessere Information aller beteiligten Akteure über die geltende Regelung vor, so insbesondere der potenziellen Empfänger. Die internen Kontrollsysteme sind eindeutig bestimmt.

Die Mitgliedstaaten bestimmen für jedes operative Programm eine *Verwaltungsbehörde*, die für die ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des Programms sowie für die Verwaltungskontrollen zuständig ist.

Die Mitgliedstaaten bestimmen auch eine *Bescheinigungsbehörde* („Zahlungsbehörde“ in der für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 geltenden Regelung), die für die Bescheinigung der Ausgabenerklärungen und der Zahlungsanträge vor ihrer Übermittlung an die Kommission zuständig ist. Sie ist auch dafür zuständig, die Folgemaßnahmen für aufgedeckte Unregelmäßigkeiten (einschließlich Betrugsfällen) zu gewährleisten und der Kommission regelmäßig Rechenschaft darüber abzulegen.

Die Mitgliedstaaten bestimmen ferner eine *Prüfbehörde* („Winding-up body“ in der für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 geltenden Regelung). Die Vorschriften und Grundsätze zur Regelung der Kontrollen und Prüfungen der betreffenden Maßnahmen durch die Prüfbehörde wurden für den neuen Programmplanungszeitraum harmonisiert; der Informationsaustausch mit der Kommission wurde verstärkt. Künftig muss die Prüfbehörde der Kommission auch eine Prüfstrategie für das operative Programm vorlegen, für deren Umsetzung sie verantwortlich ist.

Die Prüfbehörde hat der Kommission einen *jährlichen Kontrollbericht* zu übermitteln, der die Ergebnisse ihrer Prüfungen enthält. Für den neuen Programmplanungszeitraum ist dieser Bericht auf der Grundlage eines einheitlichen Schemas zu erstellen und muss zwingend Angaben zur aufgedeckten Fehlerquote

⁵⁶ KOM (2006) 9 und SEK(2006) 49. Unter dem „integrierten Kontrollrahmen“ sind zusätzliche Überwachungs- und Kontrollsysteme zu verstehen, die ausreichende und angemessene Zuverlässigkeit dafür bieten, dass mit dem Fehlerrisiko auf allen Handlungsebenen korrekt umgegangen wird. Die Kommission veröffentlicht Ende 2008 eine Mitteilung über Kosten und Nutzen der Kontrolle in Bezug auf das Restrisiko. Zu den weiteren Aspekten, siehe den Ersten Bericht (KOM(2007) 86) und den Abschlussbericht über die Durchführung des Aktionsplans (KOM(2008) 110).

⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds; Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung; Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung der Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. Ähnliche Vorschriften gelten im Fischereisektor; Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 (ABl. L223 vom 15.8.2006).

enthalten. Ein weiterer wichtiger Fortschritt besteht in der Verpflichtung der Prüfbehörden, jedes Jahr eine *Stellungnahme* zu der Frage abzugeben, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren, so dass die Richtigkeit der der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärungen und damit die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge hinreichend gewährleistet sind.

Die Mitgliedstaaten unterliegen künftig auch der Verpflichtung, *jährliche und abschließende Durchführungsberichte* über die Gesamtheit der erklärten Ausgaben und alle durchgeführten Prüfungen vorzulegen⁵⁸. Dies betrifft auch den Programmplanungszeitraum 2000-2006. Ende April 2008 hatten fast alle Mitgliedstaaten jährliche Zusammenfassungen vorgelegt, die die Mindestanforderungen ganz oder großenteils erfüllten. Die Kommission hat gegen einen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Die Kommission hat ein Verfahren zur Prüfung der Konformität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 71 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 eingeführt. Sie prüft und genehmigt die von den Auditbehörden der Mitgliedstaaten entwickelten Auditstrategien. Anhand ihrer eigenen Kontrollen und Auditprüfungen nimmt die Kommission sodann eine Bewertung der Zuverlässigkeit vor, die die in den Mitgliedstaaten eingesetzten Systeme bieten; diese erscheint dann im Jährlichen Tätigkeitsbericht der zuständigen Generaldirektionen und im Synthesebericht der Kommission. Diese Bewertung stützt sich auf die harmonisierten Indikatoren der Recht- und Ordnungsmäßigkeit.

Die Kommission ist befugt, Zahlungen für befristete oder unbefristete Zeit auszusetzen. Sie kann zudem Finanzkorrekturen vornehmen.

3.1.2. *Kontrollen des Finanzmanagements der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des EFRE*

Die in diesem Abschnitt aufgeführten Informationen beruhen ausschließlich auf den von den Mitgliedstaaten anhand des Fragebogens⁵⁹ übermittelten Informationen und betreffen nur den EFRE. Im Fragebogen wurden Angaben zu den bei Jahresende 2007 gebräuchlichen Kontrollsystemen sowie Statistiken in Bezug auf die im Jahr 2005 durchgeführten Kontrollen verlangt.

Die meisten Unregelmäßigkeiten kommen zwangsläufig auf der Ebene des Endempfängers bzw. des Endbegünstigten vor. Die Verwaltungsbehörden führen „Kontrollen der Haushaltsführung“ bzw. „Kontrollen auf der ersten Ebene“ durch, um Unregelmäßigkeiten bereits in einem Frühstadium des Verfahrens aufzudecken. Diese Kontrollen umfassen zwingend verwaltungstechnische Nachprüfungen anhand von Rechnungsunterlagen in Bezug auf alle Erstattungsanträge, die von den Begünstigten vorgelegt werden, sowie Nachprüfungen vor Ort.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat angegeben, dass bei den *verwaltungstechnischen Nachprüfungen anhand der Rechnungsunterlagen* alle mit

⁵⁸ Artikel 53b Absatz 3 der Haushaltsordnung.

⁵⁹ Diese Informationen wurden nicht durch vergleichende Gegenprobe der Daten nachgeprüft, über die die Generaldirektion „Regionalpolitik“ der Kommission verfügt. Die einzelnen Antworten sind im Dokument SEK(2008)2301 veröffentlicht worden.

den Projekten und den Ausgabenerklärungen zusammenhängenden Dokumente systematisch einer gründlichen Kontrolle unterzogen werden. In allen Mitgliedstaaten erstreckt sich die eingehende Kontrolle auf die Förderfähigkeit der jeweiligen Ausgabe. In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten prüfen die Behörden auch systematisch, ob die Merkmale der zugrunde liegenden Dokumente zutreffen; in einem Drittel der Mitgliedstaaten kontrollieren sie, ob die kofinanzierte Sach- bzw. Dienstleistung tatsächlich erbracht wurde.

Bei der Quote der Ausführung des Haushaltsplans für das Jahr 2005, die im Rahmen der *Nachprüfung vor Ort* einer Kontrolle unterzogen wurde, zeigen sich von einem Mitgliedstaat zum anderen, ja sogar von einem Programm zum anderen erhebliche Abweichungen. Lag die Quote unter 100 % so haben die Mitgliedstaaten die repräsentative oder die zufällige Stichprobe mit der Risikoanalyse kombiniert, um die Kontrollen entsprechend auszurichten.

Im Jahr 2005 wurden die Kontrollen an Ort und Stelle meistens von zwischengeschalteten Stellen durchgeführt. In fünf Mitgliedstaaten haben sich die Verwaltungsbehörden in einem Großteil der Fälle selbst um die Kontrollen gekümmert. Ein einziger Mitgliedstaat hat die Kontrollen an Ort und Stelle in erheblichem Umfang an externe Prüfer vergeben.

Alle Mitgliedstaaten haben angegeben, dass die Akten der durchgeführten Kontrollen und der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten für jedes einzelne Projekt in der *Datenbank zur Verfolgung der Umsetzung des Programms* archiviert werden. Jedoch waren nur wenige Mitgliedstaaten in der Lage, zuverlässige Statistiken über die *Ergebnisse der Kontrollen*, die im Jahr 2005 durchgeführt wurden, zu übermitteln. Dies lässt vermuten, dass diese Daten nicht zentralisiert verarbeitet und verwaltet werden.

Aus den eingegangenen Statistiken ging hervor, dass es sich bei den meisten aufgedeckten Unregelmäßigkeiten um nicht förderfähige Ausgaben, fehlende oder unvollständige Belege und die Nichteinhaltung der horizontalen Haushaltsregeln oder der Bedingungen der Finanzhilfevereinbarung handelte. Die Unregelmäßigkeiten wurden im Allgemeinen im Laufe von verwaltungstechnischen Kontrollen anhand der Rechnungsunterlagen aufgedeckt, doch ist der Anteil, der im Laufe von Kontrollen an Ort und Stelle aufgedeckt wurde, nach wie vor groß (zwischen 20 % und 50 %).

Die Tatsache, dass die Unregelmäßigkeiten in diesem frühen Stadium und in unmittelbarer Nähe zu den Begünstigten aufgedeckt werden, trägt dazu bei, dass einfache und wirksame *Maßnahmen* ergriffen werden können, z.B. die Aufforderung, die fehlenden Rechnungsunterlagen vorzulegen, oder im Falle von nicht förderfähigen Ausgaben, die Rückbuchung und Neuzuteilung der Mittel. Wird eine Unregelmäßigkeit aufgedeckt, so haben die Mitgliedstaaten für die Folgemaßnahmen zu sorgen. Sie besorgen dies manchmal mittels integrierter Datenverarbeitungssysteme. Übersteigt die Unregelmäßigkeit eine bestimmte Schwelle, so ist sie der Kommission (dem OLAF) mitzuteilen.

Die Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass die Hauptursachen für Unregelmäßigkeiten in der fehlenden Klarheit der Grundsätze und Regeln für die Förderfähigkeit, im Mangel an hinreichenden Leitlinien und in den

Personalproblemen zu sehen sind. Bestimmte Mitgliedstaaten erwähnen auch Konkurse, die Gefahr der Überfinanzierung oder strafbare Handlungen. Die Verbesserungen, die unlängst am Kontrollrahmen vorgenommen wurden, stellen insbesondere darauf ab, die Zahl der Begünstigten, die wissentlich oder unwissentlich fehlerhafte Anträge stellen (oder zumindest nicht förderfähige Ausgaben geltend machen), und das Fehlerrisiko für die zuständigen Behörden zu vermindern.

3.2. Kontrollrahmen im Agrarbereich

Kontrollen durch die nationalen Behörden: Gemäß dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zahlung der Beihilfen an die Endbegünstigten zuständig, und zwar über zwischengeschaltete Stellen, nämlich die von den Mitgliedstaaten zugelassenen *Zahlstellen*⁶⁰. Diese haben vor der Zahlung insbesondere auf die Förderfähigkeit der Anträge und auf ihre Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften zu achten.

Für jede Beihilferegelung legen die einschlägigen sektorspezifischen Verordnungen die genauen Vorschriften für die Kontrollen fest, die von den Zahlstellen oder den von ihnen bevollmächtigten und unter ihrer Aufsicht handelnden Stellen durchzuführen sind.

Jeder Beihilfeantrag unterliegt vor einer Zahlung verwaltungstechnischen Nachprüfungen. Die *Nachprüfungen vor Ort* werden nach dem Stichprobenverfahren vorgenommen, wobei eine Stichprobe für gewöhnlich 5 bis 10 % erfasst, aber je nach Risiko in dem betreffenden Sektor auch bis 100 % umfassen kann (und sollte).

Das wichtigste Kontrollsystem ist das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Es deckt alle Direktzahlungen an die Landwirte ab. Das InVeKoS umfasst eine automatisierte Datenbank, ein System zur Identifizierung der Landwirte, der landwirtschaftlichen Parzellen und der Tiere für den Fall von Zahlungen im Zusammenhang mit Tieren, und ein System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen und von Beihilfeanträgen. Der Europäische Rechnungshof hat mehrfach bestätigt, dass das InVeKoS bei ordnungsgemäßem Gebrauch ein wirksames Kontrollsystem darstellt, um das Risiko unregelmäßiger Ausgaben zu begrenzen.

Bei den Beihilferegelungen, die nicht vom InVeKoS abgedeckt sind, wie z.B. der Lagerhaltung für Agrarerzeugnisse oder den Ausfuhrerstattungen, sind nach der entsprechenden Zahlung an den Begünstigten zusätzliche Nachprüfungen vorzunehmen.

Am Ende eines jeden Haushaltsjahres erstellt die *bescheinigende Stelle* eine Bescheinigung, aus der hervorgeht, ob ausreichend gewährleistet ist, dass die der Kommission übermittelten Rechnungen richtig, vollständig und genau sind, und dass die internen Kontrollverfahren zufriedenstellend funktioniert hat.

⁶⁰ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 (ABl. L 209 vom 11.8.2005).

Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission den Jahresabschluss jeder Zahlstelle vorlegen, zusammen mit einer vom Leiter der Zahlstelle unterzeichneten *Zuverlässigkeitserklärung*. Diese Zuverlässigkeitserklärung kann durch Vorbehalte eingeschränkt sein, die das durch diese betroffene Schadensvolumen beziffern müssen. In diesem Fall muss die Zuverlässigkeitserklärung einen geeigneten Aktionsplan zur Behebung der ermittelten Mängel zusammen mit den für seine Umsetzung erforderlichen Fristen umfassen. Die Zuverlässigkeitserklärung muss eine wirksame Überwachung der während des ganzen Jahres vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorsehen.

Ab dem Jahr 2007⁶¹ müssen die Mitgliedstaaten mit mehr als einer Zahlstelle auch einen jährlichen und abschließenden Durchführungsbericht (*Synthesebericht*) erstellen, der die Zuverlässigkeitserklärungen und die Bescheinigungen der bescheinigenden Stellen zum Ende des Haushaltsjahres umfasst. Dies dient dem Ziel, die Zuverlässigkeitserklärung und die Bescheinigung zu ergänzen und damit die Verantwortungskette zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu verstärken.

Kontrollen durch die Kommission: Die Kommission kontrolliert vor allem die Vollständigkeit, die Genauigkeit und die Korrektheit der Zahlstellenkonten und überprüft zudem (vor allem anhand von Kontrollen vor Ort), ob die Mitgliedstaaten die Ausgaben in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt haben. Ist dies nicht der Fall, schließt sie die betreffende Ausgabe von der Finanzierung durch die Gemeinschaft aus (finanzielle Berichtigungen). Dieser als „Konformitätsabschluss“ bezeichnete Mechanismus hat sich im Laufe der Jahre als sehr effektives Instrument erwiesen, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu schützen.

Der Konformitätsabschluss bewahrt den Gemeinschaftshaushalt vor Ausgaben, die ihm nicht aufgebürdet werden dürfen. Er stellt jedoch nicht auf die Einziehung von unregelmäßigen Zahlungen ab, die den Endbegünstigten überwiesen wurden; die Einziehung ist nämlich eine Maßnahme, die nach dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Der Konformitätsabschluss dient zur Prüfung der von den Mitgliedstaaten verwendeten Kontroll- und Verwaltungssysteme und zur Rückerlangung von nicht in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgten Ausgaben von den nationalen Behörden. Die finanziellen Berichtigungen werden je nach Art und Schwere des Verstoßes sowie je nach finanziellem Schaden, der der Gemeinschaft zugefügt wurde, beschlossen. Ihre Höhe wird auf der Grundlage der tatsächlich verursachten Verluste bzw. im Wege einer Hochrechnung berechnet. Ist dies nicht möglich, werden Pauschalbeträge angesetzt, bei denen die Schwere der Mängel in der Mittelbewirtschaftung berücksichtigt wird, um das finanzielle Risiko für die Gemeinschaft zum Ausdruck zu bringen. Im Jahr 2007 hat die Kommission mehrere Ausgaben in Höhe von etwa 686,6 Mio. EUR, die von den Mitgliedstaaten zulasten des EAGFL und des ELER getätigt wurden, von der Finanzierung durch die

⁶¹ Verordnung (EG) Nr. 885/2006 (ABl. L 171 vom 23.6.2006).

Gemeinschaft ausgeschlossen⁶², weil diese nicht in Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften standen.

Werden mit Unregelmäßigkeiten behaftete Zahlungen festgestellt, oder können sie in der Folge von Konformitätsabschlussverfahren festgestellt werden, so sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die entsprechenden Folgemaßnahmen im Wege von Einziehungen bei den Endbegünstigten sicherzustellen. Selbst wenn dies nicht möglich ist, weil die finanzielle Berichtigung ausschließlich Unzulänglichkeiten im Verwaltungs- und Kontrollsystem des betreffenden Mitgliedstaates betrifft, so ist jedoch die finanzielle Berichtigung ein wichtiges Gestaltungsmittel, um die Funktionsweise dieses Systems zu verbessern und somit die Überweisung von mit Unregelmäßigkeiten behafteten Zahlungen an die Endbegünstigten zu verhindern bzw. diese aufzudecken und wieder einzuziehen. Der Konformitätsabschluss trägt somit zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Maßnahmen auf der Ebene dieser Begünstigten bei.

3.3. Kontrollen bei den traditionellen Eigenmitteln

Die Mitgliedstaaten sind für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel, die Rechnungslegung und die Durchführung der erforderlichen Kontrollen und Untersuchungen zuständig⁶³. Sie müssen eine „Buchführung A“ für die Verbuchung der bezahlten und/oder der durch eine Zollbürgschaft abgesicherten Zollschulden und eine „Buchführung B“ für die Verbuchung der weder erhobenen noch durch eine Zollbürgschaft abgesicherten (oder zwar durch eine Zollbürgschaft abgesicherten, aber bestrittenen) Zollschulden vorhalten. Die meisten in der „Buchführung B“ verbuchten Zollschulden stammen aus aufgedeckten Betrugsdelikten oder sonstigen Unregelmäßigkeiten. Die meisten Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten (80 % in den Jahren 2006 und 2007) werden bei den nationalen Erstkontrollen (sowohl physische Kontrollen am Objekt als auch Kontrollen anhand der Rechnungsunterlagen) und den nationalen Kontrollen nach Rechnungsabschluss aufgedeckt.

Die Kommission führt die Aufsicht über das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems der traditionellen Eigenmittel. Sie trägt dafür Sorge, dass die traditionellen Eigenmittel rechtzeitig verfügbar sind und setzt im Säumnisfall die Zinsen fest. Zu den Kontrollmethoden gehören insbesondere die Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten, Vereinbarungen über gemeinsame Prüfungen⁶⁴, Folgemaßnahmen zu den Prüfungsfeststellungen der Vorbemerkungen (ehemals Sektorschreiben) und Jahresberichten des Rechnungshofs und spezifische Folgemaßnahmen bei Informationen aus anderen Kommissionsdienststellen (z.B. Informationen des OLAF über Einzelfälle mit großem Schadensvolumen, die gegenseitige Amtshilfe erfordern).

⁶² Entscheidungen 2007/243/EG, 2007/247/EG und 2008/68/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2007, ABl. L 261 vom 6.10.2007 und ABl. L 18 vom 23.1.2008).

⁶³ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates (ABl. L 130 vom 31.5.2000).

⁶⁴ Die Vereinbarungen über gemeinsame Prüfungen betreffen AT, DA und NL. Diese Mitgliedstaaten führen die Prüfungen zu einem im Einvernehmen mit der GD Haushalt ausgesuchten Prüfungsgegenstand selbst durch, die in der Folge das Verfahren und die Ergebnisse der Prüfung bei einem Überprüfungsbesuch nachvollzieht.

Bei ihren 32 Einzelkontrollen im Jahr 2007 hat die GD Haushalt 114 Regelabweichungen im Bereich der traditionellen Eigenmittel aufgedeckt. Wie in den Vorjahren musste nur eine sehr begrenzte Anzahl von Regelabweichungen als Rechtsverstoß behandelt werden (im Jahr 2007 wurde kein neues Verfahren eingeleitet, derzeit gibt es 31 laufende Verfahren), da sie auf bilateralem Wege ordnungsgemäß mit den Mitgliedstaaten erörtert und dem Beratenden Ausschuss für Eigenmittel vorgelegt wurden.

Im Rahmen der Folgemaßnahmen für die Regelabweichungen, die in den Jahresberichten und den Prüfungsfeststellungen der Vorbemerkungen des Rechnungshofs beschrieben sind, hat die GD Haushalt im Jahr 2007 20 neue Schreiben mit derartigen Bemerkungen erhalten.

Die Ergebnisse der Kontrollen widersprechen keineswegs der Gesamtübersicht über die Finanzierung des EU-Haushalts im Rahmen der traditionellen Eigenmittel, die sich als prompt und termingerecht erweist. Alles in allem halten die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich ein.

3.4. Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96⁶⁵

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 überträgt der Kommission die Zuständigkeit, Kontrollen und Überprüfungen vor Ort in den Mitgliedstaaten und, in Einklang mit den geltenden Kooperationsabkommen, auch in den entsprechenden Drittländern durchzuführen. Seit dem 1. Juni 1999 wird diese Befugnis durch das OLAF ausgeübt⁶⁶.

Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten sind typische Bestandteile externer Untersuchungen, bei den es sich ja um verwaltungsrechtliche Untersuchungen des OLAF außerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaften zum Zwecke der Bekämpfung aller illegalen Aktivitäten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union handelt.

Bei der Anwendung der Verordnung Nr. 2185/96 folgt das OLAF den Leitlinien des im Oktober 1997 herausgegebenen *Vademekums*⁶⁷, das zurzeit aktualisiert wird.

Im Jahr 2007 hat das OLAF insgesamt 74 Kontrollen vor Ort gemäß der Verordnung Nr. 2185/96 durchgeführt (wobei diese Anzahl mit den 72 im Jahr 2006 durchgeführten Kontrollen vergleichbar ist), und zwar

- 25 Kontrollen im Bereich der Agrarausgaben;
- 26 Kontrollen im Bereich der strukturpolitischen Ausgaben;
- 21 Kontrollen in den Bereichen der Direktausgaben und der Außenhilfe;

⁶⁵ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates (ABl. L 292 vom 15.11.1996).

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 (ABl. L 136 vom 31.5.1999).

⁶⁷ UCLAF/12/SEK(97)9989.

- 2 Kontrollen im Zusammenhang mit internen Untersuchungen.

Alle Kontrollen vor Ort wurden im Gebiet der Europäischen Union vorgenommen, mit Ausnahme einer Kontrolle vor Ort, die im Bereich der Außenhilfe in einem Drittland durchgeführt wurde.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Kontrollen vor Ort in Bezug auf Quantität und Qualität ein sehr wichtiges Instrument zur Durchführung von externen Untersuchungen darstellen.

Jedoch hängt das operative Ergebnis weitgehend von der Effizienz der Zusammenarbeit der nationalen Behörden ab. Diesbezüglich erstellt das OLAF derzeit einen neuen Bericht über die Durchführung der Verordnung Nr. 2185/96, in dem für jedes Stadium der Kontrollen vor Ort „bewährte Praktiken“ dargestellt sind. Der Bericht dürfte zusammen mit der Neufassung des *Vademekums* im Jahr 2008 angenommen werden.

4. VERJÄHRUNG BETREFFEND DIE VERFOLGUNG UND ENTSCHEIDUNG VON FÄLLEN MIT UNREGELMÄSSIGKEITEN

Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, die Urheber von Unregelmäßigkeiten in den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung und der traditionellen Eigenmittel zu verfolgen. Sie sind ebenfalls dafür zuständig, etwaige verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen, die in der Folge dieser Verfahren verhängt werden, zu vollziehen.

Die Verjährung dient der Sicherstellung der Rechtssicherheit. Ist die Verjährung indessen eingetreten, so kann die Unregelmäßigkeit nicht mehr verfolgt und die verhängte Sanktion nicht mehr vollstreckt werden. Artikel 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 sieht zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften Mindestverjährungsfristen vor. Die Mitgliedstaaten können jedoch längere Verjährungsfristen bestimmen.

Um zu wissen, nach welchen Rechtsvorschriften sich die über die Mindestfristen hinausgehenden Verjährungsfristen richten, und welche Verjährungsfristen für die nicht vom Gemeinschaftsrecht geregelten Fälle gelten, hat die Kommission die Mitgliedstaaten gebeten, einen Fragebogen zu beantworten. Die Antworten sind nachstehend zusammengefasst. Die Analyse wurde auf Verwaltungsverfahren⁶⁸ begrenzt.

Für die von der Kommission direkt verwalteten Ausgaben gelten die in Artikel 73a der Haushaltsordnung vorgesehenen und in Artikel 85b ihrer Durchführungsbestimmungen⁶⁹ näher spezifizierten fünfjährigen Verjährungsfristen. Dieser Bereich ist nicht Gegenstand dieses Berichts.

⁶⁸ Einige Mitgliedstaaten haben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die zivilrechtlichen Vorschriften auch für die Verwaltungsverfahren gelten. Nur in diesen Fällen wurden zivilrechtliche Vorschriften erfasst.

⁶⁹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23.12.2002 (ABl. L 357 vom 31.12.2002).

4.1. Verjährung betreffend die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten

„Normale“ Verjährungsfrist: Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 sieht eine Verjährungsfrist von vier Jahren ab Begehung der Unregelmäßigkeit für die Verfolgung vor⁷⁰. Jedoch kann in sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorsehen werden, die jedoch nicht weniger als drei Jahre betragen darf. Diese Fristen entfalten auch im einzelstaatlichen Recht unmittelbare Wirkung, sofern die nationalen Regelungen längere Fristen vorsehen.

21 Mitgliedstaaten sehen längere Verjährungsfristen als das Gemeinschaftsrecht vor. In der Regel liegen diese Fristen zwischen 5 und 10 Jahren und nur in Ausnahmefällen gehen sie bis zu 12 bzw. 20 Jahren.

Die Verordnung Nr. 2988/95 sieht vor, dass die Verfolgungsverjährung durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen wird. Ferner sehen bestimmte nationale Rechtsvorschriften vor, dass ein Unterbrechungsgrund auch Verhandlungen sein können, die mit dem potenziellen Schuldner über ein Verfahren zur Schadensbehebung geführt werden.

„Absolute“ Verjährungsfrist: Nach der Verordnung Nr. 2988/95 tritt die Verjährung ungeachtet etwaiger Unterbrechungen zu dem Zeitpunkt ein, zu dem die „absolute“ Verjährungsfrist, die genauso oder *doppelt* so lang ist wie die „normale“ Verjährungsfrist, abläuft, ohne dass die zuständige Behörde eine Sanktion verhängt hat; ausgenommen sind die Fälle, in denen das administrative Verfahren ausgesetzt worden ist, weil gegen die betreffende Person ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, das dieselbe Tat betrifft.

Neun Mitgliedstaaten sehen in bestimmten spezifischen Bereichen längere „absolute“ Verjährungsfristen vor. Dabei handelt es sich am häufigsten um eine Frist von 10 Jahren, mit Ausnahme eines Falls, in dem die Frist 20 Jahre beträgt.

4.2. Verjährung betreffend die Vollstreckung der Entscheidung über die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen

Die Verordnung 2988/95 sieht eine Frist von *drei Jahren* vor, um die Entscheidung, mit der eine verwaltungsrechtliche Sanktion verhängt wird, zu vollstrecken⁷¹.

15 Mitgliedstaaten haben angegeben, längere Vollstreckungsfristen vorzusehen, die von 4 bis zu 10 Jahren ab der Verkündung der Sanktionsentscheidung reichen. Am häufigsten ist eine Frist von 5 Jahren. In der Regel beginnt diese Frist mit der Verkündung der Entscheidung zu laufen, doch in einigen Mitgliedstaaten läuft sie ab dem 1. Januar des auf die Bekanntgabe der Entscheidung folgenden Jahres bzw. nach Ablauf der in der Entscheidung vorgesehenen Zahlungsfrist. Die Fälle der Unterbrechung und Aussetzung sind ähnlich wie die, die in der Regel für die Verfolgungsverjährung gelten.

⁷⁰ Unter Verfolgung sind Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Aufdeckung und Feststellung von Unregelmäßigkeiten zu verstehen.

⁷¹ Dies betrifft den Vollzug von Sanktionen gemäß Artikel 5 dieser Verordnung.

4.3. Verjährung betreffend die Entscheidung über die Vornahme einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme (Einziehung)

Das europäische Recht sieht keine Verjährungsfrist für den Vollzug der Entscheidung eines nationalen Gerichts über die Vornahme einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme vor. Dieser Frist kommt im Zusammenhang mit dem Erfolg von Einziehungsverfahren jedoch besondere Bedeutung zu. Es hätte logisch erscheinen können, wenn alle 27 Mitgliedstaaten diese Fristen in ihren nationalen Rechtsordnungen vorgesehen hätten, aber es haben nur 21 von ihnen entsprechende nationale Bestimmungen angegeben, die sich zudem erheblich voneinander unterscheiden, da sie Fristen von 3 bis 10 und sogar 20 Jahren vorsehen.

Der Fristbeginn und die Gründe für die Unterbrechung und Aussetzung sind ähnlich wie die, die für die Vollstreckungsverjährung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen gelten.

5. EINZIEHUNGEN

Für die Ausführung des Haushaltsplans in den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung und für die traditionellen Eigenmittel liegt die Zuständigkeit für die Einziehung in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Auf der Ebene der Kommission sind die bevollmächtigten Anweisungsbefugten (die Generaldirektoren) für die finanzielle Überwachung zuständig. Das OLAF trägt ausschließlich zu den mit der operativen Tätigkeit unmittelbar zusammenhängenden Maßnahmen der finanziellen Überwachung bei. Bei den Strukturfonds leistet das OLAF übergangsweise seine Beiträge im Rahmen der schrittweisen Einstellung seiner Tätigkeiten auf diesem Gebiet bei der Überwachung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Programmplanungszeitraum 1994-1999⁷². Über eine neue elektronische Schnittstelle wird eine Direktverbindung zwischen den Daten des einzelnen bevollmächtigten Anweisungsbefugten und dem Register für die Mitteilung von Unregelmäßigkeiten (ECR) hergestellt.

5.1. Agrarausgaben

Durch Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 wurde ein neuer Verrechnungsmechanismus für zu Unrecht gezahlte Beträge eingeführt. Ist die Einziehung eines dem Begünstigten zu Unrecht gezahlten Betrags durch den betreffenden Mitgliedstaat nicht innerhalb einer Frist von vier Jahren ab der ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung erfolgt (bzw. wenn sie Gegenstand eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten ist, innerhalb einer Frist von acht Jahren), so werden die finanziellen Folgen der nicht erfolgten Einziehung automatisch zu 50 % vom Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats im Rahmen der jährlichen Verrechnung der Finanzierungsmittel (Rechnungsabschluss) für den EAGFL und den ELER getragen. In bestimmten Fällen von Nachlässigkeit des Mitgliedstaats kann diesem der gesamte ausgefallene Betrag angelastet werden.

⁷² Mitteilung C(2007)5709 über die Aufgabenverteilung in der Kommission bei finanziellen Folgemaßnahmen zu Unregelmäßigkeiten.

Dieser Mechanismus wurde erstmals bei der Entscheidung der Kommission vom April 2007⁷³ angewandt, indem die Rechnungen für alle anhängigen Fälle, die noch von vor 2003 bzw. 1999 stammen (also Fälle, die 4 bzw. 8 Jahre alt sind) und deren Beträge nicht wieder eingezogen worden sind, abgeschlossen und die finanziellen Folgen in Höhe von 131,7 Mio. EUR den betreffenden Mitgliedstaaten angelastet wurden. Weitere hundert Mio. EUR gehen im Rahmen von künftigen Entscheidungen der Kommission zu Lasten der Mitgliedstaaten, wenn die Rechnungen für das Haushaltsjahr 2006 abgeschlossen werden; sie wurden im April 2007 getrennt.

Für das Haushaltsjahr 2007 haben die Mitgliedstaaten die Finanzdaten zu den Einziehungsverfahren der GD AGRI mitgeteilt. Auf der Grundlage der am 11. April 2008 festgestellten endgültigen Situation ergibt sich, dass 154,3 Mio. EUR im Laufe des Haushaltsjahres 2007 von den Mitgliedstaaten eingezogen wurden und am Ende des Haushaltsjahres der Restbetrag in Höhe von 1,438 Mrd. EUR noch einzuziehen war. Die finanziellen Folgen der nicht erfolgten Einziehung bezüglich der aus den Jahren 2003 bzw. 1999 stammenden Fälle wurden in der Entscheidung über den Rechnungsabschluss vom April 2008 nach der vorstehenden „50/50-Regel“ entschieden⁷⁴ und gehen mit 137,6 Mio. EUR zulasten der Mitgliedstaaten. Ferner gehen 165 Mio. EUR für die Fälle, die im Laufe des Haushaltsjahres 2007 für nicht einziehbar erklärt wurden, zulasten des Gemeinschaftshaushalts.

Nachdem die ersten 50 Prozent den Haushalten der Mitgliedstaaten zugerechnet wurden, müssen diese noch ihre nationalen Einziehungsverfahren für die zu Unrecht ausgezahlten Beträge bei den betreffenden Begünstigten betreiben und anschließend 50 % der tatsächlich wieder eingezogenen Beträge dem Gemeinschaftshaushalt gutschreiben.

5.2. Strukturfonds

Im Bereich der Strukturfonds wird die Einziehung der Beträge bei den Begünstigten, die in der Folge einer Unregelmäßigkeit oder eines Betrugs zu Unrecht ausgezahlt wurden, ebenfalls durch die Mitgliedstaaten sichergestellt. Die Einziehung dieser Beträge kann auf der Ebene der Kommission insbesondere im Rahmen der Verringerung bzw. der Streichung der finanziellen Beteiligung erfolgen.

Die im Rahmen der Strukturfonds kofinanzierten Programme sind Mehrjahresprogramme und funktionieren auf der Grundlage von Zwischenzahlungen. Die Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen kann vor oder nach Abschluss des jeweiligen Programms erfolgen. Für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 war der letzte Termin für die Einreichung des Abschlusszahlungsantrags bei der Kommission der 31. März 2003. In diesem Zeitraum wurden ca. 1 000 Programme in Höhe eines Gesamtbetrags von etwa 159 Milliarden EUR⁷⁵ von der Gemeinschaft kofinanziert. Die anweisungsbefugten und mittelverwaltenden Dienststellen der Kommission stellen mit Unterstützung des

⁷³ Entscheidung 2007/327/EG (ABl. L 122 vom 11.5.2007).

⁷⁴ Entscheidung 2008/396/EG (ABl. L 139 vom 29.5.2008).

⁷⁵ Es handelt sich dabei um Mehrjahresprogramme. Diese Zahl umfasst weder die im Rahmen der Strukturfonds direkt finanzierten Projekte noch die im Rahmen des Kohäsionsfonds kofinanzierten Projekte.

OLAF die verwaltungstechnischen und finanziellen Überwachungsmaßnahmen für den ordnungsgemäßen Abschluss dieser Programme sicher.

Für den *Programmplanungszeitraum 1994-1999* haben die Mitgliedstaaten 11 647 Fälle von Unregelmäßigkeiten gemeldet (davon 74 Fälle erst im Jahr 2007), deren finanzieller Wert sich für den Beitrag der Gemeinschaften auf schätzungsweise 1,52 Milliarden EUR beläuft⁷⁶ (68 Mio. EUR im Jahr 2007).

Von diesen Fällen wurden 5 686 auf der Ebene der Kommission definitiv abgeschlossen; für die insgesamt 630 Mio. EUR bei der Abschlusszahlung berücksichtigt bzw. nach Abschluss in Abgang gestellt bzw. in den Gemeinschaftshaushalt zurückgeleitet wurde. Die Mitgliedstaaten haben angegeben, dass die verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren auf nationaler Ebene in 1 610 Fällen abgeschlossen wurden und in diesem Zeitraum ein Schadensvolumen von 101 Mio. EUR ausmachen. Die Dienststellen der Kommission haben die für den Abgleich notwendigen Arbeiten in die Wege geleitet, um diese Fälle abzuschließen.

Außerdem hat die Kommission 2007 eine Entscheidung über die finanziellen Folgen angenommen, die auf die Ausgaben in 27 gemeldeten Fälle anzuwenden ist, die im Rahmen des EGFL, Abteilung Ausrichtung, finanziert wurden, und für die die betroffenen Mitgliedstaaten beantragt hatten, dass sie zulasten des Gemeinschaftshaushalts gehen.

In Bezug auf den *Programmplanungszeitraum 2000-2006* haben die Mitgliedstaaten bisher 12 161 Fälle von Unregelmäßigkeiten gemeldet (3 428 Fälle wurden 2007 gemeldet), deren finanzieller Wert sich für den Beitrag der Gemeinschaften auf etwa 1,79 Mrd. EUR (630 Mio. EUR für das Jahr 2007) beläuft.

Die Mitgliedstaaten haben bei der Kommission angegeben, dass die verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren auf nationaler Ebene in 4 471 Fällen durchgeführt wurden und ein Betrag von ungefähr 509 Mio. EUR wieder eingezogen wurde.

Der Gesamtbetrag der *finanziellen Berichtigungen* für die Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006 beläuft sich auf 2 141 Mio. EUR (176 Mio. EUR im Jahr 2007) bzw. auf 1 569 Mio. EUR (220 Mio. EUR im Jahr 2007). Diese finanziellen Berichtigungen erfolgen im Anschluss an die Prüfungen der Kommission, an die Prüfungen des Rechnungshofes, an die Untersuchungen des OLAF und an das Verfahren zum Abschluss der Programme für den Zeitraum 1994-1999. Sie umfassen die förmlichen Entscheidungen über die finanzielle Berichtigung im Anschluss an die Aufdeckung einer Unregelmäßigkeit, die Aufhebung der Mittelbindung bei Abschluss eines Programms, weil der betreffende Mitgliedstaat nicht genügend förderfähige Ausgaben angemeldet hat, sowie die Rückzahlung der wieder eingezogenen Beträge im Anschluss an die Durchführung der bei Abschluss der Programme anhängigen Gerichtsverfahren⁷⁷.

⁷⁶ Situation gemäß den Daten der ECR-Datenbank am 15.4.2008.

⁷⁷ Diese Beträge umfassen nicht die finanziellen Berichtigungen, die nicht zur Wiedereinziehung berechtigen (beispielsweise finanzielle Berichtigungen, die vorgenommen werden, wenn der

Die meisten Beträge, die in der Folge einer der Kommission gemeldeten Unregelmäßigkeit berücksichtigt werden, fließen in diese finanziellen Berichtigungen ein. Bestimmte Unregelmäßigkeiten werden indessen zwar gemeldet, aber die Abzüge erfolgen bereits vor der Zahlung, und aus diesem Grund sind sie nicht Bestandteil der finanziellen Berichtigungen.

5.3. Eigenmittel

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die festgestellten Beträge einzuziehen, darunter auch diejenigen, die sie in der gemeinsam genutzten Datenbank OWNRES verbuchen. Der Betrag, der infolge der im Jahr 2007 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten einzuziehen ist, beläuft sich auf etwa 377 Mio. EUR.

Trotz Anstrengungen der Mitgliedstaaten kann ein festgestellter Betrag möglicherweise nicht in seiner Gesamtheit eingezogen werden. Die festgestellten Beträge können sich aufgrund von zusätzlichen Informationen oder von Gerichtsverfahren auch ändern, oder aber eine Schuld kann aufgrund der finanziellen Probleme eines Schuldners für nicht einziehbar erklärt werden.

Derzeit liegt die Quote der Einziehungen aufgrund von 2007 aufgetretenen Unregelmäßigkeiten bei 40 % (ungefähr 150 Mio. EUR)⁷⁸. Dies ist eine gute Ausgangssituation: die im Bericht des Vorjahres genannte allgemeine Einziehungsquote betrug für das Jahr 2006 32 % und ist seither auf 40 % gestiegen. Im Laufe der letzten zehn Jahre schwankte die Quote zwischen 40 und 55 %.

Ist die nicht erfolgte Einziehung einer festgestellten Schuld dem betreffenden Mitgliedstaat nicht anzulasten, so kann er beantragen, den nicht einziehbaren Betrag zu streichen. Im Jahr 2007 hat die Kommission die Streichung abgelehnt, die von einigen Mitgliedstaaten für 16 Fälle mit einem Volumen von etwa 28 Mio. EUR beantragt worden war, weil sie der Auffassung war, dass die nicht erfolgte Einziehung diesen Mitgliedstaaten vorzuwerfen war.

Ferner haben mehrere Mitgliedstaaten der Kommission auf der Grundlage des Prinzips der finanziellen Verantwortlichkeit über 20 Mio. EUR gezahlt, weil sie von ihnen festzustellende Zollschulden nicht festgestellt haben.

5.4. Direktausgaben

In den Bereichen, in denen die Mittel von den Institutionen direkt verwaltet werden, erfolgt auch die Wiedereinzahlung der zu Unrecht ausgezahlten Beträge direkt durch diese Institutionen, also ohne Einschaltung der Mitgliedstaaten.

Die Haushaltsordnung und ihre Durchführungsbestimmungen sehen verschiedene Stufen beim Einziehungsverfahren vor:

betreffende Mitgliedstaat die Unregelmäßigkeit aufgedeckt bzw. die von der Kommission vorgeschlagene finanzielle Berichtigung akzeptiert hat und der auf einer Unregelmäßigkeit beruhende Betrag einem anderen Projekt zugewiesen wurde).

⁷⁸

Die verwendeten Zahlen wurden auf der Grundlage der am 9. März 2008 verfügbaren Daten errechnet.

- Vorausschätzung und Feststellung der Forderung durch den Anweisungsbefugten (indem er sich vergewissert, dass die Forderung einredefrei, bezifferbar und fällig ist),
- Ausstellung einer Einziehungsanordnung (Anweisung des Anweisungsbefugten an den Rechnungsführer, die Einziehung vorzunehmen) gefolgt von einer dem Schuldner übermittelten Belastungsanzeige, und
- Einziehung durch den Rechnungsführer, der wenn möglich die Einziehung im Wege der Aufrechnung vornimmt, wenn der Schuldner gegenüber den Gemeinschaften ebenfalls eine einredefreie, bezifferbare und fällige Forderung hat.

Hat der Schuldner auf die Erinnerungsschreiben und die Mahnung hin seine Schuld nicht beglichen, und konnte der Rechnungsführer die Forderung nicht durch Aufrechnung oder durch Inanspruchnahme der vom Schuldner gestellten Bankbürgschaft einziehen, so leitet der Anweisungsbefugte unverzüglich die für die Forderung einschlägige Zwangsbeitreibung ein.

Zur Erwirkung eines Vollstreckungstitels gibt es zwei voneinander unabhängige Wege:

- Eine Entscheidung, die eine Zahlung auferlegt und gemäß Artikel 256 EG-Vertrag ein vollstreckbarer Titel ist,
- Erwirkung eines Vollstreckungstitels auf dem Rechtsweg vor den Gerichten der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaften. Dies umfasst im Rahmen des Strafverfahrens auch einen Zivilprozess vor den Gerichten, die dies zulassen.

Bei den Einziehungsanordnungen, die für das Haushaltsjahr 2007 ausgestellt wurden, zeigt sich in 226 gemeldeten Fällen bereits eine Einziehung des Gesamt- oder eines Teilbetrags. Die Dienststellen der Kommission haben 3,7 Mio. EUR eingezogen. In 184 Fällen wurde der gesamte auf Unregelmäßigkeiten beruhende Betrag eingezogen, und in 223 weiteren Fällen muss dieser Betrag noch bestimmt werden. Verbleibt ein Betrag von 10,7 Mio. EUR, die einzuziehen sind und 204 Fälle betreffen.

5.5. Einziehungen infolge von Untersuchungen des OLAF

Kommt das OLAF in seinem Abschlussbericht zu einem Fall zu dem Schluss, dass die Wahrscheinlichkeit besteht, dass bestimmte Beträge aufgrund von Unregelmäßigkeiten an einen Begünstigten gezahlt wurden oder als Zahlung nicht eingegangen sind, obwohl dies der Fall hätte sein müssen, so müssen die zuständigen Behörden, in der Regel die Behörden der Mitgliedstaaten oder der betroffenen Drittländer, die Einziehung besagter Beträge vornehmen. Das OLAF verfolgt den Ablauf dieser Einziehungsverfahren.

Im Jahr 2007 hat das OLAF die finanzielle Überwachung von über 203 Mio. EUR formell abgeschlossen. Nach Abschluss von 53 Fällen, davon 35 aus den Rückständen von „Altfällen“, wurden 197,67 Mio. EUR auf dem Gebiet der Strukturfonds eingezogen. Dieser Betrag war Teil der Rechnungslegung der

Kommission für die vorhergehenden Haushaltsjahre. Umfangreiche Beträge wurden im 2007 auch im Rahmen von Fällen eingezogen, die noch nicht abgeschlossen wurden.