

039318/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 27/10/10

**DE**

**DE**

**DE**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.9.2010  
KOM(2010) 382 endgültig/2

**CORRIGENDUM**

Annule et remplace le document KOM(2010) 382 final du 14/07/2010  
Concerne la version allemande.

SEK(2010)897  
SEK(2010)898

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

**SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN UNION –  
BETRUGSBEKÄMPFUNG – JAHRESBERICHT 2009**

## INHALT

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 2009 gemeldet wurden.....	5
1.2. Einnahmen.....	7
1.2.1. Traditionelle Eigenmittel .....	7
1.3. Ausgaben - Gesamtanalyse .....	9
1.3.1. Agrarausgaben.....	9
1.3.2. Kohäsionspolitik .....	11
1.3.3. Heranführungshilfen .....	14
1.3.4. Statistiken über die von der Kommission direkt verwalteten Ausgaben .....	16
1.4. Statistiken über die Tätigkeiten des OLAF.....	16
2. Die internationale Dimension des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union .....	17
2.1. Multilaterale Abkommen über die Korruptionsbekämpfung.....	18
2.2. Verhandlungen über bilaterale Betrugsbekämpfungsabkommen .....	18
2.3. Verhandlungen über Betrugsbekämpfungsbestimmungen für Assoziierungsabkommen sowie Partnerschafts- und Kooperationsabkommen.....	19
2.4. Bekämpfung des illegalen grenzüberschreitenden Handels mit Tabakerzeugnissen.	20
2.5. Ratifizierung von Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen .....	20
3. Sonstige im Jahr 2009 von der Kommission ergriffene Maßnahmen zur operativen Unterstützung: Fortschritte im Zollbereich.....	21
3.1. Gemeinsame Zollaktion „Diabolo II“ .....	21
3.2. Einrichtung verbesserter Datenbanken – Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE) .....	21
4. Ergebnisse des Fragebogens über die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei Kontrollen vor Ort.....	22
4.1. Nationale Bedingungen für den Informationszugang .....	23
4.2. Nationale Verfahrensanforderungen für Kontrollen vor Ort und das Erstellen von Verwaltungsinspektionsberichten .....	25

4.3.	Unterstützung der nationalen Behörden bei Widerstand von Wirtschaftsteilnehmern .....	26
4.4.	Nationale Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung des Verlustes oder der Zerstörung von Beweisen .....	27
4.5.	Allgemeine Schlussfolgerungen.....	27
5.	EINZIEHUNGEN .....	27
5.1.	Maßnahmen zur Sicherstellung der Einziehung unrechtmäßiger Beträge.....	27
5.1.1.	Nationale Rechtsvorschriften für die Einziehung von EU-Finanzmitteln .....	28
5.1.2.	Eintragung von Unregelmäßigkeiten und Einziehung der Schulden innerhalb des nationalen Verwaltungssystems .....	28
5.1.3.	Schlussfolgerungen .....	29
5.2.	Einziehung unrechtmäßiger Beträge im Jahr 2009 .....	29
5.2.1.	Traditionelle Eigenmittel .....	29
5.2.2.	Agrarausgaben.....	30
5.2.3.	Kohäsionspolitik .....	31
5.2.4.	Heranführungshilfen .....	33
5.2.5.	Direktausgaben.....	33
5.2.6.	Einziehungen infolge von Untersuchungen des OLAF .....	34

## EINLEITUNG

Der Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Betrugsbekämpfung fallen in die gemeinsame Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten. Die Kommission erstellt alljährlich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Bericht nach Artikel 325 Absatz 5 AEUV, in dem einschlägige Statistiken und die neuen Maßnahmen vorgestellt werden, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, um ihren Pflichten auf diesem Gebiet nachzukommen. Der Bericht wird jeweils dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt und dann veröffentlicht.<sup>1</sup> Im diesjährigen Bericht werden zudem zwei besondere Themen analysiert, zu deren Vorstellung sich die Kommission und die Mitgliedstaaten bereit erklärt haben und zu denen die Mitgliedstaaten durch die Beantwortung eines Fragebogens beigetragen haben<sup>2</sup>: die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei den Kontrollen vor Ort und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gewährter Beträge. Diesen beiden Themen messen die EU-Organen<sup>3</sup> und die zuständigen nationalen Behörden besondere Bedeutung bei.

Im **ersten Teil** des diesjährigen Berichts erfolgt eine **Zusammenfassung der Statistiken über die Unregelmäßigkeiten**, die von den Mitgliedstaaten für die Bereiche, in denen sie den Haushaltsplan ausführen (Agrarpolitik, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfen – die von den Mitgliedstaaten verwalteten Ausgaben machen etwa 80 % des Gemeinschaftshaushalts aus), und im Zusammenhang mit der Einziehung der Eigenmittel der EU gemeldet wurden. Ferner erfolgt eine Schätzung des Schadensvolumens der Unregelmäßigkeiten im Bereich der unmittelbar der Zuständigkeit der Kommission unterliegenden Ausgaben, und es wird ein Überblick über die operative Tätigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) gegeben. Die Statistiken sind mit großer Vorsicht zu lesen und zu verwenden: Eine gemeldete Unregelmäßigkeit ist in den meisten Fällen kein mögliches Betrugsdelikt (d.h. keine vorsätzliche Handlung). Ein gemeldeter mutmaßlicher Betrug ist noch kein durch ein Gerichtsurteil bestätigter Betrug. Allen in den Statistiken aufgeführten Unregelmäßigkeiten wird derzeit nachgegangen; sie können unterschiedliche Maßnahmen zur Folge haben (siehe die Teile 1 und 5).

Thema des **zweiten Teils** ist die **internationale Dimension** des Schutzes der finanziellen Interessen der EU und der Stand der Ratifizierung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen.

**Teil 3** des Berichts befasst sich mit den von der Kommission ergriffenen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten im Zollbereich.

---

<sup>1</sup> Die Berichte der Vorjahre sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/anti-fraud\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html).

<sup>2</sup> Die vollständigen Ergebnisse des Fragebogens werden in dem Dokument „Umsetzung von Artikel 325 AEUV durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2009“ vorgestellt.

<sup>3</sup> Siehe die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 2007 (2008/2242(INI)).

In **Teil 4** erfolgt ein Überblick über die Ergebnisse des Fragebogens über die **Zusammenarbeit zwischen der Kommission (bzw. dem OLAF) und den Mitgliedstaaten bei den Kontrollen vor Ort.**<sup>4</sup>

Im **letzten Teil des Berichts** werden die im Jahr 2009 in sämtlichen Haushaltsbereichen vorgenommenen **Einziehungen** behandelt und die von den Mitgliedstaaten zur Sicherstellung der Einziehung irregulärer Beträge ergriffenen Maßnahmen vorgestellt.

Dem Bericht liegen zwei Arbeitsdokumente der Kommission<sup>5</sup> 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 2009 gemeldet wurden**

Für die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten den Haushaltsplan ausführen, und für die Einziehung der Eigenmittel der EU verpflichtet das EU-Recht die Mitgliedstaaten, alle vermuteten Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten, die aufgedeckt werden, zu melden.

Es ist wichtig, zwischen Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten zu unterscheiden. Jeder Verstoß gegen eine Bestimmung des EU-Rechts durch einen Wirtschaftsbeteiligten, der sich zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU auswirkt oder auswirken könnte, stellt eine Unregelmäßigkeit dar<sup>6</sup>. Jede vorsätzlich begangene Unregelmäßigkeit stellt ein Betrugsdelikt und somit eine strafbare Handlung dar<sup>7</sup>. Die Mitgliedstaaten haben darauf hinzuweisen, bei welchen 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“<sup>8</sup> enthält eine ausführliche Analyse der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen und Statistiken über Betrugsdelikte und sonstige Unregelmäßigkeiten, die von den Kommissionsdienststellen in den Bereichen der zentralen unmittelbaren Ausführung des Haushaltsplans aufgedeckt wurden.

---

<sup>4</sup> Siehe Begleitdokument über die Umsetzung von Artikel 325 AEUV durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2009.

<sup>5</sup> Die Verweise sind dem Deckblatt des Berichts zu entnehmen.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Zweites Begleitdokument dieses Berichts.

Tabelle 1: Unregelmäßigkeiten und Schadensbeträge — 2009

Ber eich	Zahl der gemeldeten Unregelmäßigke iten		Geschätztes Gesamtschadensvolu men aufgrund von Unregelmäßigkeiten einschließlich ermutetem Betrug (in Mio. EUR)		Geschätztes Schadensvolumen ausschließlich aufgrund von vermutetem Betrug (in Mio. EUR)	
	2 0 0 8 9	200 9	200 8 <sup>10</sup>	200 9	200 8	200 9
<b>Lan dwi rt- sch aft</b>	1  1 3 3	1 621	102, 3 (0,2 4 % der bew illig ten Mitt el)	125 ( 0,24 % der bew illig ten Mitt el)	4 (0,0 1 % der bew illig ten Mitt el)	13,3 (0,0 3 % der bew illig ten Mitt el)
<b>Koh äsio ns- poli tik</b>	4  0 0 7	4 931	585, 2 (~0, 11 % der bew illig ten Mitt el)	1.22 3 (2,5 3 % der bew illig ten Mitt el)	57 (~0, 11 % der bew illig ten Mitt el)	109 (~0, 23 % der bew illig ten Mitt el)
<b>Her anf üh- run gshi lfen</b>	5 2 3	706	61 (~0, 9 % der bew illig ten Mitt el)	117 (~0, 78 % der bew illig ten Mitt el)	13 (~0, 9 % der bew illig ten Mitt el)	57 (0,3 8 % der bew illig ten Mitt el)
<b>Dir ekta us- gab</b>	9 3 2	705	34,7 (~0, 17 %	27,5 (~0, 17 %	3,2 (~0, 02 %	1,5 (~ 0,01 %

<sup>9</sup> Die Zahlen für einige Sektoren sind gegenüber dem Bericht für 2008 aktualisiert worden.  
<sup>10</sup> Idem.

en			der bew illig ten Mitt el)	der bew illig ten Mitt el)	der bew illig ten Mitt el)	der bew illig ten Mitt el)
<b>Aus gab en insg esa mt</b>	6 5 9 5	7 963	783, 2 (~ 0,07 % des Betr ags der Aus gab en in den vier Ber eich en)	1.49 2 (1,1 3 % des Betr ags der Aus gab en in den vier Ber eich en)	77,2 (~ 0,07 % des Betr ags der Aus gab en in den vier Ber eich en)	180, 8 (0,1 3 % des Betr ags der Aus gab en in den vier Ber eich en)
<b>Eig enm ittel <sup>11</sup></b>	6 0 7 5	4 648	375 (~0, 46 % des Betr ags der Eige nmit tel) <sup>12)</sup>	343 (~0, 23 % des Betr ags der Eige nmit tel)	75 (~0, 46 % des Betr ags der Eige nmit tel)	99 (~0, 68 % des Betr ags der Eige nmit tel)

## 1.2. Einnahmen

### 1.2.1. Traditionelle Eigenmittel

Die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten hat gegenüber 2008 um 23 % abgenommen (4 648 Fälle im Jahr 2009 gegenüber 6 075 Fällen im Jahr 2008). Das geschätzte Gesamtschadensvolumen ist ebenfalls um 8,5 % gesunken (von 375 Mio. EUR im Jahr 2008 auf 343 Mio. EUR im Jahr 2009). Die Zahl der Meldungen aus den *zehn neuen Mitgliedstaaten* stieg ab dem Beitrittsjahr 2004 bis zum Jahr 2007 kontinuierlich an, stagnierte im Jahr 2008 und ist nunmehr um 2 % gegenüber 2008 zurückgegangen, während der Gesamtbetrag der traditionellen Eigenmittel gegenüber dem Jahr 2008 um 20 % angestiegen ist.

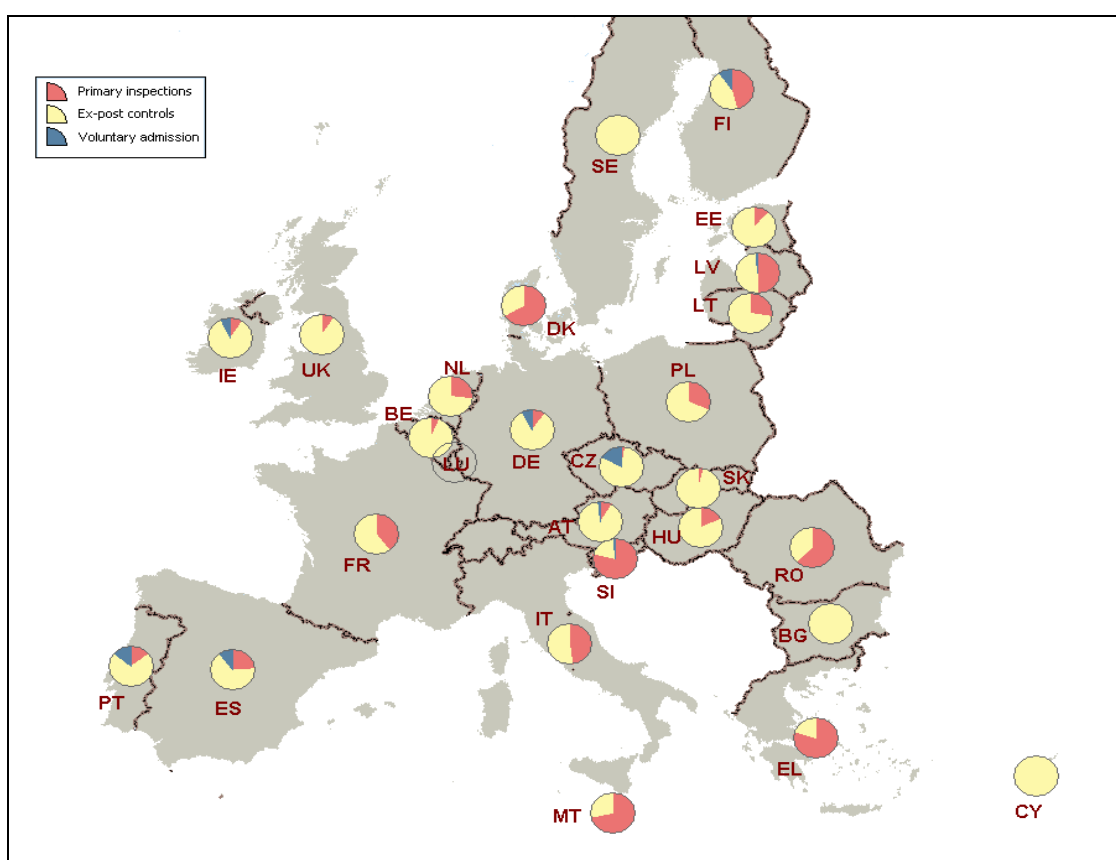
<sup>11</sup> Zölle und Agrarabschöpfungen.

<sup>12</sup> Dieser Prozentsatz errechnet sich auf der Grundlage der Schätzung der traditionellen Eigenmittel im Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2009 und nicht anhand der Gesamtrechnung.



Die vermuteten Betrugsfälle machen etwa 19 % der gemeldeten Unregelmäßigkeiten aus, wobei sich das geschätzte Schadensvolumen auf ca. 99 Mio. EUR beläuft. Die Aufdeckungsmethoden sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, wenngleich im Jahr 2009 die große Mehrheit (75 %) aller Fälle entweder bei nationalen Erstkontrollen oder bei nationalen Kontrollen nach Rechnungsabschluss aufgedeckt wurde. Zahlreiche Mitgliedstaaten<sup>13</sup> stützen sich bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten vor allem auf nachträgliche Kontrollen. Erstkontrollen finden insbesondere in Dänemark, Slowenien, Rumänien, Malta und Griechenland Anwendung.

Abbildung 1 veranschaulicht, wie groß im Jahr 2009 der Anteil der verschiedenen Aufdeckungsmethoden bei den Eigenmittelfällen<sup>14</sup> (nach Beträgen gerechnet) in den einzelnen Mitgliedstaaten war. Zur Vereinfachung umfasst der Begriff „Ex-post controls“ dabei folgende Formen der nachträglichen Kontrolle: Rechnungsprüfung, Kontrollen durch die Kommission, Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsdienste, Kontrollbesuche, nationale Kontrollen nach Rechnungsabschluss und Steuerprüfungen.



**Abbildung 1: Methoden zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Jahr 2009**

Die Waren, die der Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten bedürfen und von Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikten betroffen waren, sind sehr unterschiedlich. Am stärksten von den gemeldeten Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten betroffen waren wie

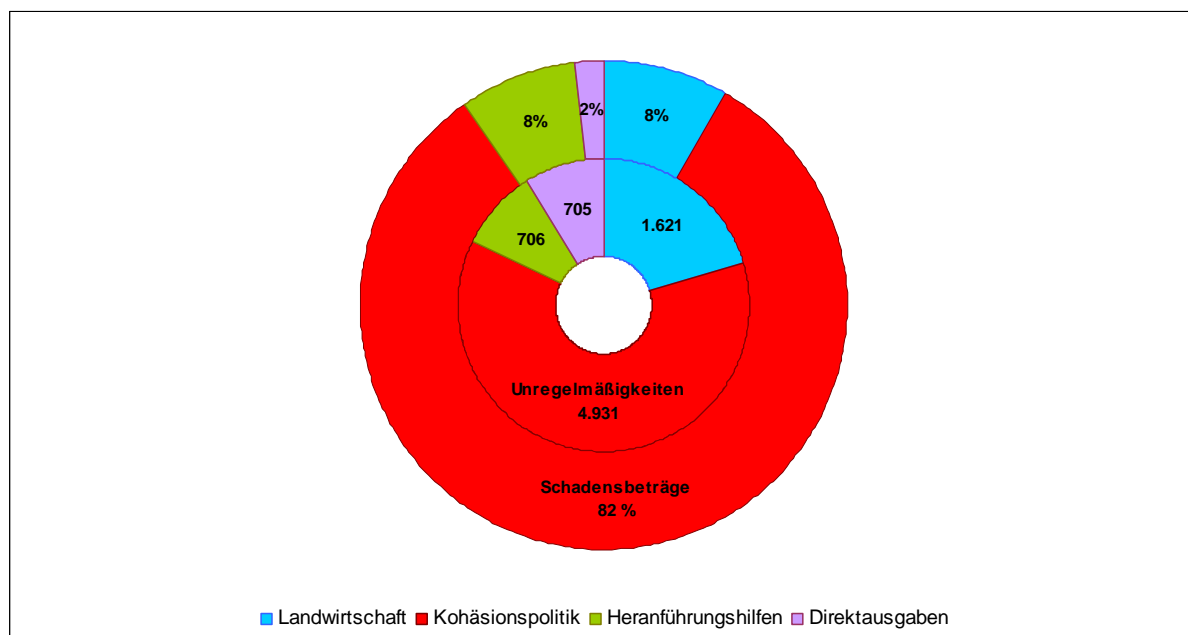
<sup>13</sup> BG, CY, AT, SE, HU, SK, BE, EE, LT, DE, ES, PT, FR, IE und VK.

<sup>14</sup> Die betreffenden „OWNRES“-Datenbank ist ein wichtiges Werkzeug für die Gesamtanalyse der den Ausfall traditioneller Eigenmittel nach sich ziehenden Betrugsdelikte und sonstigen Unregelmäßigkeiten.

schon in den Vorjahren Fernsehgeräte und Monitore, Kleidung und natürlich Tabakerzeugnisse. Ebenso unterschiedlich sind die Herkunftsländer der betroffenen Waren, wenngleich es eine Reihe von Ländern gibt, die hier kontinuierlich die Spitzenplätze einnehmen (China, Vereinigte Staaten und Japan).

### 1.3. Ausgaben - Gesamtanalyse

Im Bericht werden vier Hauptausgabenbereiche analysiert: Landwirtschaft, Kohäsionspolitik, Heranführungshilfen und Direktausgaben. Diese decken unterschiedliche Politikbereiche von Forschung und Entwicklung bis hin zur humanitären Hilfe ab.



**Abbildung 2: Anteil der oben genannten vier Ausgabenbereiche an der Gesamtzahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten und vermuteten Betrugsdelikte (innerer Kreis) und an den betreffenden Beträgen (äußerer Kreis)**

Der Anteil der Kohäsionspolitik bzw. der Heranführungshilfen an der Gesamtzahl der Unregelmäßigkeiten übertrifft bei weitem den Anteil dieser Bereiche an den Ressourcen des Gesamthaushaltsplans. Dies zeigt, dass in diesen Bereichen nach wie vor Verbesserungsbedarf bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen besteht.

Insgesamt ist das Jahr 2009 in Bezug auf die Meldung von den Ausgabenteil des EU-Haushalts betreffenden Unregelmäßigkeiten als Übergangsjahr zu sehen, da es möglich ist, dass durch die Einführung des internetgestützten Berichterstattungssystems IMS Probleme bei der Meldung, bei der Erfassung und bei der Übertragung von Meldungen auf das neue System entstanden sind. Dennoch haben sich die Bedingungen für die Meldung von Unregelmäßigkeiten insgesamt mit dem neuen Berichterstattungssystem verbessert. Daher wird das neue System auch von der Mehrheit der Mitgliedstaaten, die es bereits für das Berichterstattungsjahr 2009 genutzt haben, begrüßt.

#### 1.3.1. Agrarausgaben

Im Jahr 2009 meldeten die Mitgliedstaaten 1.621 neue Fälle mit einem Gesamtschadensvolumen von rund 125 Mio. EUR. Gegenüber 2008 bedeutete dies einen Anstieg der gemeldeten Fälle um 43 % und eine Zunahme der gemeldeten Schadensbeträge

um 23 %. Grund für diese Zunahme war die Inbetriebnahme des neuen Berichterstattungssystems IMS, dank dessen viel mehr Nutzer Meldungen übermitteln konnten, was sich unmittelbar in der Zahl der gemeldeten Fälle niederschlug. Die meisten Fälle (404) wurden von Spanien gemeldet, das höchste Schadensvolumen (54 Mio. EUR) von Italien.

Die Einhaltung der Meldebestimmungen auf Seiten der Mitgliedstaaten hat sich dank des neu eingeführten, internetgestützten Berichterstattungssystems verbessert. Gleichwohl muss solchen Fragen wie der rechtzeitigen Meldung, personenbezogenen Daten und den betroffenen Maßnahmen noch einige Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten daher auf, die Einhaltung der geltenden Bestimmungen unter besonderer Bezugnahme auf die letztgenannten Aspekte und durch Nutzung des neu eingeführten Internetberichterstattungssystems weiter zu verbessern.

Für die Haushaltsjahre 2006-2009 haben die Mitgliedstaaten bisher insgesamt 2.086 neue Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtschadensvolumen von 97 Mio. EUR gemeldet. Die meisten Fälle (377) wurden von Spanien gemeldet, das höchste Gesamtschadensvolumen (14 Mio. EUR) von Italien. Zwar entfiel der höchste Ausgabenbetrag auf Frankreich (20 %), doch die Zahl der von Frankreich gemeldeten Unregelmäßigkeiten (127) und das betreffende Schadensvolumen (9 Mio. EUR, dies entspricht 0,09 % der Gesamtausgaben) sind - gemessen an den Gesamtausgaben - nach wie vor relativ gering. Für den gleichen Zeitraum meldeten die Mitgliedstaaten 288 Fälle von vermutetem Betrug (Gesamtschadensvolumen: 12 Mio. EUR).

Sektoren mit relativ hoher Unregelmäßigkeitsquote sind die Bereiche „Zucker“, „Schweinefleisch, Eier und Geflügel“, „Getreide“, „ländliche Entwicklung“ und „Obst und Gemüse“. Die betreffenden Zahlen sollten jedoch nur als Zwischenergebnis angesehen werden, da auch in den kommenden Jahren noch Meldungen über Unregelmäßigkeiten, die die im Zeitraum 2006-2009 getätigten Ausgaben betreffen, eingehen werden.

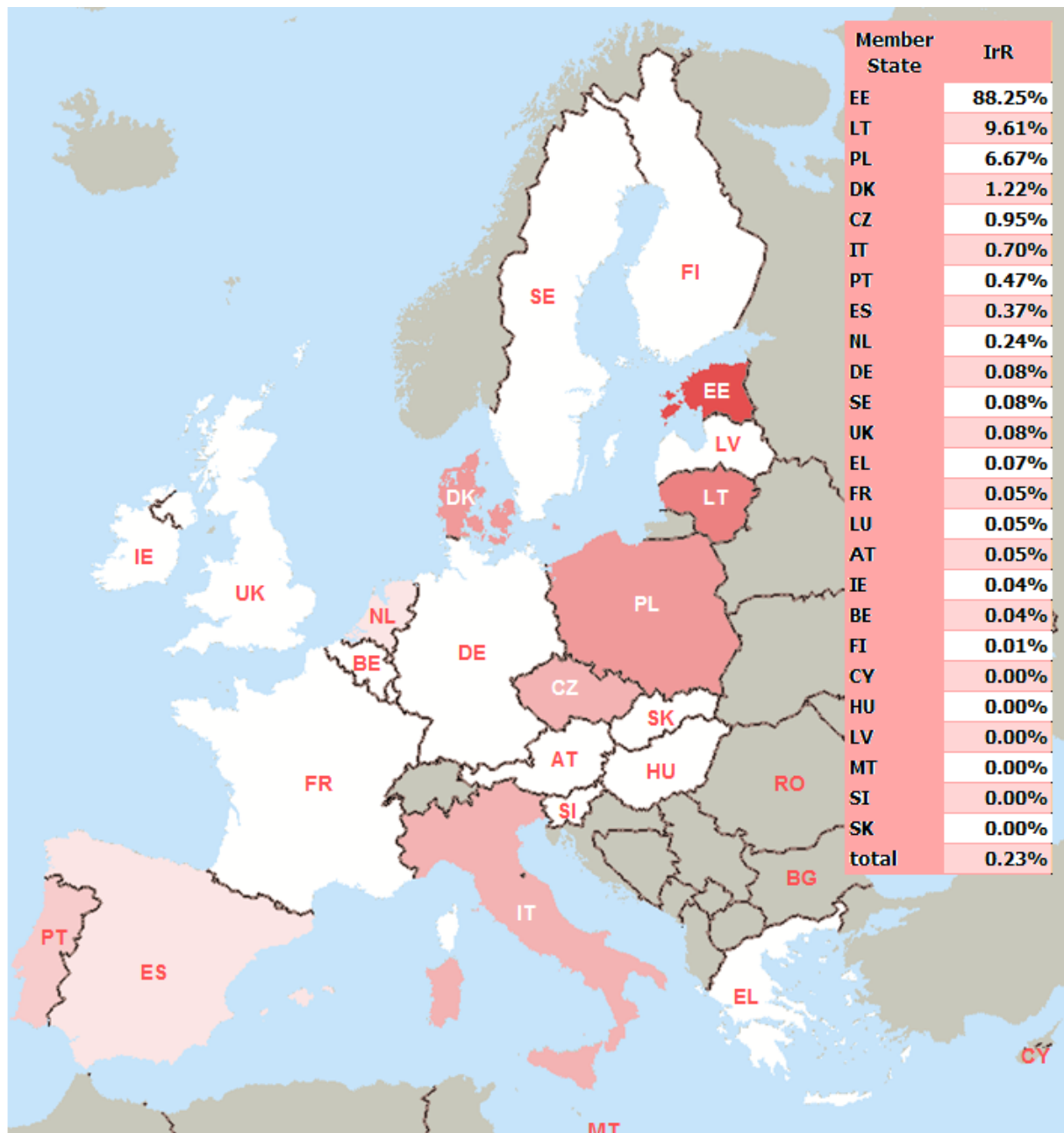
Endgültige Zahlen lassen sich nur für Jahre ermitteln, die als „abgeschlossen“ gelten. Das Haushaltsjahr 2004 ist das letzte Haushaltsjahr, das als abgeschlossen betrachtet werden kann: Die betreffenden Auditpläne sind vollständig durchgeführt, die Einziehungsverfahren sind eingeleitet und die Unregelmäßigkeiten sind gemeldet worden.

Die Gesamtausgaben für 2004 beliefen sich auf 43 Mrd. EUR. Die Mitgliedstaaten meldeten insgesamt 2.216 Fälle mit einem Gesamtschadensvolumen von 99 Mio. EUR. Die Unregelmäßigkeitsquote betrug folglich 0,23 %.

Abbildung 3 zeigt die Unregelmäßigkeitsquoten nach Mitgliedstaat<sup>15</sup>. Die Unregelmäßigkeitsquote weist von einem zum anderen Mitgliedstaat erhebliche Unterschiede auf. Dies kann zwar ein Beleg für die Effizienz der Kontrollsysteme sein, muss aber weiter beobachtet werden. Die Mitgliedstaaten haben 37 Fälle als vermeintliche Betrugsdelikte eingestuft, 23 davon (62 %) wurden von Italien gemeldet.

---

<sup>15</sup> CY und MT sind in dieser Abbildung nicht erfasst, da diese Länder im Jahr 2004 keine Ausgaben in diesem Bereich tätigten.



**Abbildung 3: Unregelmäßigkeitsquote nach Mitgliedstaat (EU-25) im Jahr 2004**

### 1.3.2. Kohäsionspolitik

Im Jahr 2009 wurden 4 931 Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtschadensvolumen von 1,22 Mrd. EUR gemeldet. Gegenüber 2008 haben sich sowohl die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten (+23 %) als auch die betreffenden Schadensbeträge (+109 %) beträchtlich erhöht. Als Ursache hierfür lassen sich mehrere Gründe nennen: Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten bezogen sich auf drei verschiedene Programmplanungszeiträume (1994-1999, 2000-2006 und 2007-2013), sowohl Rumänien als auch Bulgarien haben Unregelmäßigkeiten gemeldet, und aufgrund des näher rückenden Abschlusses des Programmplanungszeitraums 2000-2006 wurden mehr Kontrollen und Audits durchgeführt.

Vor allem der letztgenannte Grund scheint ausschlaggebend gewesen zu sein, da Ähnliches bereits beim Abschluss des Programmplanungszeitraums 1994-1999 festgestellt wurde (wobei die Zuwächse seinerzeit sogar noch größer waren).

Da es sich bei den im Rahmen der Kohäsionspolitik durchgeführten Programmen um Mehrjahresprogramme handelt, liefert die Analyse nach Programmplanungszeitraum interessantere Aufschlüsse als eine Analyse nach jährlichen Haushaltsplänen.

Während des gesamten Programmplanungszeitraums 2000-2006, der sich seinem Abschluss (im Jahr 2010) nähert, betrug die Gesamtunregelmäßigkeitsquote rund 1,6 % und die Betrugsquote ca. 0,25 %. Diese beiden Quoten veranschaulichen den geschätzten anteilmäßigen Schaden, der bei den Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten durch Unregelmäßigkeiten (einschließlich Fälle von vermutetem oder festgestelltem Betrug) sowie durch Fälle von vermutetem oder festgestelltem Betrug allein entstand. Über das konkrete Ausmaß des durch Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte entstandenen Gesamtschadens geben sie keinen Aufschluss. Sie spiegeln lediglich die Ergebnisse der Kontrollen und Audits wider, die die zuständigen nationalen Behörden durchgeführt haben. Eine Extrapolierung ist dabei nur möglich, wenn der genaue Umfang der für die Kontrollen und Audits herangezogenen Stichprobe bekannt ist.

Die höchsten Unregelmäßigkeitsquoten wurden beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)<sup>16</sup> und bei den Ziel-2-Programmen (zur Wiederbelebung von Gebieten mit Strukturproblemen) festgestellt. In Bezug auf den EFRE ist die einleuchtendste Erklärung, dass mit dessen Mitteln besonders hochwertige Projekte finanziert werden und Unregelmäßigkeiten deshalb in der Regel auch ein größeres Volumen aufweisen. Bei den Ziel-2-Programmen dürften sich vor allem die sehr hohen Unregelmäßigkeitsquoten in den Ländern, die am meisten von diesen Programmen profitieren (das VK und die Niederlande), auf die Gesamtquote ausgewirkt haben.

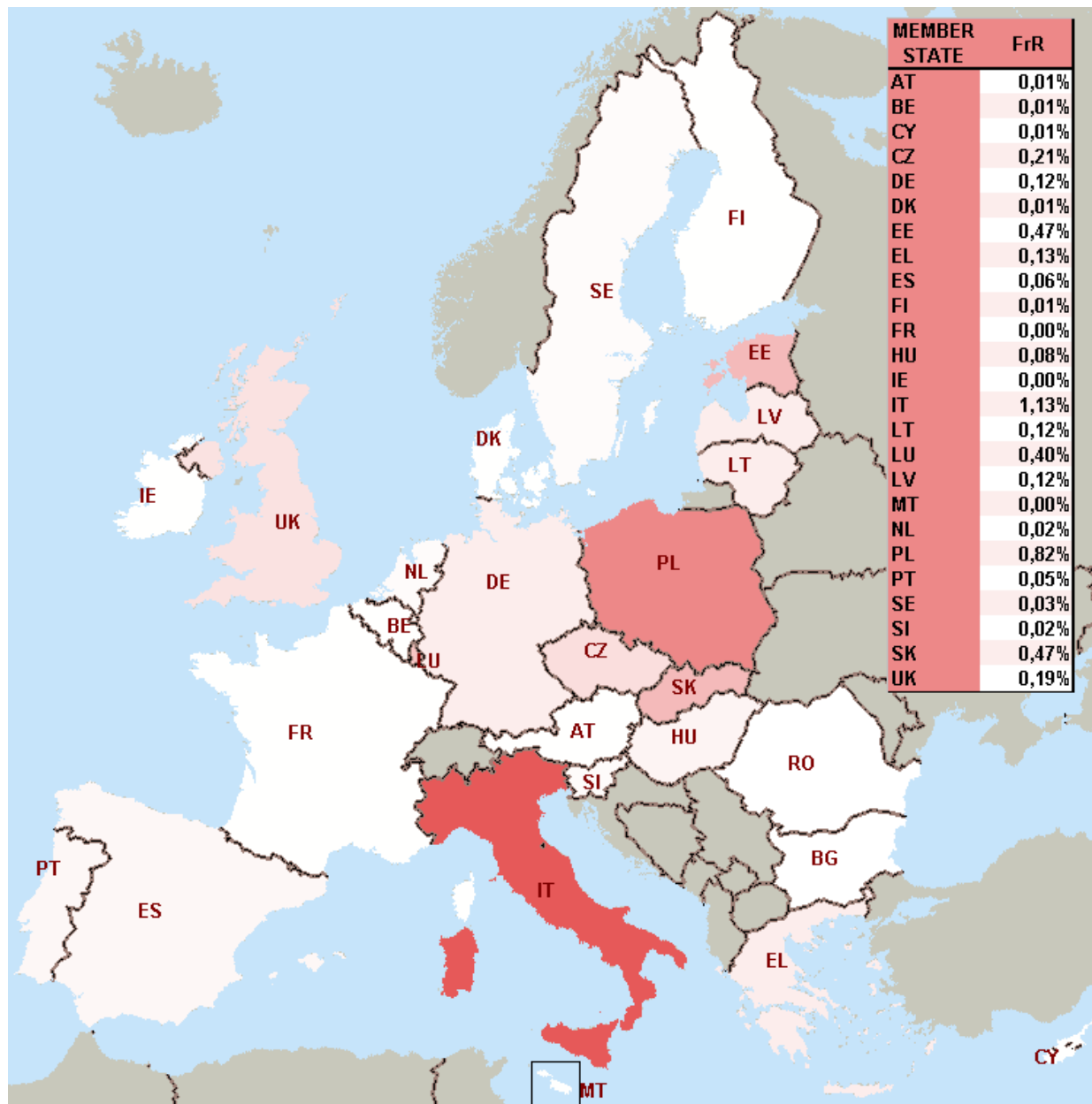
In Bezug auf die Betrugsquote ist der EFRE nach wie vor der am stärksten betroffene Fonds (0,29 %). Die Ziel-1-Programme (zur Förderung der Entwicklung in weniger wohlhabenden Gebieten) weisen die höchste Quote (0,30 %) auf, gefolgt von den Ziel-3-Programmen (zur Förderung der Anpassung und der Modernisierung von Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen und -systemen in anderen als den Ziel-1-Gebieten) mit 0,17 %.<sup>17</sup>

Abbildung 4 zeigt, dass Italien, Polen, Estland und die Slowakei von allen Mitgliedstaaten die höchsten Betrugsquoten aufweisen:

---

<sup>16</sup> Im Rahmen des EFRE werden Direkthilfen bereitgestellt für auf die nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen abzielende Investitionen in Unternehmen (insbesondere in KMU), für Infrastrukturen für Forschung und Innovation, für Telekommunikationseinrichtungen, für die Bereiche Umwelt, Energie und Verkehr, für Finanzinstrumente (Risikokapitalfonds, lokale Entwicklungsfonds usw.) zur Unterstützung der regionalen und der lokalen Entwicklung und zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen sowie für Maßnahmen der technischen Hilfe.

<sup>17</sup> Da die von den Ziel-1-Programmen profitierenden Gebiete zu den ärmeren, die von den Ziel-3-Programmen profitierenden Gebiete hingegen zu den reichsten Gebieten zählen, scheinen die betreffenden Betrugsdelikte vor allem aus *Not* und *Habgier* begangen zu werden.



**Abbildung 4: Betrugsquote nach Mitgliedstaat (EU-25) im Programmplanungszeitraum 2000-2006**

Eine höhere Betrugsverdachtsquote bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat mehr Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der EU begangen wird. Sie gibt vielmehr Aufschluss über die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Betrugsbekämpfungssysteme (Fähigkeit zur Aufdeckung und Bereitschaft zur Meldung von Betrugsdelikten). Die Kommission wird die gemeldeten Ergebnisse weiterhin überwachen und das Verhältnis zwischen den vorhandenen Betrugsbekämpfungssystemen und den gemeldeten Betrugsverdachtsquoten analysieren.

Unter den Mitgliedstaaten mit sehr niedrigen Betrugsverdachtsquoten heben sich Spanien und Frankreich etwas ab (vor allem aufgrund der Größe dieser Länder und des Umfangs der ihnen gewährten finanziellen Unterstützung). Die betreffenden Ergebnisse deuten darauf hin, dass entweder die Fähigkeit zur Betrugsaufdeckung in diesen Ländern gering ist, oder aber dass nur ein Teil der aufgedeckten Betrugsdelikte gemeldet wurde.

Die sich auf den Kohäsionsfonds beziehenden Daten sind nach wie vor zu stark fragmentiert, so dass kein verlässliches Gesamtbild möglich ist. Die Kommission arbeitet aber daran, dass das IMS auch in vollem Umfang für die Berichterstattung über den Kohäsionsfondsbereich eingesetzt werden kann, wodurch sich die Situation in den kommenden Jahren verbessern dürfte. Alle Mitgliedstaaten, die das neue Berichterstattungssystem noch nicht eingeführt haben<sup>18</sup>, werden ersucht, alle notwendigen Anstrengungen zu seiner Umsetzung zu unternehmen.

Um die Meldung von Unregelmäßigkeiten zu vereinfachen, ist die einschlägige Verordnung Nr. 1828/2006 der Kommission<sup>19</sup> am 1. September 2009 geändert worden<sup>20</sup>. Die Änderungen stellen vor allem darauf ab, die geltenden Bestimmungen auf der Grundlage der Erfahrungen, die die Kommission und die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anwendung der Verordnung Nr. 1681/94 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems<sup>21</sup> gesammelt haben, zu präzisieren, indem die Berichterstattung vereinfacht und gleichzeitig sichergestellt wurde, dass wichtige Daten für die Risikoanalyse nicht verloren gehen und die Meldebestimmungen für den Strukturfondsbereich weitgehend an die Meldevorschriften für den landwirtschaftlichen Bereich anzupassen.

### *1.3.3. Heranführungshilfen*

Im Jahr 2009 meldeten die nationalen Behörden der 14 Bericht erstattenden Länder 706 neue Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtschadensvolumen von 117 Mio. EUR. Die Zahl der Fälle erhöhte sich somit um 35 %. Dies zeigt, dass die Zahl der bei den Heranführungshilfen aufgedeckten Unregelmäßigkeiten keinesfalls rückläufig ist, sondern sich vielmehr auf eine kleine Gruppe von Ländern (EU-2 und die Kandidatenländer) verlagert. Die in Bulgarien und in Rumänien aufgedeckten Unregelmäßigkeiten machen zusammen 81 % aller Fälle und 93 % aller im Jahr 2009 gemeldeten Schadensbeträge aus. Eine steigende Tendenz ist dabei allerdings nur in Bulgarien zu verzeichnen (Zunahme der Fälle um 134 %). Daraus folgt, dass die Entwicklungstrends in hohem Maße durch das jeweilige Meldeverhalten bestimmt werden, und der Analysefokus wird somit eingengt.

Die Schadensbeträge nehmen kontinuierlich zu und summieren sich in Bezug auf den gesamten Programmplanungszeitraum, während die Mittelzuweisungen unverändert bleiben und die Zahlungen langsam zurückgehen. Dies führt dazu, dass die Unregelmäßigkeits- und Betrugsquoten eine steigende Tendenz aufweisen.

Fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei) sowie die Türkei haben im Jahr 2009 262 Betrugsverdachtsfälle mit einem Gesamtvolumen von 57 Mio. EUR gemeldet.

Die meisten Fälle von Betrugsverdacht wurden von Bulgarien gemeldet. Sie betrafen zumeist das Programm „SAPARD“<sup>22</sup> (67 % aller von Bulgarien gemeldeten Fälle). Insgesamt machen die bulgarischen „SAPARD“-Fälle 92 % aller das Programm

---

<sup>18</sup> Spanien und Frankreich haben das IMS im Jahr 2009 nicht verwendet. Schweden und Irland müssen das IMS noch vollständig umsetzen.

<sup>19</sup> ABl. L 371 vom 27.12.2006.

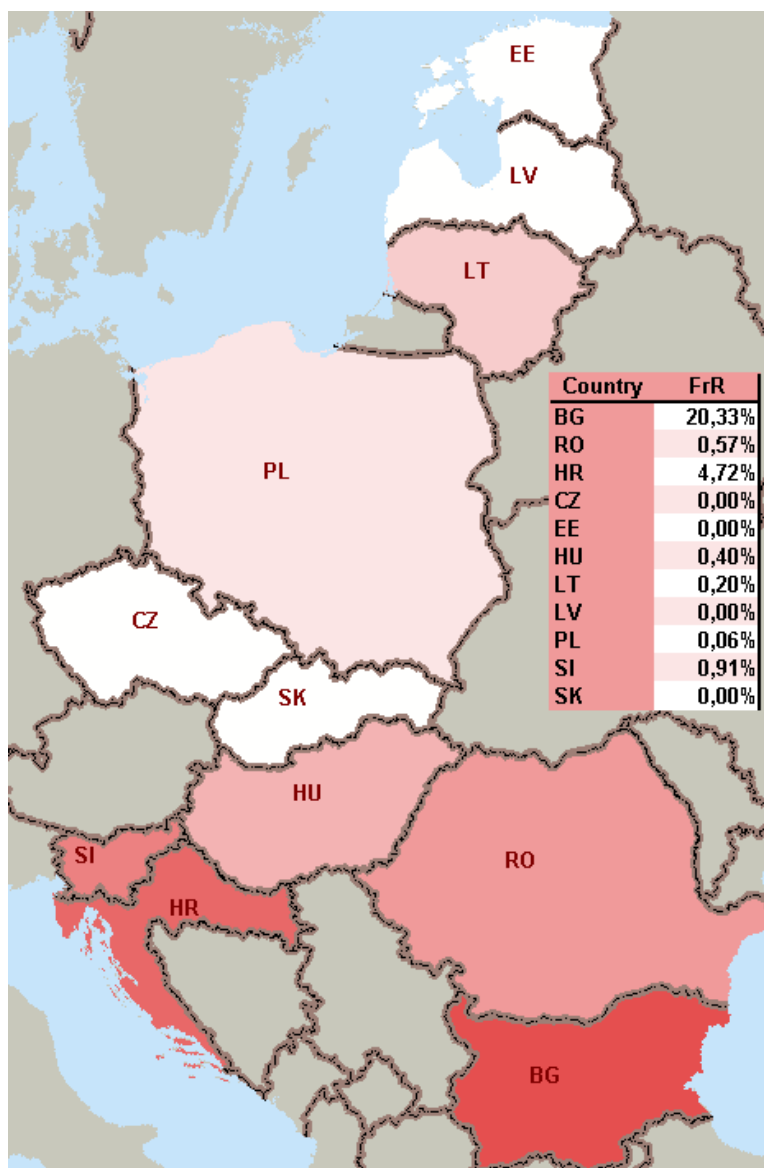
<sup>20</sup> ABl. L 250 vom 23.9.2009.

<sup>21</sup> ABl. L 172 vom 7.7.1994.

<sup>22</sup> Im Rahmen dieses Programms wurde die landwirtschaftliche und die ländliche Entwicklung in Kandidatenländern unterstützt.

„SAPARD“ betreffenden Fälle von Betrugsverdacht aus, die dem OLAF im Jahr 2009 gemeldet wurden. Die bulgarischen Behörden wurden von der Kommission ersucht, die Kontrollsysteme zu verbessern und zusätzliche Kontrollen durchzuführen; und dies spiegelt sich in der steigenden Zahl der aufgedeckten bzw. gemeldeten Fälle von Betrugsverdacht wider. Die drastisch gestiegene Betrugsverdachtsquote dürfte in den nächsten Jahren, wenn die betreffenden Gerichtsverfahren abgeschlossen sind und aktualisierte Berichte vorliegen, wieder zurückgehen.

Für den gesamten Programmplanungszeitraum des Programms „SAPARD“ beträgt die Betrugsverdachtsquote 2,8 %. Die bulgarische Betrugsquote für „SAPARD“ beträgt 20 %; dies ist die höchste Quote, die die Kommission bei sämtlichen analysierten Fonds (Struktur- und Agrarfonds) verzeichnet hat. Andererseits wirft der Umstand, dass die Tschechische Republik, Estland, Litauen und die Slowakei einen Anteil von 0 % aufweisen, beispielsweise die Frage auf, wie zuverlässig die gemeldeten Angaben oder die Betrugsaufdeckungsfähigkeiten in dem genannten Sektor tatsächlich sind. Abbildung 5 zeigt die Betrugsquote für das Programm „SAPARD“ nach Land.





## **Abbildung 5: Betrugsverdachtsquote für das Programm „SAPARD“ nach Mitgliedstaat und Kandidatenland im Jahr 2009**

Die Kontrollen scheinen gut verteilt zu sein. Die am häufigsten zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten verwendeten Methoden waren im Jahr 2009 die Dokumentenkontrolle und die Auditprüfung. Die meisten Betrugsverdachtsfälle in Bulgarien wurden bei Audits aufgedeckt. Die außergewöhnliche Situation in Bulgarien lässt auf gewisse Mängel des nationalen Betrugsbekämpfungssystems schließen.

Die Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer werden ersucht, Unregelmäßigkeiten über das neue Heranführungshilfe-Modul des IMS zu melden, sobald dieses Modul in Betrieb genommen wird.<sup>23</sup>

### **1.3.4. Statistiken über die von der Kommission direkt verwalteten Ausgaben**

Die diesjährige Analyse der Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich gründete sich auf das kommissionsinterne Buchführungssystem ABAC. Dieses transversale, transaktionale Informationssystem ermöglicht den Vollzug und die Überwachung aller Haushalts- und Rechnungsvorgänge, die von der Kommission vorzunehmen und zu überwachen sind. Eine der Funktionalitäten des ABAC-Systems ist der „Einziehungskontext“, in dem detaillierte Informationen zu Einziehungsanordnungen der Kommissionsdienststellen, die im ABAC erfasst sind, zusammengetragen werden. Der Einziehungskontext ist eine relativ neue Funktionalität im ABAC-System. Die Erhebung von Daten der Kommissionsdienststellen ist erst kürzlich angelaufen, und die derzeit verfügbaren Daten im ABAC-System stützen sich auf Einziehungsanordnungen seit dem Jahr 2008. Die vorgelegten Daten sind daher mit besonderer Vorsicht zu behandeln und nicht als empirischer Nachweis für das Gesamtvolumen der Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten zu betrachten.

Die Zahl der Einziehungsanordnungen bei Unregelmäßigkeiten und Fällen von vermutetem Betrug in diesem Bereich belief sich auf 705. Das geschätzte Gesamtschadensvolumen beträgt 27,5 Mio. EUR, wovon 1,5 Mio. EUR auf 15 gemeldete Fälle von Betrugsverdacht entfallen. Das Gesamtvolumen der gemeldeten Unregelmäßigkeiten beträgt bei den außenpolitischen Maßnahmen 4,4 Mio. EUR und bei den innenpolitischen Maßnahmen 23,1 Mio. EUR.

### **1.4. Statistiken über die Tätigkeiten des OLAF**

Nach der ersten Auswertung eingegangener Hinweise kann das OLAF fünf Arten von Untersuchungen bzw. Fällen einleiten: interne Untersuchungen, externe Untersuchungen, Koordinierungsfälle, Rechtshilfefälle oder Amtshilfefälle. Die Zahl der jährlich eingeleiteten Untersuchungen bzw. Fälle ist konstant (220 im Jahr 2009, 204 im Jahr 2008 und 201 im Jahr 2007). Seit 2004 war die Zahl der eigenständigen (d.h. internen und externen) Untersuchungen des OLAF zunächst ebenso hoch wie die Zahl der Untersuchungen, die dazu dienten, den nationalen Behörden Amts- bzw. Rechtshilfe oder Koordinierungsdienste zu leisten, und anschließend höher. Seit

<sup>23</sup>

Sobald das Modul voll einsatzfähig ist, wird es eine Reihe von Vorteilen bieten, beispielsweise eine bessere Vorschrifteneinhaltung, weniger technisch bedingte Fehler und die Möglichkeit, dass Bericht erstattende Behörden auf unterschiedlichen Ebenen auf Daten über sämtliche bereits gemeldeten (und noch nicht behandelten) Unregelmäßigkeiten zugreifen können.

2005 machen die eigenständigen Untersuchungen des OLAF etwa 75 % der insgesamt eingeleiteten Untersuchungen aus. Die Zahl der laufenden Untersuchungen hat zugenommen (455 Untersuchungen Ende 2009 gegenüber 425 Ende 2008). Die nachfolgende Tabelle gibt den Stand von Ende 2009 wieder. Der leichte Anstieg der Zahl der laufenden Untersuchungen gegenüber 2008 ist zum Teil auf die Einführung der „de minimis“-Politik des OLAF zurückzuführen, welche vorsieht, dass das OLAF seine operativen Ressourcen auf die komplexeren Betrugsfälle konzentriert, die naturgemäß längere Untersuchungen erfordern.

*Tabelle 2: laufende Fälle nach Sektoren und Schadensvolumen (Stand: 31. Dezember 2009)*

Sektor	Am 31. Dezember 2009 laufende Untersuchungen	Geschätztes Schadensvolumen (in Mio. EUR)
Landwirtschaft	79	106,48
Zigaretten	32	65,31
Zölle	36	245,23
Direktausgaben	47	65,41
EU-Organen und -Einrichtungen	133	25,07
Außenhilfe	86	153,31
Strukturfonds	43	658,19
Handel	1	0,29
<b>Insgesamt</b>	<b>457</b>	<b>1.319,29</b>

Eingehendere Informationen und ein Vergleich mit den Vorjahren finden sich im Bericht des OLAF<sup>24</sup>.

## 2. DIE INTERNATIONALE DIMENSION DES SCHUTZES DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union stellt ebenso wie die Betrugs- und Korruptionsbekämpfung eine Aufgabe dar, die über die Grenzen der EU hinausgeht und die es folglich in den internationalen Übereinkommen, die die Union mit Drittländern schließt und den multilateralen Abkommen, denen sie beitrifft, zu berücksichtigen gilt.

Um wirksam gegen Betrug, Korruption, Zigarettschmuggel und sonstige gegen ihre finanziellen Interessen gerichtete illegale Handlungen vorgehen zu können, schließt die EU in ihrem Namen und im Namen ihrer Mitgliedstaaten

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).

Betrugsbekämpfungsabkommen mit Drittländern ab und tritt multilateralen Abkommen oder Übereinkommen bei.

## **2.1. Multilaterale Abkommen über die Korruptionsbekämpfung**

Die Europäische Kommission hat in der dritten Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) im Namen der Europäischen Union die Bedingungen für die Umsetzung des Übereinkommens ausgehandelt. Neben den Mitgliedstaaten ist die Europäische Union innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs (Vorsorgemaßnahmen im öffentlichen und im privaten Sektor wie die Einrichtung von Korruptionsbekämpfungsstellen, die Verbesserung der Transparenz und der Rechnungsführung der öffentlichen Finanzen, die wirksame Abschöpfung illegal erwirtschafteten Vermögens und die internationale Zusammenarbeit) eine vollwertige Partei des Übereinkommens. Die Parteien verpflichten sich u.a. zu Maßnahmen zur Unterstützung der Rückverfolgung, Beschlagnahme und Einziehung von Korruptionserträgen. Auf der Konferenz wurden auch die Bedingungen für den Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens festgelegt. Demnach ist die Europäische Union verpflichtet, die Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens in der EU zu prüfen und zu bewerten und Vorbereitungen für die in den nächsten Jahren erfolgende Überprüfung zu treffen.

Die Kommission nimmt zudem an den Tätigkeiten des Europäischen Netzes zur Korruptionsbekämpfung (EACN) teil, dessen Schaffung im Jahr 2008 vom Rat beschlossen<sup>25</sup> wurde. Im November 2009 wurde das Netz auf der Tagung der Europäischen Partner bei der Korruptionsbekämpfung (EPAC) in Slowenien förmlich gegründet, als seine Satzung angenommen und seine Gremien eingerichtet wurden. Die Kommission (bzw. das OLAF) ist offizielles Mitglied der EPAC.

## **2.2. Verhandlungen über bilaterale Betrugsbekämpfungsabkommen**

Im Rahmen des verstärkten Engagements der EU und der G-20 für eine auf hohem Niveau geführte internationale Zusammenarbeit mit den Finanzplätzen und Steueroasen in Drittländern, die die OECD-Bestimmungen für die Steuerzusammenarbeit erfüllen, hat die Kommission im Anschluss an die Tagung der Wirtschafts- und Finanzminister vom Februar 2009 den von ihr am 10. Dezember 2008 angenommen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Fürstentum Liechtenstein andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, geändert.

Die geänderten Vorschläge<sup>26</sup> wurden im November 2009 angenommen. Sie beinhalten die neuesten Standardbestimmungen über den Informationsaustausch im Steuerbereich und tragen den durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon notwendig gewordenen Änderungen Rechnung.

Das Abkommen würde einen erheblichen Zusatznutzen bewirken, da es nicht nur die Steuerumgehung, den Steuerbetrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Vertragsparteien gerichtete rechtswidrige Handlungen abdeckt, sondern auch den

---

<sup>25</sup> Beschluss 2008/852/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung (ABl. L 301 vom 12.11.2008).

<sup>26</sup> KOM(2009)644 endg. vom 23.11.2009 und KOM (2009) 648 endg. vom 2.12.2009.

Informationsaustausch über Steuersachen nach Maßgabe der OECD-Bestimmungen erfasst, wodurch ausgeschlossen würde, dass das Bankgeheimnis als eine den Informationsaustausch verhindernde Ausnahme herangezogen werden kann. Das Abkommen enthält Bestimmungen über die Amtshilfe, insbesondere auf Antrag (Auskunftsersuchen, Überwachungsersuchen und Untersuchungsersuchen), sowie über besondere Formen der Zusammenarbeit und Einziehungsmaßnahmen. Außerdem ermöglicht es die gegenseitige Rechtshilfe bei Steuerdelikten aller Art.

Dieses Abkommen ist von größter Bedeutung, da es als Modell für Betrugsbekämpfungsabkommen mit weiteren Drittländern (Andorra, Monaco, San Marino und die Schweizerische Eidgenossenschaft) im Sinne der Empfehlung der Kommission vom Juni 2009 dienen könnte. Das Abkommen sollte daher unverzüglich unterzeichnet werden, und der Rat sollte seine Zustimmung geben.

### **2.3. Verhandlungen über Betrugsbekämpfungsbestimmungen für Assoziierungsabkommen sowie Partnerschafts- und Kooperationsabkommen**

Nach Maßgabe der verstärkten Europäischen Nachbarschaftspolitik führt die Europäische Kommission zurzeit Verhandlungen über den Abschluss eines neuen, umfassenden Abkommens mit der Ukraine, die ein vorrangiger Partner im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist. Die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine gründen sich seit 1998 auf das einschlägige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das einen umfassenden Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Seiten bildet.

Auf dem Pariser Gipfeltreffen zwischen der EU und der Ukraine vom September 2008 einigten sich die beiden Partner auf die Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, das an die Stelle des geltenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens treten soll. Das Assoziierungsabkommen sollte den gemeinsamen institutionellen Rahmen der EU und der Ukraine erneuern, um die Beziehungen in allen Bereichen – also auch beim Schutz der finanziellen Interessen der EU und bei der Bekämpfung von gegen diese finanziellen Interessen gerichteten Betrugs- und Korruptionsdelikten – zu vertiefen.

Das mit der Ukraine ausgehandelte Kapitel über die finanzielle Zusammenarbeit enthält eine Reihe von sich auf die Betrugsbekämpfung und entsprechende Kontrollen beziehenden Bestimmungen, die - gemessen an den Zuständigkeiten der Kommission in diesem Bereich – äußerst umfassend und breit gefasst sind. Dabei handelt es sich um eine breite Palette von Bestimmungen über den Informationsaustausch und die weitere Zusammenarbeit auf operativer Ebene, über die Verhütung von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption, über die Meldung von Unregelmäßigkeiten, über Kontrollen vor Ort sowie über verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen usw.

Die Kommission führt zurzeit (über das OLAF) mehrere sich auf die finanzielle Zusammenarbeit und den Schutz der finanziellen Interessen der EU und ihrer Partner beziehende Verhandlungsprozesse für Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bzw. Assoziierungsabkommen<sup>27</sup>. Das sich auf die finanzielle Zusammenarbeit beziehende Kapitel des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine könnte als solide Grundlage für künftige Verhandlungen herangezogen werden.

<sup>27</sup> Armenien, Aserbaidshan, Brunei, China, Georgien, Irak, Libyen, Malaysia, Moldau, Mongolei, Philippinen, Russland, Ukraine und Vietnam.

## **2.4. Bekämpfung des illegalen grenzüberschreitenden Handels mit Tabakerzeugnissen**

Der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen ist eine kriminelle Handlung mit einigen besonders schädlichen Aspekten. Die Kommission bzw. das OLAF unterstützt Strafverfolgungsbehörden in der gesamten EU bei operativen Fällen und koordiniert umfangreiche steuer- oder strafrechtliche Untersuchungen mit den Mitgliedstaaten und Drittländern. Das OLAF organisiert und koordiniert europa- und weltweite Zollaktionen zur Behebung spezifischer Probleme, beispielsweise die Operation „Diabolo“ im Jahr 2007 (zum Abfangen gefälschter Erzeugnisse aus China, die in Schiffscontainern in die EU eingeschmuggelt werden), die Operation „Mudan“ im Jahr 2008 (zur Bekämpfung des wachsenden Problems des auf dem Postweg erfolgenden Zigarettenschmuggels) und die Operation „Diabolo II“ (mit dem gleichen Ziel wie „Diabolo“) im September 2009.

Im Jahr 2009 hat die Kommission weiterhin eine führende Rolle bei den Verhandlungen über ein Protokoll zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen gespielt. Das Protokoll gründet sich auf das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums, dem bislang 168 Parteien beigetreten sind. Die Kommission (vertreten durch das OLAF und die GD SANCO) hat im Kontext der vom Rat eingesetzten Arbeitsgruppe „Zollunion“ (Zollrecht und Zollpolitik) eng und wirksam mit den Mitgliedstaaten und dem Rat zusammengearbeitet, um den Standpunkt der EU bei diesen auf Regierungsebene geführten Verhandlungen zu koordinieren. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Bestimmungen von Artikel 7 (Verfolgung und Rückverfolgung). Die Kommission betrachtet diesen Artikel als den Kernpunkt des Protokolls und als ein wesentliches Instrument für die Bekämpfung des illegalen Handels.

Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, ihre gemeinsamen Anstrengungen fortzusetzen, um einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zu ermöglichen.

## **2.5. Ratifizierung von Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen**

Das zweite Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>28</sup> enthält u.a. Bestimmungen über die Verantwortlichkeit von juristischen Personen, die Einziehung und die Geldwäsche. Es trat am 19. Mai 2009 in Kraft, nachdem die betroffenen Mitgliedstaaten die Ratifizierung mitgeteilt hatten.<sup>29</sup>

Ungarn hat das Übereinkommen und seine Protokolle<sup>30</sup> am 18. Januar 2010 mit nur einer Erklärung zum Protokoll über die Auslegung des Übereinkommens durch den Europäischen Gerichtshof ratifiziert. Estland muss das letztgenannte Protokoll noch ratifizieren. Die Tschechische Republik und Malta sind beiden einzigen Mitgliedstaaten, die weder das Übereinkommen noch seine Protokolle ratifiziert haben. Im Zuge des Follow-up zum zweiten Bericht über die Umsetzung dieser Rechtsakte<sup>31</sup> durch die Mitgliedstaaten hat die

---

<sup>28</sup> ABl. C 316 vom 27.11.1995.

<sup>29</sup> Siehe auch die Mitteilung bzw. Erklärung der Kommission zum Inkrafttreten des zweiten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften am 19. Mai 2009 (ABl. C 219 vom 12.9.2009, S. 1).

<sup>30</sup> 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) und zweites Protokoll vom 19. Juni 1997 (ABl. C 221 vom 19.7.1997).

<sup>31</sup> KOM(2008) 77 endg. vom 14.2.2008.

Kommission die Konformität der einzelstaatlichen Bestimmungen insbesondere Österreichs, Belgiens, Frankreichs, Deutschlands, Irlands, Italiens und Luxemburgs näher analysiert.

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, mit der Ratifizierung dieser Rechtsakte unverzüglich fortzufahren.

### **3. SONSTIGE IM JAHR 2009 VON DER KOMMISSION ERGRIFFENE MAßNAHMEN ZUR OPERATIVEN UNTERSTÜTZUNG: FORTSCHRITTE IM ZOLLBEREICH**

Mit der Einrichtung einer neuen Zolldatenbank nach Maßgabe der neuen Verordnung Nr. 766/2008<sup>32</sup> und der gemeinsamen Zollaktion „Diabolo II“ wurden im Jahr 2009 weitere Fortschritte im Zollbereich gemacht.

#### **3.1. Gemeinsame Zollaktion „Diabolo II“**

Bei dieser gemeinsamen Zollaktion wurden mehr als 65 Millionen gefälschte Zigaretten sowie 369 000 weitere gefälschte Artikel (Schuhe, Spielzeug, Kameras, Kopfhörer, Hüte, Mützen, Handschuhe, Handtaschen usw.) von über 20 verschiedenen Markenherstellern sichergestellt. Die Aktion führte ferner zu weiteren strafrechtlichen Untersuchungen auf internationaler Ebene. Sie wurde von der Europäischen Kommission bzw. vom OLAF koordiniert und in Anlehnung an die erfolgreiche gemeinsame Zollaktion „Diabolo“ aus dem Jahr 2007 „Diabolo II“ genannt.

Der Erfolg dieser gemeinsamen Aktion zeigt, wie wichtig die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten bei der Bekämpfung des weltweiten Handels mit gefälschten Waren und beim Schutz des rechtmäßigen Handels mit Originalprodukten ist. Die Aktion ist ein ausgezeichnetes Vorbild für die künftige operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des ASEM (Asien-Europa-Treffen)<sup>33</sup> auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens.

Das ASEM mit seinen insgesamt 45 Teilnehmern aus Europa und Asien erwies sich erneut als effiziente Plattform für die Zusammenarbeit der Zollbehörden. Die Operation „Diabolo II“ stellte auf die Bekämpfung des Schmuggels mit gefälschten Zigaretten und sonstigen gefälschten Waren im Rahmen des ASEM ab. Sie fand im September und Oktober 2009 statt und wurde vom OLAF mit Unterstützung von Seiten Europols und Interpols koordiniert.

Der Erfolg dieser Aktion ist nicht zuletzt auf die hervorragende und effiziente Zusammenarbeit mit Zollbeamten aus 13 asiatischen Ländern sowie aus den 27 EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen und ermutigt zu weiteren gemeinsamen Aktionen dieser Art.

#### **3.2. Einrichtung verbesserter Datenbanken – Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE)**

Das FIDE ist eine neue von den Zollbehörden der EU-Mitgliedstaaten verwendete Datenbank, die zur Prävention von Verstößen gegen die Zoll- und Agrarvorschriften bei der Ein- bzw.

---

<sup>32</sup> ABl. L 218 vom 13.8.2008.

<sup>33</sup> Brunei, Kambodscha, China, Indien, Indonesien, Japan, Korea, Laos, Malaysia, Mongolei, Myanmar, Pakistan, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam, das ASEAN-Sekretariat, alle EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission.

Ausfuhr von Waren in die oder aus der EU dient und die Aufdeckung und die Verfolgung derartiger Verstöße erleichtern und beschleunigen soll. Durch den einschlägigen Beschluss des Rates vom 30. November 2009<sup>34</sup> wurde das ZIS-Übereinkommen nebst FIDE-Protokoll ersetzt.

Mit Hilfe des FIDE können die für die Durchführung von Zolluntersuchungen zuständigen nationalen Behörden, die Ermittlungen gegen eine oder mehrere Personen bzw. Unternehmen aufnehmen oder durchführen, die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten ausfindig machen, die mit Ermittlungen über diese Personen oder Unternehmen befasst sind oder waren, und so ihre Ermittlungen koordinieren. Das FIDE enthält ein Register über Personen und Unternehmen, die Gegenstand von Ermittlungen sind, allerdings keine Einzelheiten zu den Untersuchungen.

Die Mitgliedstaaten, die das FIDE noch nicht benutzen, werden ersucht, dies zu tun, um ihre Untersuchungen besser zu koordinieren.

#### **4. ERGEBNISSE DES FRAGEBOGENS ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN BEI KONTROLLEN VOR ORT**

Kontrollen und Überprüfungen vor Ort sind eines der wirksamsten Mittel, die der Kommission für außerhalb der EU-Organen und -Einrichtungen durchzuführende Verwaltungsuntersuchungen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen zur Verfügung stehen. Eine Kontrolle vor Ort ist eine Überprüfung in den Räumlichkeiten eines Wirtschaftsteilnehmers. Die Befugnis zur Durchführung derartiger Kontrollen wurde der Kommission durch die Verordnung Nr. 2185/1996<sup>35</sup> übertragen und vom Gesetzgeber der EU durch die Errichtung des OLAF bekräftigt, das die der Kommission durch die Verordnung Nr. 2185/1996 übertragenen Befugnisse ausübt.<sup>36</sup>

Die Umsetzung dieser Verordnung erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den zuständigen nationalen Behörden.<sup>37</sup> Die Mitwirkung der Untersuchungsstellen der Mitgliedstaaten ist wünschenswert, da sie die Kontrollen und Überprüfungen erleichtert und ihre Wirksamkeit erhöht – insbesondere in den Fällen, in denen sich Wirtschaftsteilnehmer der Kontrolle widersetzen und rechtsverbindliche Maßnahmen des innerstaatlichen Rechts und mögliche Notfallmaßnahmen ergriffen werden können. Die Zusammenarbeit ist bereits im Vorfeld der Kontrolle von entscheidender Bedeutung, wenn die zuständige nationale Behörde vom OLAF über das Ziel, den Zweck und die Rechtsgrundlage der vom OLAF beabsichtigten Kontrolle in Kenntnis gesetzt werden muss. Zu diesem Zweck muss das OLAF die zuständige nationale Behörde korrekt ermitteln können, was sich schon einige Male (insbesondere bei den Direktausgaben) als schwierig erwiesen hat.

---

<sup>34</sup> Beschluss 2009/917/JI des Rates vom 30. November 2009 über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (ABl. L 323 vom 10.12.2009).

<sup>35</sup> Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996).

<sup>36</sup> Nach Maßgabe von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und 1074/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

<sup>37</sup> Siehe Artikel 4 der Verordnung Nr. 2185/1996.

Um diesem Problem entgegenzuwirken, haben die Mitgliedstaaten dem OLAF in einem Fragebogen alle erforderlichen Kontaktdaten ihrer für sämtliche Ausgabenbereiche (einschließlich Direktausgaben) zuständigen nationalen Behörden<sup>38</sup> mitgeteilt, so dass die Untersuchungsbeauftragten des OLAF künftig die zuständige Behörde rechtzeitig vor der Kontrolle ermitteln und kontaktieren können. Das OLAF wird in engem Kontakt zu den Mitgliedstaaten bleiben, damit diese Angaben fortlaufend aktualisiert werden können.

Die Benennung einer nationalen Verwaltungs- und Justizbehörde mit auf den Bereich der Direktausgaben ausgeweiteten Befugnissen in allen Mitgliedstaaten wird sehr empfohlen.

Für das Gelingen der Kontrolle bedarf es im Anschluss an die vorbereitenden Maßnahmen einer effizienten Mitwirkung der zuständigen nationalen Behörden vor Ort und ihrer Unterstützung, falls sich Wirtschaftsteilnehmer den Untersuchungsbeauftragten des OLAF widersetzen. Falls das EU-Recht keine spezifischen Vorschriften vorsieht, sind die Untersuchungsbeauftragten des OLAF bei Kontrollen vor Ort verpflichtet, sich an die nationalen Verfahrensvorschriften des betroffenen Mitgliedstaats zu halten. Von daher ist es für die Kommission wichtig, mehr über die für derartige Kontrollen geltenden nationalen Rechtsvorschriften, Rechtspraktiken und Verwaltungsverfahren zu erfahren. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten in dem besagten Fragebogen Angaben zu diesem Thema gemacht. Die vollständigen Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen sind dem beiliegenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen<sup>39</sup> zu entnehmen. Sie enthalten nützliche Hintergrundinformationen über die landesspezifischen Anforderungen und Praktiken, mit denen sich die Untersuchungsbeauftragten des OLAF bei der Vorbereitung von Kontrollen vor Ort vertraut machen müssen.

#### **4.1. Nationale Bedingungen für den Informationszugang**

Nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2185/1996 haben die Kontrolleure der Kommission unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen Zugang zu allen Informationen und Unterlagen über die betreffenden Vorgänge. Alle Mitgliedstaaten haben berichtet, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften vorsehen, dass Kontrolleure vollständigen Zugang zu den verfügbaren Informationen und Unterlagen über den betreffenden Vorgang haben. In einigen Ländern<sup>40</sup> wird bei Empfängern einer Finanzhilfe der EU in den Finanzhilfevertrag die Bestimmung eingefügt, dass Zugang zu den betreffenden Unterlagen und Informationen zu gewähren ist; dies ist eine wichtige Vorsichtsmaßnahme. In anderen Ländern<sup>41</sup> gelten besondere Bedingungen für bestimmte polizeiliche Maßnahmen wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen: Hierfür ist jeweils eine von einer Strafverfolgungsbehörde ausgestellte gerichtliche Anordnung erforderlich. Zumeist haben die einzelstaatlichen Kontrolleure auch Zugang zu Informationen außerhalb der Räumlichkeiten des Wirtschaftsteilnehmers und die Befugnis, eine Kontrolle in diesen Räumlichkeiten durchzuführen; für Kontrollen in Privatwohnungen jedoch ist - in Übereinstimmung mit der

---

<sup>38</sup> Es haben zwar nicht alle Mitgliedstaaten eine für Direktausgaben zuständige Zentralstelle benannt, aber die meisten von ihnen (mit Ausnahme Deutschlands, Spaniens und des VK) haben mitgeteilt, dass sie über einen für diesen Bereich zuständigen Untersuchungsdienst verfügen.

<sup>39</sup> Siehe Begleitdokument über die Umsetzung von Artikel 325 AEUV durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2009.

<sup>40</sup> LT, VK und AT.

<sup>41</sup> DE und LU.



Europäischen Charta der Menschenrechte bzw. den die Grundrechte und –freiheiten regelnden Bestimmungen des Grundgesetzes<sup>42</sup> - eine gerichtliche Anordnung erforderlich. In einigen Mitgliedstaaten<sup>43</sup> bestehen etwaige rechtliche Einschränkungen des Zugriffs auf die für Kontrollen vor Ort relevanten Informationen aus Dokumenten, elektronischen Ressourcen oder mündlichen Quellen vor allem in Form von Bestimmungen über den Datenschutz sowie über die Wahrung des Bank- bzw. Berufsgeheimnisses.

Um die Kontrollkette oder die Kontinuität des Besitzes der bei der Kontrolle vor Ort ausgewählten Daten zu wahren, können von den einzelstaatlichen Kontrolleuren Fotokopien oder elektronische Kopien angefertigt sowie Gegenstände abgelichtet oder gefilmt werden. In vielen Mitgliedstaaten<sup>44</sup> sind die Kontrolleure befugt, in den Rahmen der Kontrolle fallende Originale zu beschlagnahmen und sicherzustellen, falls die Gefahr besteht, dass Beweise entfernt oder vernichtet werden oder die Originale näher untersucht werden müssen.

Im Allgemeinen sehen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht vor, dass bei verwaltungsrechtlichen Kontrollen vor Ort ein Rechtsanwalt anwesend zu sein hat. Folglich sehen sie auch nicht vor, dass der von der Kontrolle betroffene Wirtschaftsteilnehmer den Informationszugriff bis zum Eintreffen seines Anwalts hinauszögern darf. Gleichwohl erkennen die meisten einzelstaatlichen Rechtsordnungen<sup>45</sup> das Vorrecht auf die Geltendmachung der Vertraulichkeit der anwaltlichen Korrespondenz bei verwaltungsrechtlichen Kontrollen an, wenngleich mit von Land zu Land verschiedenen Bedingungen<sup>46</sup>. In allen Mitgliedstaaten dürfen die einzelstaatlichen Kontrolleure auf für die Kontrolle vor Ort sachdienliche Informationen und Unterlagen zugreifen und Originaldokumente mitnehmen oder Fotokopien von diesen anfertigen. Einschränkungen bestehen dabei insofern, als für Durchsuchungen und Beschlagnahmen jeweils eine gerichtliche Anordnung erforderlich ist.

Das OLAF hat unlängst für betroffene Wirtschaftsteilnehmer ein Faltblatt über computerforensische Untersuchungen erstellt. Darin werden die Betroffenen über ihre Rechte informiert und die Details der bei den Kontrollen vor Ort durchgeführten computerforensischen Untersuchungen ausführlich beschrieben. Diesen Erläuterungen kommt insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen es keine einschlägigen Rechtsvorschriften über dieses Verfahren gibt, große Bedeutung zu.

In allen Fällen, in denen der von einer Kontrolle vor Ort betroffene Wirtschaftsteilnehmer Empfänger einer EU-Finanzhilfe ist, sollte der Finanzhilfevertrag generell die dem Finanzhilfeempfänger obliegende Pflicht vorsehen, OLAF-Kontrolleuren Zugang zu Informationen zu gewähren, um die Kontrolle zu erleichtern.

---

<sup>42</sup> Hierauf hat DE besonders hingewiesen.

<sup>43</sup> BE, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, CY, HU, PL, RO, SK, SE und VK.

<sup>44</sup> BE, IE, EL, FR, CY, HU, MT, AT, PT, RO, LU, SI, SK, FI und VK.

<sup>45</sup> Ausnahmen: ES, LV, LT und PL.

<sup>46</sup> Siehe Dokument über die Umsetzung von Artikel 325 AEUV durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2009 (Begleitdokument 1 dieses Berichts).

#### **4.2. Nationale Verfahrensorderungen für Kontrollen vor Ort und das Erstellen von Verwaltungsinspektionsberichten**

Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2185/1996 haben sich die Kontrolleure der Kommission bei Kontrollen vor Ort an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu halten. Die Mitgliedstaaten haben berichtet, dass diese Verfahrensvorschriften in der Regel in Form von Handbüchern und Anweisungen für die einzelstaatlichen Kontrolleure vorliegen. Als Beispiele haben sie u.a. folgende verfahrensrechtlichen Anforderungen genannt: Nichtankündigung der Kontrolle (außer in notwendigen Fällen), Einschränkungen des Zugangs zu Privatwohnungen (siehe oben) und Einhaltung der Sprachenregelung<sup>47</sup>. In zwei Mitgliedstaaten<sup>48</sup> müssen Kontrolleure eine schriftliche Ermächtigung bzw. eine Kontrollanordnung und einen speziellen Dienstaussweis vorweisen können, und in einem Land<sup>49</sup> muss jede Kontrolle im Beisein des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers erfolgen, in zwei Mitgliedstaaten<sup>50</sup> zudem zu bestimmten Tageszeiten. In einem Land<sup>51</sup> hat vor der Erstellung des Kontrollberichts ein abschließendes Gespräch mit dem Verantwortlichen stattzufinden. Auch für die einzelstaatlichen Verwaltungsberichte gelten bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen: In den meisten Mitgliedstaaten verwenden die nationalen Kontrolleure hierfür einen Standardvordruck, auf dem in der Regel die festgestellten Unregelmäßigkeiten, die rechtlichen Bestimmungen, gegen die verstoßen wurde, und die Ergebnisse der Kontrolle vermerkt werden. Der Bericht ist in allen Fällen von den einzelstaatlichen Kontrolleuren, die die Kontrolle durchgeführt haben, und in einigen Fällen zudem vom betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu unterzeichnen. Falls letzterer die Unterschrift verweigert, ist dies im Bericht zu erwähnen. Der Bericht ist in der Regel dem Vorgesetzten des für die Kontrolle zuständigen Kontrolleurs zur Genehmigung vorzulegen. Die Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass im Allgemeinen keine Einschränkungen in Bezug auf die Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Kontrollberichte in verwaltungs- oder strafrechtlichen Verfahren bestehen. Ausnahmen bestehen in dieser Beziehung lediglich in Fällen, in denen beim Zusammentragen der im Bericht enthaltenen Informationen Unregelmäßigkeiten begangen wurden<sup>52</sup> oder in denen das nationale Recht vorsieht, dass im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens eingeholte Beweismittel nicht in Strafverfahren verwendet werden dürfen<sup>53</sup>.

Um als Beweismittel in Verwaltungs- oder Strafverfahren zugelassen werden zu können, müssen auch die im Anschluss an eine Kontrolle vor Ort erstellten einzelstaatlichen Verwaltungsberichte bestimmten Anforderungen wie der Unterzeichnung durch die einzelstaatlichen Kontrolleure genügen. Das OLAF hat bei gemeinsamen Kontrollen die Erfahrung gemacht, dass die Unterzeichnung des Berichts durch den einzelstaatlichen Kontrolleur ohne Angabe von Gründen verschoben oder verweigert wurde.

---

<sup>47</sup> Dies wurde insbesondere von BE hervorgehoben.

<sup>48</sup> CY und IE.

<sup>49</sup> PL.

<sup>50</sup> PL und HU.

<sup>51</sup> SI.

<sup>52</sup> HU, BE und VK.

<sup>53</sup> EE.

Um zu vermeiden, dass der Bericht des OLAF in Verwaltungs- oder Strafverfahren nicht zugelassen oder ihm nur verminderte Beweiskraft beigemessen wird, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass auch der an einer OLAF-Kontrolle vor Ort teilnehmende einzelstaatliche Kontrolleur den Bericht des OLAF unterzeichnet.

#### **4.3. Unterstützung der nationalen Behörden bei Widerstand von Wirtschaftsteilnehmern**

Die Unterstützung durch die nationalen Behörden ist von großer Bedeutung. Sie hängt nicht davon ab, ob die betroffene Behörde an der Kontrolle teilnimmt, ist aber umso wichtiger, wenn sich der betroffene Wirtschaftsteilnehmer der Kontrolle durch die Kontrolleure der Kommission widersetzt. Dabei spielt es keine Rolle, um welche Art von EU-Ausgaben es sich handelt (Direktausgaben oder aber Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Verwaltung von EU-Mitteln). Die gleiche Unterstützung ist auch bei Kontrollen von Direktmitteln zu leisten (insbesondere im Rahmen der Beweissicherung), um einen gleichen Schutz aller Ausgabenbereiche der EU zu gewährleisten.

Einige Mitgliedstaaten<sup>54</sup> haben mitgeteilt, dass die Kontrolleure der Kommission bei Kontrollen vor Ort, bei denen sich der Wirtschaftsbeteiligte der Kontrolle widersetzt, dessen Räumlichkeiten auch ohne dessen vorherige Zustimmung betreten dürfen. In einigen Mitgliedstaaten<sup>55</sup> dürfen die zuständigen nationalen Behörden den Kontrolleuren der Kommission in derartigen Fällen auch Unterstützung durch Ausstellung einer gerichtlichen oder administrativen Anordnung leisten oder sie erforderlichenfalls – mit angemessener Gewalt – beim Zutritt zu den Räumlichkeiten des Wirtschaftsteilnehmers unterstützen. In einigen Mitgliedstaaten<sup>56</sup> können im Falle eines derartigen Widerstands auch Polizeibedienstete oder nationale Kontrolleure eingreifen und den Kontrolleuren der Kommission behilflich sein. Andere mögliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten sind die Aussetzung oder Einstellung der Zahlungen an betroffene Empfänger von EU-Finanzhilfen oder die Verhängung von Geldstrafen. In manchen Ländern<sup>57</sup> dürfen die Kontrolleure die Räumlichkeiten eines Wirtschaftsbeteiligten, der den Zugang zu Informationen verweigert, versiegeln und Bücher und sonstige in Papier- oder elektronischer Form vorliegende Unterlagen sicherstellen; für letzteres benötigen sie in einigen Ländern<sup>58</sup> allerdings eine gerichtliche oder verwaltungsrechtliche Anordnung. In einigen Ländern<sup>59</sup> dürfen sie auch eine förmliche Befragung der Vertreter des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers vornehmen. Strafrechtliche Sanktionen wie Geldstrafen oder die Aussetzung oder Einstellung von Zahlungen an den betroffenen EU-Finanzhilfeempfänger können verhängt werden, wenn der Wirtschaftsteilnehmer den Informationszugang verweigert.

Die Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Rechtsvorschriften bindende Maßnahmen vorgesehen, durch die sichergestellt werden soll, dass die Untersuchungsbeauftragten des OLAF bei Kontrollen vor Ort von den zuständigen nationalen Behörden in Fällen, in denen

---

<sup>54</sup> BE, CZ, IT, CY, LT, MT.

<sup>55</sup> BE, BG, CZ, DE, FR, CY, LV, LU, PT und VK.

<sup>56</sup> DK, RO, PL und VK.

<sup>57</sup> BE, BG, CZ, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT und AT.

<sup>58</sup> BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, CY, LV, LT, LU, AT, SI und VK.

<sup>59</sup> CZ, IE, EL, FR, MT, ES, CY, LT und AT.

sich die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer der Kontrolle widersetzen, unterstützt werden können. Einige dieser Maßnahmen (beispielsweise die Ausstellung einer gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Anordnung, die Beschlagnahme von Dokumenten oder Befragungen) liefern sofortige Ergebnisse und sollten daher vorrangig ermöglicht werden.

Die aktive Mitwirkung der nationalen Behörden vor Ort kann erheblich zum Erfolg der Kontrolle beitragen. Nationale Kontrolleure sollten daher aktiv in die Kontrolle eingebunden werden und nicht - wie bei einigen Kontrollen des OLAF vor Ort geschehen – nur Beobachterstatus haben. Bei Kontrollen auf dem Gebiet der gemeinsamen Mittelverwaltung sollten den Kontrolleuren des OLAF die gleiche Unterstützung geleistet werden wie bei Kontrollen auf dem Gebiet der Direktausgaben.

#### **4.4. Nationale Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung des Verlustes oder der Zerstörung von Beweisen**

Sofortmaßnahmen wie das Versiegeln von betrieblichen Räumlichkeiten, das Fotografieren oder Filmen von Einrichtungen usw. sind nach den meisten Rechtsordnungen zulässig, in einigen Mitgliedstaaten<sup>60</sup> allerdings nur im Rahmen eines Strafverfahrens. Weitere mögliche Sicherungsmaßnahmen sind die Stichprobennahme (mit gerichtlicher Anordnung), die Dokumentenbeschlagnahme oder, bei Bedarf, die Hinzuziehung polizeilicher Unterstützung. In einigen Ländern sind diese Maßnahmen möglich, wenn die Gefahr besteht, dass Dokumente verschwinden, versteckt oder verändert werden oder wenn Verdacht auf Vorliegen einer Straftat besteht<sup>61</sup>. Die Gründe für derartige Maßnahmen sind jeweils festzuhalten. In den meisten Mitgliedstaaten können derartige Maßnahmen rechtlich angefochten werden.

#### **4.5. Allgemeine Schlussfolgerungen**

Aus den Antworten auf den Fragebogen geht hervor, dass die Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen zur Konsolidierung der Umsetzung der Verordnung Nr. 2185/1996 ergriffen haben. Gleichwohl sind in der Praxis weitere Verbesserungen auf diesem Gebiet denkbar, u.a. bei der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden.

Die Kommission wird die Umsetzung dieser Empfehlungen weiter überwachen und in künftigen Berichten erneut auf dieses Thema eingehen.

### **5. EINZIEHUNGEN**

#### **5.1. Maßnahmen zur Sicherstellung der Einziehung unrechtmäßiger Beträge**

Die Mitgliedstaaten wurden zu ihren nationalen Bestimmungen über die Einziehung unrechtmäßiger Beträge unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsinstrumente und Maßnahmen gegen finanzielle Verluste und Schäden befragt; ferner sollten sie Angaben zur Eintragung von Unregelmäßigkeiten sowie zur Einziehung von Forderungen machen. Das Europäische Parlament stellte in seiner Entschließung zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2007 (2008/2242(INI)) –

---

<sup>60</sup>

BE.

<sup>61</sup>

DE, LV, AT und SK.

fest, dass die Einziehungsquoten nach wie vor niedrig sind, vor allem in den Bereichen, in denen die Einziehungen von den Mitgliedstaaten verwaltet werden. Es fordert angemessenere und raschere Einziehungsverfahren sowie die Einführung verbindlicher und vorsorglicher Elemente in künftige Rechtsvorschriften im Bereich der geteilten Mittelverwaltung, damit unrechtmäßige Beträge bis zum Ende des Einziehungsverfahrens wiedereingezogen werden können. Hiermit könnte die Einziehung von Steuergeldern wirksamer sichergestellt werden.

#### *5.1.1. Nationale Rechtsvorschriften für die Einziehung von EU-Finanzmitteln*

Aus den Antworten der Mitgliedstaaten geht hervor, dass die nationalen Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten Maßnahmen für die Einziehung unrechtmäßiger Beträge (Einnahmen- und Ausgabenseite des EU-Haushalts) in Bereichen enthalten, in denen das EU-Recht die Einziehung nicht regelt. Die Vorschriften beziehen sich auf Mechanismen wie Aufrechnung, vorsorgliche Durchsetzung, Beschlagnahme und Zwangseinziehung.

Die meisten Mitgliedstaaten<sup>62</sup> stellen die Einziehung der im Rahmen von Verträgen unrechtmäßig ausgezahlten EU-Finanzhilfen mit Hilfe von Rechtsinstrumenten wie Garantien, Eigenwechsel, Sicherheitsleistungen, Personalsicherheiten und Solidarbürgschaften, Aufrechnung, Bankschuldverschreibungen, Hypotheken oder Versicherungen sicher.

Zwei Drittel der Mitgliedstaaten<sup>63</sup> greifen auf Rechtsinstrumente und Maßnahmen wie Bürgschaften auf Abruf, Aufrechnungen und Zahlungsaussetzungen zurück, um das Verfahren zur Wiedereinziehung unrechtmäßiger Beträge zu beschleunigen.

Die nationalen Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten<sup>64</sup> enthalten Bestimmungen über Schutzmaßnahmen, die bei der Feststellung mutmaßlich unrechtmäßiger Beträge (Einnahmen und Ausgaben) ergriffen werden können. Hierzu zählen: Sicherstellungen, administrative Beschlagnahme, Beschlagnahme steuerpflichtiger Waren, Geldstrafen, Zahlungsaussetzungen, Ablehnung oder Anpassung weiterer Zahlungen, Beendigung der Projektfinanzierung und Rückzahlung der bereitgestellten Mittel sowie verringerte Zahlungen.

Die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor (keine Verpflichtung), dass die nationalen Behörden bei Strafverfahren wegen Betrugsdelikten zu Lasten des EU-Haushalts als geschädigte Partei auftreten.

#### *5.1.2. Eintragung von Unregelmäßigkeiten und Einziehung der Schulden innerhalb des nationalen Verwaltungssystems*

Obwohl einzelne Fehler nie ganz ausgeschlossen werden können, geht aus dem Fragebogen hervor, dass die Mitgliedstaaten die vollständige Eintragung der Unregelmäßigkeiten grundsätzlich garantieren können.

In allen Mitgliedstaaten werden die Angaben zu den Einziehungen nach Abschluss des Einziehungsverfahrens auf nationaler Ebene geprüft. Die Kontrollen und Prüfungen werden in erster Linie von verschiedenen nationalen Behörden wie dem Innenrevisionsdienst der jeweiligen Einrichtungen (Verwaltungsbehörde, bescheinigende Stelle, zwischengeschaltete

---

<sup>62</sup> BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI und VK.

<sup>63</sup> BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI und VK.

<sup>64</sup> BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK und VK.

Stellen, Durchführungsstellen), der Zollbehörde und dem nationalen Rechnungsprüfungsamt vorgenommen.

In zwei Drittel der Mitgliedstaaten<sup>65</sup> gilt auf nationaler Ebene ein gesetzlich geregelter Schwellenwert für EU-Einnahmen und -Ausgaben; für Beträge unter diesem Schwellenwert werden keine Einziehungsanordnungen ausgestellt. Dieser Schwellenwert liegt zwischen 3 EUR und 100 EUR. Manchmal sind die Schwellenwerte in ein und demselben Land nicht für alle eingesetzten Finanzmittel oder betreffenden Bereiche (Landwirtschaft, Strukturfonds und Zölle) einheitlich.

In einigen Mitgliedstaaten<sup>66</sup> ist die Einziehungsanordnung nicht vollstreckbar.

Lediglich einige wenige Mitgliedstaaten<sup>67</sup> würden bis zu einem gewissen Grad vor Beginn des Einziehungsverfahrens die Einnahmenvorausschau für die vorläufige Schätzung eines potenziellen einziehbaren Betrags heranziehen. In diesem Fall werden die Schätzwerte in den Überwachungs- und Rechnungsführungssystemen zur Verwaltung der EU-Mittel ausgewiesen.

### 5.1.3. *Schlussfolgerungen*

Die Rechtsvorschriften und Mechanismen gegen finanzielle Verluste oder Schäden sowie in Bezug auf die Eintragung von Unregelmäßigkeiten und die Einziehung von Forderungen sind grundsätzlich Teil der nationalen Rechtssysteme. Hierdurch zeigen die Mitgliedstaaten, dass Sicherheitsmaßnahmen bestehen, es sind allerdings noch Verbesserungen möglich.

Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sollten vor allem die Vollstreckbarkeit von Einziehungsanordnungen, die für die raschere Abwicklung der Einziehungsverfahren entscheidend ist, stärker berücksichtigen. Um sicherzustellen, dass im Rahmen von Verträgen unrechtmäßig ausgezahlte EU-Finanzhilfen eingezogen werden, sollten die Mitgliedstaaten Rechtsinstrumente wie verschiedene Garantien, Eigenwechsel, Sicherheitsleistungen, Personalsicherheiten und Gesamtbürgschaften, Aufrechnung, Bankschuldverschreibungen, Hypotheken oder Versicherungen in die Verträge aufnehmen.

Um Einziehungsverfahren rascher abwickeln zu können, sollte die Einführung zusätzlicher verbindlicher und vorsorglicher Elemente in künftige EU-Rechtsvorschriften im Bereich der geteilten Mittelverwaltung geprüft werden.

## 5.2. **Einziehung unrechtmäßiger Beträge im Jahr 2009**

### 5.2.1. *Traditionelle 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 2009 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten einzuziehen ist, beläuft sich auf etwa 343 Mio. EUR.

<sup>65</sup> BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK und FI.

<sup>66</sup> BG, DE, CY, MT, AT, PL, SI und SE.

<sup>67</sup> BE, CZ, AT, PT und SK.

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 beträgt die Quote der Einziehungen aufgrund von 2009 aufgetretenen Unregelmäßigkeiten 44 % (ungefähr 152 Mio. EUR). Diese Ausgangssituation ist nur durchschnittlich, aber immer noch etwas besser als die Vorjahresquote von 38 %. In den Jahren 1989-2009 betrug die Quote 45,1 %.

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 2009 hat die Kommission die Streichung in 61 Fällen (Gesamtvolumen: ca. 11,5 Mio. EUR) abgelehnt, weil sie der Auffassung war, dass die nicht erfolgte Einziehung den betreffenden Mitgliedstaaten vorzuwerfen war.

Ferner haben mehrere Mitgliedstaaten der Kommission auf der Grundlage des Prinzips der finanziellen Verantwortlichkeit insgesamt über 9 Mio. EUR gezahlt, weil sie von ihnen festzustellende Zollschulden nicht festgestellt hatten.

#### 5.2.2. *Agrarausgaben*

Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 sieht einen automatischen Verrechnungsmechanismus für zu Unrecht gezahlte Beträge vor. 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 EGFL und den ELER getragen. Auch nach der Anwendung dieses Mechanismus haben die Mitgliedstaaten ihre nationalen Einziehungsverfahren fortzuführen und anschließend 50 % der tatsächlich wiedereingezogenen Beträge dem Gemeinschaftshaushalt gutzuschreiben. In bestimmten Fällen von Nachlässigkeit des Mitgliedstaats kann diesem der gesamte ausgefallene Betrag angelastet werden.

In Fällen, in denen die zu Unrecht erfolgten Zahlungen auf Verwaltungsfehler der nationalen Behörden zurückzuführen sind, wird der gesamte betroffene Betrag von den jährlichen Rechnungen der betroffenen Zahlungsstellen abgezogen und somit von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen.

2009 wurde die „50/50-Regelung“ per Entscheidung für den Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 2008<sup>68</sup> auf alle anhängigen Fälle aus den Jahren 2004 bzw. 2000 (also Fälle, die 4 bzw. 8 Jahre alt waren) angewandt, in denen die Beträge nicht wiedereingezogen worden waren. Die finanziellen Folgen in Höhe von insgesamt 31,4 Mio. EUR wurden den betreffenden Mitgliedstaaten angelastet, und 20,1 Mio. EUR wurden als nicht wiedereinziehbar geltende Beträge dem EU-Haushalt angelastet. Bei den Zahlstellen, deren Rechnungen im April 2009 vom Rechnungsabschluss abgetrennt wurden, wurden weitere

---

<sup>68</sup> Entscheidung 2009/367/EG der Kommission (ABl. L 111 vom 5.5.2009).

0,8 Mio. EUR durch einen nachfolgenden Beschluss<sup>69</sup> über den Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 2008 den betreffenden Mitgliedstaaten angelastet.

Im Haushaltsjahr 2009 konnten die Mitgliedstaaten 167,3 Mio. EUR wiedereinziehen; am Ende des Haushaltsjahres waren gegenüber den Empfängern 1,1362 Mrd. EUR an Rückforderungen offen.

Über die finanziellen Folgen der nicht erfolgten Einziehungen in den aus den Jahren 2005 bzw. 2001 stammenden Fällen wurde nach der oben genannten „50/50-Regel“ entschieden; demnach gehen 22,8 Mio. EUR zu Lasten der betreffenden Mitgliedstaaten<sup>70</sup>. Ferner gehen 20,3 Mio. EUR für Fälle, deren Schadensbeträge im Laufe des Haushaltsjahres 2009 für nicht einziehbar erklärt wurden, zu Lasten des EU-Haushalts. Bei den Zahlstellen, deren Rechnungen für 2009 vom Rechnungsabschluss abgetrennt wurden, wurden weitere 11,9 Mio. EUR durch nachfolgende Entscheidungen den betreffenden Mitgliedstaaten angelastet.

Seit der Einführung der „50/50-Regel“ im Jahr 2006 konnte der Betrag, den die Mitgliedstaaten dem EU-Haushalt schulden, auf 830 Mio. EUR<sup>71</sup> verringert werden

Zwischen 2007 und 2009 prüfte die Kommission die ordnungsgemäße Anwendung des neuen Verrechnungsmechanismus bei 15 Kontrollen vor Ort (14 Zahlstellen in elf Mitgliedstaaten).

Die Mitgliedstaaten haben angemessene Mechanismen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union eingerichtet. Die bei den Kontrollen vor Ort festgestellten Mängel werden im Rahmen der Konformitätsprüfung weiterverfolgt.

### 5.2.3. Kohäsionspolitik

Im Bereich der Strukturfonds wird die Einziehung der Beträge, die infolge einer Unregelmäßigkeit oder eines mutmaßlichen Betrugs zu Unrecht ausgezahlt wurden, ebenfalls durch die Mitgliedstaaten sichergestellt. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten von künftigen Zahlungsanträgen jeglichen Betrag abziehen, der zuvor unrechtmäßig aus dem EU-Haushalt beantragt wurde.

Die im Rahmen der Strukturfonds kofinanzierten Programme sind Mehrjahresprogramme und funktionieren auf der Grundlage von Zwischenzahlungen. Die Wiedereinzahlung von zu Unrecht gezahlten Beträgen kann vor oder nach Abschluss des jeweiligen Programms erfolgen.

Für den *Programmplanungszeitraum 1994-1999* war die Frist für die Einreichung des Antrags auf Schlusszahlung der 31. März 2003. In diesem Zeitraum wurden fast 1 000 Programme mit einem Gesamtvolumen von rund 159 Mrd. EUR<sup>72</sup> von der EU kofinanziert. Nach Abschluss dieser Programme stellen die anweisungsbefugten und mittelverwaltenden Dienststellen der Kommission mit Unterstützung des OLAF die administrativen und die finanziellen Folgemaßnahmen sicher.

---

<sup>69</sup> Beschluss 2010/56/EU der Kommission (ABl. L 32 vom 4.2.2010).

<sup>70</sup> Beschluss 2010/258/EU der Kommission (ABl. L 112 vom 5.5.2010).

<sup>71</sup> In diesem Betrag sind die aktualisierten finanziellen Angaben der Mitgliedstaaten für das Haushaltsjahr 2009 berücksichtigt.

<sup>72</sup> Es handelt sich um Mehrjahresprogramme. Diese Zahl umfasst nicht die Projekte, die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds direkt finanziert werden.



Für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 haben die Mitgliedstaaten 11 046 Fälle von Unregelmäßigkeiten gemeldet (darunter 21 Fälle im Jahr 2009), deren finanzieller Wert sich für den Beitrag der EU auf schätzungsweise 1,51 Mrd. EUR<sup>73</sup> beläuft (1,84 Mio. EUR im Jahr 2009).

Von diesen Fällen wurden 7 049 auf der Ebene der Kommission endgültig abgeschlossen. Für diese Fälle wurden insgesamt 742 Mio. EUR bei der Abschlusszahlung berücksichtigt, nach Abschluss in Abgang gestellt oder in den EU-Haushalt zurückgeleitet. Die Mitgliedstaaten haben angegeben, dass in weiteren 566 Fällen die verwaltungsrechtlichen bzw. gerichtlichen Verfahren auf nationaler Ebene abgeschlossen wurden und dass sich die diesbezüglichen finanziellen Auswirkungen auf insgesamt 52 Mio. EUR belaufen. Die Dienststellen der Kommission haben die für den Abgleich notwendigen Arbeiten in die Wege geleitet, um diese Fälle abzuschließen.

Im Jahr 2009 hat die Kommission sieben Entscheidungen erlassen, die die finanzielle Haftung für 241 Fälle von Unregelmäßigkeiten regeln, in denen die Mitgliedstaaten die Kommission ersucht hatten, für die finanziellen Folgen der nicht einziehbaren Beträge aufzukommen. Bei drei Entscheidungen über 217 Notifizierungen von im Rahmen des EFRE finanzierten Beträgen (Gesamt volumen: 1,773541 Mrd. EUR), sowie bei vier Entscheidungen über ausgefallene ESF-Mittel (Gesamt volumen: 130 785 EUR) wurden die Ausfälle dem EU-Haushalt angelastet.

Für den *Programmplanungszeitraum 2000-2006* haben die Mitgliedstaaten bisher 20 991 Fälle von Unregelmäßigkeiten gemeldet (darunter 4 679 Fälle im Jahr 2009), deren finanzieller Wert sich für den Beitrag der EU auf schätzungsweise 3,49 Mrd. EUR beläuft (1,12 Mrd. EUR im Jahr 2009).

Die Mitgliedstaaten haben der Kommission mitgeteilt, dass die verwaltungsrechtlichen bzw. gerichtlichen Verfahren auf nationaler Ebene in 10 655 Fällen durchgeführt wurden und ein Betrag von ungefähr 1,73 Mrd. EUR wiedereingezogen wurde.

Die Wiedereinziehungsquote im gesamten Programmplanungszeitraum 2000-2006 ist gut (über 50 % – beinahe so gut wie die Quote für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 in Höhe von 53 %). Dies ist wahrscheinlich hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass nicht ordnungsgemäß durchgeführte Projekte in der Ausgabenerklärung an die Kommission nicht verzeichnet werden. Hierdurch können EU-Mittel für die Finanzierung anderer förderfähiger Projekte wiederverwendet werden; die Wiedereinzahlung wird den nationalen Haushalten angelastet.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen zur Wiedereinzahlung unrechtmäßiger Beträge verstärken.

Der Gesamtbetrag der *finanziellen Berichtigungen* für die Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006 belief sich Ende 2009 auf 2,510 Mrd. EUR (515 Mio. EUR im Jahr 2009) bzw. auf 5,119 Mrd. EUR (1,806 Mrd. EUR im Jahr 2009). Diese finanziellen Berichtigungen erfolgen im Anschluss an die Prüfungen der Kommission, an die Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes, an die Untersuchungen des OLAF und an das Verfahren zum Abschluss der Programme für die beiden genannten Zeiträume. Sie beziehen sich auf Ausgaben, die von Unregelmäßigkeiten betroffen sind und daher von einer Kofinanzierung

---

<sup>73</sup> Situation gemäß den Daten der ECR-Datenbank am 15. April 2009.

mit EU-Mitteln ausgeschlossen werden müssen. Darüber hinaus nehmen die Mitgliedstaaten im Anschluss an eigene Finanzprüfungen oder Audits der Kommission bzw. des Europäischen Rechnungshofs eigene Berichtigungen vor. Diese werden zwar nicht in der Rechnungsführung der Kommission erfasst, aber die betreffenden Informationen werden der Kommission alljährlich von den Mitgliedstaaten mitgeteilt.

#### 5.2.4. *Heranführungshilfen*

Die einzuziehenden Beträge, die 2009 gemeldet wurden, sind um 135 % gestiegen. Der höchste einzuziehende Betrag betrifft das Programm „SAPARD“ (von 61,6 Mio. EUR müssen 41 Mio. EUR von Bulgarien eingezogen werden). Im Rahmen des Programms PHARE müssen rund 7 Mio. EUR eingezogen werden, und im Rahmen des Programms ISPA 4 Mio. EUR. Die Einziehungsquote hat sich gegenüber 2008 verringert und beträgt 2009 lediglich 27,2 %.

Die Einziehungsquote bei mutmaßlichem Betrug beträgt für den gesamten Programmplanungszeitraum lediglich 4,6 %. Wiedereinziehungsverfahren in Fällen, die strafrechtlich verfolgt werden, sind komplex und langwierig. Die Tatsache, dass Verwaltungsverfahren und strafrechtliche Untersuchungen in den meisten Ländern nicht aufeinander abgestimmt sind, wirkt sich auf die Einziehungsquote aus.

Aufgrund der niedrigen Einziehungsquoten sollten Schutzmaßnahmen gegen mutmaßlichen Betrug durchgeführt werden (u.a. Beschlagnahme von Vermögen, Aussetzung der Zahlungen, Bankgarantien – siehe Punkt 5.1.3), um sicherzustellen, dass die Wiedereinziehung auch nach der endgültigen Entscheidung durch das Gericht vorgenommen werden kann. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten sich vor allem um die Wiedereinziehung von Heranführungshilfen bemühen.

#### 5.2.5. *Direktausgaben*

In den Bereichen, in denen die Mittel von den Organen und Einrichtungen direkt verwaltet werden, nehmen diese auch die Wiedereinziehung der zu Unrecht ausgezahlten Beträge auf direktem Wege (also ohne Einschaltung der Mitgliedstaaten) vor. Die Haushaltsordnung und ihre Durchführungsbestimmungen sehen verschiedene Stufen des Einziehungsverfahrens vor:

- Vorausschätzung und Feststellung der Forderung durch den Anweisungsbefugten (indem dieser sich vergewissert, dass die Forderung einredefrei, beziffert 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 die Einziehung nach Möglichkeit per Aufrechnung vornimmt, falls der Schuldner gegenüber den Gemeinschaften ebenfalls eine einredefreie, bezifferte 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 Zwangseinziehung der Forderung ein.

Zur Erwirkung eines Vollstreckungstitels gibt es zwei voneinander unabhängige Wege:

Einen Beschluss, der eine Zahlung auferlegt und gemäß Artikel 256 EG-Vertrag ein vollstreckbarer Titel ist;

– ein Vollstreckungstitel auf dem Rechtsweg vor den Gerichten der Mitgliedstaaten oder der EU. Dies umfasst im Rahmen des Strafverfahrens auch einen Zivilprozess vor den Gerichten, die dies zulassen.

Bei den Einziehungsanordnungen, die für das Haushaltsjahr 2009 ausgestellt wurden, konnte in 478 gemeldeten Fällen bereits eine Einziehung des Gesamt- oder eines Teilbetrags vorgenommen werden. Die Dienststellen der Kommission haben 15,5 Mio. EUR eingezogen. In 463 Fällen wurde der gesamte auf Unregelmäßigkeiten beruhende Betrag eingezogen. Noch einzuziehen ist ein Betrag von 12 Mio. EUR (242 Fälle).

Die Kommission wird die Verfahren für die vollständige Einziehung dieser Beträge fortsetzen.

#### 5.2.6. *Einziehungen infolge von Untersuchungen des OLAF*

Kommt das OLAF in seinem Abschlussbericht zu einem Fall zu dem Schluss, dass bestimmte Beträge wahrscheinlich 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 2009 hat das OLAF die finanzielle Überwachung von über 249,2 Mio. EUR formell abgeschlossen. Bei den Agrarausgaben wurden insgesamt 137,2 Mio. EUR und auf dem Gebiet der Strukturfonds insgesamt 49,1 Mio. EUR eingezogen.

Das OLAF wird weiterhin mit den anweisungsbefugten Generaldirektionen, die innerhalb der Kommission für die betreffenden Haushaltsbereiche zuständig sind, zusammenarbeiten, um Einziehungen infolge von OLAF-Untersuchungen weiter zu verbessern.