



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.6.2011
KOM(2011) 376 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND AN DEN EUROPÄISCHEN
RECHNUNGSHOF**

DIE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIE DER KOMMISSION

{SEK(2011) 791 endgültig}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND AN DEN EUROPÄISCHEN
RECHNUNGSHOF**

DIE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIE DER KOMMISSION

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Eine umfassende Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission	6
2.1.	Grundsätze und Prioritäten.....	8
2.2.	Betrugsverhütung und -aufdeckung	10
2.2.1.	Betrugsbekämpfungsstrategien der Kommissionsdienststellen	11
2.2.2.	Die Rolle des OLAF bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien.....	13
2.2.3.	Systematische Kontrollen und Risikoanalysen	14
2.2.4.	Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen.....	15
2.3.	Untersuchungen.....	15
2.3.1.	Untersuchungen des OLAF.....	15
2.3.2.	Interne und externe Hinweisgeber	17
2.4.	Sanktionen.....	17
2.5.	Einziehungsmaßnahmen	18
2.6.	Sonstige bereichsübergreifende Betrugsverhütungsinstrumente	18
2.6.1.	Internationale Rechtsstandards.....	18
2.6.2.	Ethik- und Integritätsvorschriften	19
2.6.3.	Transparenz und Informationszugang.....	19
2.6.4.	Vorschriften über die Vergabe von Aufträgen und Finanzhilfen.....	19
3.	Überwachung der Umsetzung und Berichterstattung	20

1. EINLEITUNG

Mit dieser Mitteilung möchte die Kommission ihre Betrugsbekämpfungsstrategie verbessern und zeitgemäßer gestalten. **Allgemeines Ziel** der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission ist die Verbesserung der **Betrugsverhütung und -aufdeckung** sowie der **Bedingungen für Untersuchungen** und eine hinreichende **Wiedergutmachung** und **Abschreckung durch angemessene, aber strenge Sanktionen und ein geeignetes internes Vorgehen**, das insbesondere die Einführung von **Betrugsbekämpfungsstrategien in den Kommissionsdienststellen** einschließt, die den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure Rechnung tragen und diese klarstellen.

Gemäß Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bekämpfen die Kommission und die Mitgliedstaaten Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen. Alle Kommissionsdienststellen sind somit verpflichtet, bei täglichen Arbeiten, die den Einsatz von Ressourcen erfordern, Maßnahmen zur Verhütung und Aufdeckungen etwaiger Betrugsdelikte zu ergreifen.

Die Europäische Kommission führt den Haushaltsplan der EU gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus (Artikel 317 AEUV). Sie trägt dafür Sorge, dass die geltenden Rahmen, politischen Strategien und Vorschriften eine wirksame Verhütung und Aufdeckung von Betrug¹ ermöglichen.

Die Finanzverwaltung und die Rechenschaftspflicht sind verstärkt worden. Die Kommissionsdienststellen² sind für die Verwaltung der Betriebs- und Verwaltungsressourcen verantwortlich, die ihnen für die Umsetzung der EU-Politik oder für die Unterstützung eines reibungslosen Funktionierens der EU-Einrichtungen zugewiesen werden. Die Kommissionsdienststellen³ haben dabei möglichst kosteneffizient vorzugehen, den administrativen Aufwand auf ein Mindestmaß zu reduzieren und alle erforderlichen Maßnahmen für eine ausreichende Sicherstellung⁴ von Maßnahmen zur Verhütung und Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten⁵ zu ergreifen.

¹ Definiert ist der Begriff „Betrug“ in Artikel 1 des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49).

² Sämtliche Generaldirektionen, Dienste und Exekutivagenturen.

³ „Bevollmächtigte Anweisungsbefugte“ im Sinne von Artikel 322 AEUV und der Haushaltsordnung (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 248 vom 16.9.2002, S. 1).

⁴ Siehe die Artikel 28 und 28a der Haushaltsordnung.

⁵ 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; siehe Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995).

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) führt Verwaltungsuntersuchungen durch. Es unterstützt andere Kommissionsdienststellen mit seiner Erfahrung und seinem Sachverstand bei der Verhütung und Aufdeckung von Betrug.⁶

Die Betrugsverhütung und –aufdeckung bildet einen Hauptpunkt der Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission. Ebenso wichtig sind jedoch weitere Faktoren wie wirksame und effiziente Untersuchungen, rasche Wiedereinziehungen zu Unrecht gewährter EU-Mittel und abschreckende Sanktionen.

Die Mitgliedstaaten verwalten nahezu sämtliche Einnahmen des EU-Haushalts sowie (im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit der Kommission) ca. 80 % aller Haushaltsausgaben. Die übrigen 20 % der Haushaltsausgaben werden direkt von den Kommissionsdienststellen verwaltet, teilweise in Zusammenarbeit mit den Verwaltungen von Drittländern und internationalen Organisationen.

Das Europäische Parlament⁷, der Rat⁸ und der Europäische Rechnungshof⁹ haben in ihren Empfehlungen zu Entlastungsverfahren und in verschiedenen Entschlüssen und Berichten wiederholt einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Unregelmäßigkeiten und Betrug gefordert. Der Rat¹⁰ und das Europäische Parlament¹¹ haben aber auch gefordert, dass die von der EU aufgelegten Programme vereinfacht werden und möglichst wenig administrativen Aufwand erfordern sollten. Für die Kommission bedeutet dies, dass es einen ausgewogenen Kompromiss zwischen einer kostenwirksamen Kontrolle und einer Vereinfachung zu finden gilt.

Im Jahr 2010 nahm der Rat das mehrjährige Stockholmer Programm¹² mit politischen Strategien für die Bereiche Justiz, Bürgerrechte und Sicherheit an. Darin werden die EU und ihre Mitgliedstaaten aufgerufen, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption und sonstigen Formen der Finanzkriminalität zu intensivieren. Dies schließt den Ausbau der

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof „Betrugsprävention auf der Grundlage operativer Ergebnisse: ein dynamisches Konzept für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften“ (KOM(2007)806 endg.).

⁷ Siehe beispielsweise die Entschlüsse zu den Jahresberichten über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung 2008 (2009/2167(INI)) und 2009 (2010/2247(INI)).

⁸ Siehe beispielsweise die Entschlüsse des Rates zu einer umfassenden Korruptionsbekämpfungspolitik der EU vom 14. April 2005, die Schlussfolgerungen der vom spanischen Ratsvorsitz (erstes Halbjahr 2010) eingesetzten Arbeitsgruppe „Europäische Staatsanwaltschaft“ und die Erklärung des belgischen Ratsvorsitzes (zweites Halbjahr 2010) zum Stockholmer Programm.

⁹ Stellungnahme Nr. 1/2010 „Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“ (ABl. C 35 vom 12.2.2010, S. 4) und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 (ABl. C 303 vom 9.11.2010), S. 10, 11 und 26.

¹⁰ Siehe beispielsweise die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8. März 2011 (EUCO 2/1/11 REV I); darin heißt es unter anderem: „Es ist entscheidend, dass die EU-Instrumente für die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation vereinfacht werden, damit die besten Wissenschaftler und innovativsten Unternehmen diese Instrumente leichter in Anspruch nehmen können; dafür sollte insbesondere zwischen den einschlägigen Institutionen ein neues ausgewogenes Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle und zwischen Risikofreudigkeit und Risikovermeidung vereinbart werden.“

¹¹ Siehe die Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 11. November 2010 (P7 TA(2010)0401), in der die komplexen und einen hohen zeitlichen Aufwand erfordernden Mitbestimmungsvorschriften, die hohen Personalkosten und die Bürokratie kritisiert werden.

¹² ABl. C 115 vom 4.5.2010, S.1.

Finanzermittlungskapazitäten und die Verbesserung der Transparenz in Bezug auf die Besitzer von Vermögenswerten ein.

Im Jahr 2011 werden mehrere Initiativen ergriffen werden, um die Bekämpfung von zu Lasten des europäischen Steuerzahlers gehenden Betrugs- und Korruptionsdelikten zu intensivieren:

Der Vorschlag der Kommission zur **Änderung des Rechtsrahmens des OLAF**¹³ stellt darauf ab, die Untersuchungen des OLAF effizienter und zügiger werden zu lassen, die Verfahrensgarantien zu stärken, die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den Mitgliedstaaten auszuweiten und die politische Steuerung des OLAF zu verbessern.

In der **Mitteilung „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen“**¹⁴ wird dargelegt, wie die Kommission die europäischen Steuergelder auf EU-Ebene gegen widerrechtliche Handlungen einschließlich Bedrohungen durch inner- und außerhalb der EU-Organen verübte Korruptionsdelikte schützen will. Zudem werden in der Mitteilung Möglichkeiten zur Verbesserung des strafrechtlichen Rahmens und der verfahrensrechtlichen Instrumente von Ermittlern und Staatsanwälten sowie für institutionelle Weiterentwicklungen wie die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aufgezeigt.

Ergänzend wird mit der **Mitteilung „Korruptionsbekämpfung in der EU“**¹⁵ ein EU-weiter Mechanismus für die Berichterstattung über die Korruptionsbekämpfung eingeführt, der eine regelmäßige Bewertung der Korruptionsbekämpfungsanstrengungen der Mitgliedstaaten („Korruptionsbekämpfungsbericht der EU“) ermöglichen soll.

Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2011¹⁶ ist ferner im Rahmen der „Initiativen zum Schutz der legalen Wirtschaft“ ein **Vorschlag für einen neuen Rechtsrahmen für die Beschlagnahme und Einziehung illegal erworbener Vermögenswerte** vorgesehen.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie ergänzt all diese Initiativen, befasst sich aber hauptsächlich mit den verwaltungsrechtlichen Aspekten. In den genannten Mitteilungen wird die künftige Betrugs- und Korruptionsbekämpfungspolitik der EU in einem kohärenten und umfassenden Rahmen entwickelt.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission richtet sich direkt an die Kommissionsdienststellen und soll die EU-Politik stärken und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen. Sie ergänzt die grundlegenden strategischen Leitlinien, die die Kommission unlängst in ihren Mitteilungen **„Europa 2020: eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“**¹⁷ und **„Überprüfung des EU-Haushalts“**¹⁸ vorgestellt hat und die wichtige Ziele im Hinblick auf die Vereinfachung der EU-Vorschriften und die Verbesserung ihrer Kohärenz unter gleichzeitiger Wahrung eines hohen Maßes an Verantwortung und Überwachung der Finanzrisiken vorsehen.

¹³ KOM(2011)135 endgültig.

¹⁴ „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen: Gesamtkonzept zum Schutz von Steuergeldern“, (KOM(2011)293 endg.).

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Korruptionsbekämpfung in der EU“ (KOM(2011) 308 endg.).

¹⁶ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm

¹⁷ KOM(2010)2020.

¹⁸ KOM(2010)700.

2. EINE UMFASSENDE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIE DER KOMMISSION

Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts: Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation und Herausforderungen

Die letzte Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission¹⁹ wurde im Jahr 2000 angenommen, und durch die entsprechenden Aktionspläne²⁰ für die Zeiträume 2001-2003 und 2004-2005 wurde eine Grundlage für eine umfassende Betrugsbekämpfungspolitik der EU geschaffen. Die Kommission hat in den Jahren 2001 bis 2005 in ihren jährlichen Berichten über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung über die Umsetzung der Aktionspläne und die Fortschritte bei der Entwicklung einer Betrugsbekämpfungspolitik Bericht erstattet.²¹ Im Jahr 2007 nahm die Kommission eine Mitteilung „Betrugsprävention auf der Grundlage operativer Ergebnisse: ein dynamisches Konzept für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften“²² sowie eine weitere Mitteilung über die eindeutige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem OLAF und den bevollmächtigten Anweisungsbefugten in der Kommission betreffend das finanzielle Follow-up von Unregelmäßigkeiten bei den Gemeinschaftsausgaben unter geteilter Verwaltung in den Bereichen Landwirtschaft und Strukturmaßnahmen²³ an, durch die die Dienststellen die Verantwortung für das finanzielle Follow-up von Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikten übernahmen. Bei der Umsetzung dieser Mitteilungen hat sich gezeigt, dass das fachliche Wissen, das das OLAF aus seinen Untersuchungen gewinnt, einen wertvollen Beitrag zur Arbeit der Kommission leisten kann.

Die laufenden Arbeiten zur Entwicklung eines neuen mehrjährigen Finanzrahmens geben der Kommission Gelegenheit, die nötigen Änderungen an verschiedenen politischen Strategien der EU vorzunehmen. Der mehrjährige Finanzrahmen für die Zeit nach 2013 wird durch neue einschlägige Legislativvorschläge für die betreffenden EU-Programme unterstützt werden. Die als ergänzendes Mittel zur Verwirklichung des Gesamtziels einer weit reichenden Vereinfachung gedachten Programme sollten geeignete Betrugsbekämpfungsmaßnahmen einschließen. Die Kommission möchte die legislativen Bestimmungen zur Betrugsbekämpfung auf kostenwirksame und angemessene Weise weiter verschärfen. Die bereits von den Kommissionsdienststellen ergriffen Maßnahmen sollen dabei berücksichtigt werden.

Betrüger und insbesondere organisierte Straftäter passen sich rasch an neue Gegebenheiten an. Die Kommission muss diesen neuen Herausforderungen vorgreifen können. Der einem steten Wandel unterliegende Kontext von Betrugsdelikten macht eine kontinuierliche Anpassung der Betrugsbekämpfungspolitik der EU erforderlich. Die Betrugsverhütung und -aufdeckung ist ein zentraler Aspekt der politischen Steuerung, und die Kommission ist entschlossen, diesem auf allen Ebenen und im gesamten Ausgaben- bzw. Einnahmenzyklus Rechnung zu tragen.

¹⁹ KOM(2000)358 endgültig.

²⁰ KOM(2001)254 endgültig und KOM(2004)544 endgültig.

²¹ Für nähere Einzelheiten siehe KOM(2006)378, S. 5-12 (Bewertung der Strategie für die Jahre 2000-2005)

²² KOM(2007)806 endgültig.

²³ K(2007)5709.

Bei den Haushaltsmitteln der EU handelt es sich um Steuergelder, die ausschließlich zur Umsetzung der vom EU-Gesetzgeber genehmigten Politik verwendet werden dürfen. Das Schadensvolumen der im Jahr 2009 gemeldeten Fälle von vermutetem Betrug im Zusammenhang mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten verwalteten EU-Mitteln belief sich auf insgesamt 279,8 Mio. EUR²⁴.

Diese Zahl verdeutlicht nur ungefähr das finanzielle Ausmaß des Problems, denn zum einen handelt es sich ja nur um Verdachtsfälle (und nicht um gerichtlich festgestellte Betrugsfälle), und zum anderen kann ja die Möglichkeit bestehen, die betreffenden Mittel (wieder)einzuziehen. Dennoch zeigt sich, dass es erforderlich ist, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen und die bestehenden Maßnahmen regelmäßig anzupassen, um neuen Betrugsmethoden entgegenzuwirken.

Die von der Kommission vorgeschlagenen zusätzlichen Kontrollen sollten angemessen, effizient und kostenwirksam sein. Da Betrugsdelikte häufig mit ausgeklügelten, sorgfältig vorbereiteten Maßnahmen zu ihrer Verschleierung einhergehen, ist das Risiko, dass sie möglicherweise nicht aufgedeckt werden, größer als bei anderen Unregelmäßigkeiten. Entsprechende Betrugsbekämpfungsvorkehrungen müssen folglich, wenn sie wirksam sein sollen, intelligenter und besser durchdacht sein – was ihre Kosten erhöhen dürfte. Der Marginalwert der Betrugsdelikte, die dank zusätzlicher Betrugsbekämpfungskontrollen von den Mitgliedstaaten und der Kommission voraussichtlich aufgedeckt und korrigiert werden könnten, müßte größer als die Marginalkosten der zusätzlichen Kontrollen und die sonstigen Kosten sein, wobei zudem der mögliche Imageschaden zu berücksichtigen wäre.

Ferner müssen alle Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit dem erklärten Ziel der Kommission durchgeführt werden, das Nullwachstum bei den Ressourcen zu wahren und die administrative Unterstützung und Koordinierung zurückzufahren.²⁵ Etwaige zusätzliche Investitionen müssten folglich - diesem Grundsatz folgend - durch Neuzuweisung vorhandenen Personals innerhalb der Dienststellen erfolgen.

Die Kommission hat bereits eine Reihe von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen entwickelt und arbeitet an weiteren Maßnahmen. Die nachfolgend genannten Beispiele für bewährte Praktiken zeigen, welche Möglichkeiten gut durchdachte Betrugsbekämpfungsmaßnahmen bieten:

Auf dem Gebiet der Strukturfonds²⁶ hat die Kommission eine **gemeinsame Betrugsverhütungsstrategie** eingeführt, die ihre eigenen Betrugsbekämpfungsmöglichkeiten verbessern, den Mitgliedstaaten und den Kommissionsdienststellen die Bedeutung der Betrugsverhütung vor Augen führen und eine stärkere Zusammenarbeit mit dem OLAF bewirken soll. Durch die gemeinsame Betrugsverhütungsstrategie werden die bestehenden Maßnahmen zum Schutz der betreffenden Strukturfonds verstärkt, und die Umsetzung der vorgeschlagenen Betrugsbekämpfungsstrategie im Haushaltsbereich wird erleichtert. Andere Kommissionsdienststellen, beispielsweise auf dem Gebiet der Forschungspolitik, haben zudem spezifische Betrugsbekämpfungsstrategien eingeführt, die die vorliegenden Daten für Betrugsbekämpfungszwecke nutzen.

²⁴ KOM(2010)382, S. 6. Diese Zahlen werden jeweils in einer frühen Phase der Einleitung von Untersuchungen über Unregelmäßigkeiten übermittelt und beziehen sich auf einen Anfangsverdacht.

²⁵ SEK(2007)530.

²⁶ Insbesondere Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

Gleichwohl verfolgen noch nicht alle Kommissionsdienststellen, die mit der Verwaltung von EU-Mitteln befasst sind, einen solch systematischen Ansatz.

Weiterentwicklung des „Pluto“-Ansatzes zur Betrugsverhütung und -aufdeckung:

Das Projekt „Pluto“ wurde eingeführt, um die Generaldirektion Informationsgesellschaft der Kommission bei ihren Bemühungen um eine bessere Finanzprüfung und –kontrolle zu unterstützen, indem leistungsfähige Analysewerkzeuge und Informationen zu Betrugsindikatoren bereitgestellt werden, die auf den operativen Erfahrungen des OLAF aufbauen. Dieses Konzept hat die Aufdeckung zahlreicher weiterer Fälle von vermutetem Betrug ermöglicht.²⁷

Angesichts des Erfolgs dieses Projekts (vor allem bei der frühzeitigen Aufdeckung von Betrug) zeigten sich auch andere operative Generaldirektionen an der Umsetzung eines entsprechenden Konzepts interessiert. Dies wird ihnen erleichtert werden.

Die Kommission hat eine Amtshilfevermittlung (**Mutual Assistance Broker, MAB**) eingerichtet. Dabei handelt es sich um eine per Internetbrowser zugängliche technische Plattform für den sicheren Datenaustausch zwischen Zoll- und sonstigen zuständigen nationalen Behörden einschließlich der Geldwäschebekämpfungsstellen der EU (Financial Intelligence Units)²⁸. Sie ermöglicht einen sicheren Austausch von Informationen über festgestellte oder vermutete widerrechtliche Waren- oder Bargeldbewegungen in die oder aus der EU unter Wahrung der Datenschutzvorschriften und macht aufwändige Mehrfacheingaben von Daten überflüssig.

Der mit Maßnahmen zur Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten einhergehende administrative Mehraufwand lässt sich durch neue IT-Werkzeuge auch in Bezug auf die Verwaltung der Einnahmen des Haushalts erheblich mindern.

Die Kommission hat einen Schulungskurs zur Sensibilisierung für Betrugsdelikte entwickelt, der sich auf konkrete Fälle gründet, mit denen sich eine Kommissionsdienststelle zu befassen hatte.

Anhand konkreter Fälle, mit denen sich andere Kommissionsdienststellen zu befassen hatten, werden weitere spezifische Schulungskurse dieser Art entwickelt und, wie in Abschnitt 2.2.4 beschrieben, regelmäßig angeboten werden.

2.1. Grundsätze und Prioritäten

Grundsätze der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission gilt sowohl für die Einnahmen- als auch für die Ausgabenseite des Haushaltsplans.

Wichtigste **Leitprinzipien** und Zielstandards der Kommissionspolitik in diesem Bereich:

²⁷ Jahresbericht 2010 des OLAF, S. 30.

²⁸ Dadurch soll insbesondere der sich auf den Informationsaustausch beziehenden Anforderung nachgekommen werden, die der Arbeitskreis „Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung“ (Financial Action Task Force, FATF) in seiner Sonderempfehlung IX über Geldkurier festgelegt hat. Die EU-weite Umsetzung dieser Sonderempfehlung erfolgt nach Maßgabe von Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden (ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9-12).

Ethik: Die Kommission und die anderen für die Verwaltung von EU-Geldern zuständigen Stellen müssen die **höchsten Standards für ethisches Verhalten und für Integrität** einhalten. Ihre Bediensteten müssen sich an diese Standards halten und im Rahmen geeigneter Schulungsmaßnahmen über Betrugsrisiken und die Notwendigkeit, gegen Betrug vorzugehen, aufgeklärt werden.

Größere Transparenz: Dies ist ein wichtiges Mittel gegen Betrug. Einschlägige Informationen über die Verwendung von EU-Mitteln sollten so weit wie möglich in einem Format verfügbar sein, das sich für Überprüfungen, Vergleiche und Analysen zu Betrugsbekämpfungszwecken nach Maßgabe der einschlägigen Datenschutzvorschriften eignet.²⁹

Betrugsverhütung: Erster Schritt für eine wirksame Betrugsverhütung ist eine geeignete Auslegung der Ausgabeprogramme. Aus diesem Grund wird in den Durchführbarkeitsstudien und Folgenabschätzungen gegebenenfalls auch eine Analyse der Betrugsanfälligkeit vorgenommen werden. In der Durchführungsphase der Programme sollte durch kostenwirksame, risikobasierte Überwachungs- und Kontrollmechanismen eine ausreichende Minderung des Betrugsrisikos sichergestellt werden.

Wirksame Untersuchungsmittel: Geeignete Werkzeuge und Anreize sind wichtig für eine wirksame Aufdeckung und Untersuchung von Betrugsdelikten. Im Verdachtsfall müssen Betrugsbekämpfungsstellen in diskreter Zusammenarbeit mit den für den Prüfpfad zuständigen Organen und Einrichtungen und unter Einhaltung der geltenden Vorschriften auf die erforderlichen Informationen zugreifen können. Die betroffenen Organe und Einrichtungen müssen zudem ausreichend und rechtzeitig von der Untersuchungsstelle informiert werden, um Sicherungsmaßnahmen ergreifen und um verhindern zu können, dass sich etwaige Unregelmäßigkeiten bzw. Betrugsdelikte, die sich auf den EU-Haushalt auswirken, fortsetzen. Interne oder externe Hinweisgeber sowie Zeugen müssen Betrugsdelikte ohne Weiteres, auf sichere Weise und rasch melden können.

Sanktionen: Um der Gerechtigkeit genüge zu tun, bedarf es einer ordnungsgemäßen Bearbeitung der Fälle in einem zeitlich angemessenen Rahmen. In den Verfahrensvorschriften müssen verbesserte Standards für eine ordnungsgemäße Bearbeitung mittels Mechanismen für ein rasches und unabhängiges Vorgehen festgelegt werden. Verurteilte müssen mit angemessenen verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen belegt werden, und die Erträge aus den von ihnen begangenen Delikten sowie die von ihnen durch Betrug erlangten Mittel müssen eingezogen werden.

Gute Zusammenarbeit zwischen internen und externen Handlungsträgern: Eine gute Zusammenarbeit zwischen der EU und den zuständigen nationalen Behörden sowie zwischen den Dienststellen der betroffenen Organe ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Betrugsbekämpfung. Die Kommission trägt der wichtigen Rolle, die ihre Umsetzungspartner insbesondere bei der geteilten Mittelverwaltung spielen, Rechnung.

²⁹ Siehe die Artikel 29 und 30 der Haushaltsordnung (Grundsatz der Transparenz).

Vorrangige Maßnahmen

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission sieht Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in folgenden Bereichen vor: Verhütung und Aufdeckung (2.2.), Untersuchungen (2.3.), Sanktionen (2.4.), Einziehung (2.5.) und sonstige horizontale Betrugsbekämpfungsstrategien für die Bereiche Ethik und Integrität, Transparenz und Zugang zu Informationen sowie Auftragsvergabe und Finanzhilfen (2.6.).

Die **vorrangig** zu ergreifenden Maßnahmen beziehen sich allesamt auf den Bereich der Betrugsverhütung:

- (1) Aufnahme geeigneter, sich auf Folgenabschätzungen (siehe Abschnitt 2.2.1) gründender Betrugsbekämpfungsbestimmungen in Kommissionsvorschläge für Ausgabenprogramme nach Maßgabe des neuen mehrjährigen Finanzrahmens,
- (2) Ausarbeitung von Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Kommissionsdienststellen mit Unterstützung von Seiten des OLAF (Abschnitt 2.2.2.) und der zentralen Dienststellen sowie Umsetzung dieser Strategien (Abschnitte 2.2.1 bis 2.2.3 und 2.2.4) sowie
- (3) Überarbeitung der Richtlinien für das öffentliche Auftragwesen im Hinblick auf die notwendige Vereinfachung unter Begrenzung der diesbezüglich bestehenden Betrugsrisiken in den Mitgliedstaaten (Abschnitt 2.6.4).

Diese vorrangigen Maßnahmen werden bis spätestens Ende 2013 umgesetzt werden, alle anderen Maßnahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie bis spätestens Ende 2014.

2.2. Betrugsverhütung und -aufdeckung

Die Verhütung und die Aufdeckung von Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten³⁰ sind ein Ziel, das im Rahmen der internen Kontrolle auf allen Verwaltungsebenen der Kommission zu verwirklichen ist.³¹ Alle mit der Verwaltung von EU-Geldern befassten Stellen sind rechtlich verpflichtet, Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikten zum Nachteil des EU-Haushalts vorzubeugen. Praktisch ausgedrückt bedeutet dies, dass die Kommission, die Mitgliedstaaten und sonstige Durchführungspartner verpflichtet sind, Verwaltungsverfahren und interne Kontrollverfahren einzuführen, die eine wirksame Verhütung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten, Irrtümern und Betrugsdelikten ermöglichen.³²

Die auf die Verhütung und Aufdeckung von Betrug abstellenden Kontrollen sind Teil jener Kontrollen, durch die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

³⁰ Betrug ist ein gerichtlich festzustellender Straftatbestand. Mit *Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten* ist in dieser Mitteilung die Aufdeckung von Sachverhalten oder von hochgradig verdächtigen Umständen (beispielsweise durch Finanzsachbearbeiter oder Finanzprüfer) gemeint, die auf Unregelmäßigkeiten und somit auf potenzielle Betrugsdelikte hindeuten, von denen das OLAF in Kenntnis gesetzt werden muss, damit es diese *untersuchen* kann.

³¹ Artikel 28a der Haushaltsordnung.

³² Artikel 60 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 48 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung (ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1-71).

gewährleistet werden soll. Die Betrugsbekämpfungsstrategie dürfte mithin keine zusätzlichen Kontrollen mit sich bringen. Gleichwohl müsste sichergestellt werden, dass die bestehenden internen Kontrollsysteme tatsächlich dazu geeignet sind, in angemessener Weise gegen das Betrugsrisiko vorzugehen.

Obschon der geltende Rechtsrahmen bereits umfassende Maßnahmen zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorsieht, bedarf es weiterer Verbesserungen, um besonderen Betrugsgefahren in zufriedenstellender Weise entgegenzuwirken. Die zentralen Dienststellen der Kommission und bestimmte Verwaltungsstellen haben Risikoanalysewerkzeuge entwickelt, die sich auch für die Analyse von Betrugsrisiken eignen, jedoch regelmäßig überprüft werden müssten, um besser gegen diese Risiken vorgehen zu können.³³ Die Kommission wird das Betrugsrisikomanagement aktiv unterstützen und verfolgen, welche Ergebnisse die bestehenden Betrugsverhütungsmaßnahmen in der Praxis liefern.

2.2.1. Betrugsbekämpfungsstrategien der Kommissionsdienststellen

Die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Handlungsträger schwanken je nach Verwaltungsart und Politikbereich. Daher bedarf es eines auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittenen Ansatzes: Betrugsbekämpfungsstrategien auf Kommissionsebene müssen je nach Politikfeld und zuständiger Kommissionsdienststelle individuell gestaltet werden, wobei gemeinsame Merkmale keineswegs ausgeschlossen sind. Eine Pauschallösung wäre in diesem Fall nicht effizient. Erforderlichenfalls muss die Umsetzung nach Maßgabe **sektorspezifischer Betrugsbekämpfungsstrategien** erfolgen, die von allen Dienststellen einzuführen sind, die EU-Mittel verwalten oder überwachen.

Auf dem Gebiet der **direkten Mittelverwaltung** haben die für die verschiedenen Politikbereiche zuständigen Kommissionsdienststellen in erster Linie die Aufgabe, Betrugsdelikten vorzubeugen, finanzielle Folgemaßnahmen zu den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Betrugsdelikten zu ergreifen und gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit dem OLAF Abhilfemaßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen, durch die sichergestellt wird, dass sich die betreffenden Betrugsdelikte oder Unregelmäßigkeiten nicht fortsetzen.³⁴

Auf dem Gebiet der **geteilten Mittelverwaltung** tragen die Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für den Vollzug eines großen Teils des EU-Haushalts (ca. 80 %).³⁵ Für die zuständigen Kommissionsdienststellen entstehen dadurch besondere Herausforderungen im Hinblick auf die Betrugsverhütung und –aufdeckung. Auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung tragen die Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen für operative Programme, die dem regulatorischen Rahmen entsprechen. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, diese Systeme so wirksam zu betreiben, dass Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte verhütet, aufgedeckt und korrigiert werden können. Die Kommission hat anschließend Rechnungsabschlüsse oder Finanzberichtigungen durchzuführen, die es ihr ermöglichen, die letztendliche Verantwortung

³³ Siehe die Mitteilung der Kommission „Ein wirksames und kohärentes Risikomanagement in den Dienststellen der Kommission“ (SEK(2005)1327).

³⁴ Bei der zentralen Mittelverwaltung werden die Haushaltsvollzugsaufgaben direkt durch die Dienststellen der Kommission oder die EU-Delegationen wahrgenommen (Artikel 53a der Haushaltsordnung).

³⁵ Artikel 53b der Haushaltsordnung.

für den Vollzug des Haushaltsplans im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu übernehmen.

In Bezug auf den Vollzug des Haushaltsplans der EU im Rahmen der indirekten, der gemeinsamen und der dezentralen Mittelverwaltung³⁶ sowie der geteilten Mittelverwaltung greifen die Kommissionsdienststellen auf **externe Partner** zurück. Eine Betrugsbekämpfungsstrategie auf Ebene der Kommissionsdienststellen muss der Angemessenheit und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der durchzuführenden Maßnahmen Rechnung tragen und nach Möglichkeit auf einer bestehenden Strategie aufbauen. Die Eigenheiten der Verwaltung durch externe Partner sind nicht immer gleich, so dass die Kommissionsdienststellen für jeden einzelnen Bereich unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bestimmen müssten, wie die finanziellen Interessen in diesem Bereich optimal geschützt werden können. Das OLAF wird die Kommissionsdienststellen wie in Abschnitt 2.2.2. beschrieben unterstützen. Erforderlichenfalls wird die Kommission neue oder verschärfte Rechtsvorschriften vorschlagen, bestehende Vereinbarungen und Abkommen ändern oder mit den Mitgliedstaaten und anderen externen Partnern erforderliche Änderungen aushandeln. Derartige Vorschläge werden auch einschlägigen Bewertungen des Betrugsrisikos und sonstigen Analysen Rechnung tragen.

Erforderliche Elemente von Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Kommissionsdienststellen

Die Kommissionsdienststellen werden ihre bestehenden **internen Kontrollsysteme und -verfahren** auf kohärente Weise und unter gebührender Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit **anpassen**.

Es sollten sektorspezifische Strategien eingeführt werden, die den gesamten Zyklus der Betrugsbekämpfung (Vorbeugung, Aufdeckung, Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den Kommissionsdienststellen, Einziehungsmaßnahmen und Sanktionen) abdecken. Auf diese Weise sollten diese einzelnen Komponenten der Betrugsbekämpfung an die jeweiligen Erfordernisse und Umstände der einzelnen Politikbereiche einschließlich des dort bestehenden Betrugsrisikos angepasst werden.

Die bestehenden sektorspezifischen Strategien könnten als Grundlage herangezogen und gegebenenfalls verstärkt oder in geeigneter Weise ergänzt werden.

Die Kommission könnte zudem **regionale Strategien** einführen, die bestimmte Betrugsformen abdecken. Ein neues Beispiel für einen horizontalen Ansatz liefert der dieser Mitteilung als Arbeitsunterlage beiliegende Aktionsplan zur Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels entlang der Ostgrenze der EU.³⁷

Die Kommission wird eine enge Zusammenarbeit sowie Synergien entwickeln und bei den **Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU einschließlich des EAD sowie der gemeinsamen Unternehmen** für die Einführung der in der Betrugsbekämpfungsstrategie festgelegten Standards werben.

³⁶ Artikel 53, 54, 56 und 163 der Haushaltsordnung.

³⁷ SEK(2011)791.

2.2.2. Die Rolle des OLAF bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 trägt das OLAF „zur Planung und Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft bei“.³⁸ Das OLAF sollte frühzeitig in diese Arbeiten eingebunden werden. Für die Betrugsverhütung und –aufdeckung sind zwar in erster Linie die Leiter der einzelnen Kommissionsdienststellen zuständig, aber das OLAF spielt in diesem Prozess eine wichtige Rolle.

Das OLAF wird eine aktive und verstärkte Rolle spielen und die Dienststellen unter anderem durch die Vorgabe von Methoden und Leitlinien für die Entwicklung und Umsetzung sektorspezifischer Betrugsbekämpfungsstrategien unterstützen.

Gegenwärtig erfolgt lediglich ein Austausch bewährter Praktiken zwischen mit der Verwaltung von EU-Mitteln befassten Kommissionsdienststellen, doch daran beteiligen sich nicht alle Kommissionsdienststellen. Die dienststellenübergreifende Gruppe der Betrugssicherheitsbeauftragten wird zu einem vom OLAF organisierten Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz umgeformt werden. Dieses Netz wird als Anlauf- und Beratungsstelle dienen, Informationen über bewährte Praktiken (wie das oben genannte Datenerschließungsprojekt „Pluto“) verbreiten und Betrugsrisikobewertungen durchführen, die sich auf die operativen Erfahrungen des OLAF und auf einschlägige Informationen des OLAF aus den Mitgliedstaaten, aus Drittländern und von internationalen Organisationen gründen werden. Das Netz soll zudem zur Entwicklung und zur regelmäßigen Aktualisierung der von den Kommissionsdienststellen angenommenen sektorspezifischen Strategien beitragen.

Das OLAF koordiniert die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung in Übereinstimmung mit Artikel 325 Absatz 3 und dem geltenden Rechtsrahmen³⁹. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden durch regelmäßige Beratungen unterstützt, insbesondere im Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF).⁴⁰ Im COCOLAF könnten zusätzliche sektorspezifische Untergruppen eingerichtet werden, damit für die unterschiedlichen Politikbereiche Sachverständige vorhanden wären. Diese Untergruppen könnten die Zusammenarbeit zwischen den Betrugsbekämpfungsstellen der Mitgliedstaaten fördern und Anregungen für den Austausch operativer Erfahrungen und für Aufklärungsmaßnahmen über die in den Mitgliedstaaten aufgedeckten betrügerischen Praktiken geben.

³⁸ Artikel 1; im geänderten Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (KOM(2011)135) ist diese Formulierung dahingehend abgeändert worden, dass das OLAF „zur Planung und Entwicklung der Methoden zur **Vorbeugung und Bekämpfung** von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ beitragen soll.

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1) und Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1).

⁴⁰ Beschluss 94/140/EG der Kommission vom 23. Februar 1994 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (ABl. L 61 vom 4.3.1994, S. 27).

All diese Maßnahmen entsprechen der Rolle des OLAF, Betrugsvorwürfen nachzugehen und die Kommissionsdienststellen aktiv bei der Entwicklung eigener Strategien zur Betrugsvorsorge zu unterstützen.

2.2.3. Systematische Kontrollen und Risikoanalysen

Die Kommissionsdienststellen werden mit Hilfe des OLAF an die jeweilige Haushaltsvollzugsart angepasste Systeme einführen, die hinreichende Sicherheit bieten, dass größere Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte **aufgedeckt** werden. Auf diese Weise sollen insbesondere die Voraussetzungen für eine Kenntlichmachung verdächtiger Vorgänge bzw. Wirtschaftsbeteiligter durch besondere Indikatoren („rote Fähnchen“) geschaffen werden.

Die Kommissionsdienststellen werden prüfen, inwieweit es erforderlich ist, die **Betrugsrisikobewertung** durch ein systematischeres, formalisiertes Vorgehen bei der Ermittlung von Bereichen, in denen Betrugsrisiken bestehen, zu verbessern. Zugleich sollten sie unter optimaler Nutzung der vorhandenen Ressourcen intelligente Kontrollen durchführen und dabei auf die IT-Werkzeuge⁴¹ zurückgreifen, die von einigen Dienststellen in Zusammenarbeit mit dem OLAF entwickelt worden sind, und diese an ihre Erfordernisse anpassen. Diese Werkzeuge ermöglichen beispielsweise das Zusammentragen aller vorhandenen Daten zu abgeschlossenen oder noch laufenden Projekten, die mit EU-Mitteln finanziert wurden. Dies ist nicht nur für die Betrugsverhütung nützlich, sondern auch für die Aufdeckung von Plagiaten und betrügerischen Doppelfinanzierungen. Gleichwohl können diese Werkzeuge nur dann in vollem Umfang nützlich sein, wenn die in den betreffenden Informationssystemen gespeicherten Daten über EU-Gelder vollständig, in sich stimmig und zuverlässig sind. Bei der Festlegung der technischen Anforderungen an neue IT-Systeme sollte auch die Fähigkeit zur Datenanalyse zu Betrugsverhütungszwecken berücksichtigt werden.

Ferner könnte die Kommunikation zwischen den Kommissionsdienststellen über Betrugsrisiken verbessert werden. Die Einsatzmöglichkeiten des kommissionsinternen **Frühwarnsystems**⁴² werden überprüft werden, um das System zu einem wirksameren Werkzeug für die Verhütung von Betrug bei der direkten Mittelverwaltung werden zu lassen. Außerdem sollten die Voraussetzungen für einen ausgiebigeren, auf den einschlägigen Rechtsvorschriften aufbauenden und in Übereinstimmung mit den geltenden Datenschutzbestimmungen stehenden **Informationsaustausch** mit externen Akteuren über die zentrale Ausschlussdatenbank⁴³ geschaffen werden.

In einigen Bereichen der **gemeinsamen Mittelverwaltung** mit internationalen Organisationen ist der Zugang zu Dokumenten und Informationen unzureichend, was einer wirksamen Begleitung im Wege steht.⁴⁴ Die Kommission wird weiterhin versuchen, die Rechtsinstrumente für die Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen

⁴¹ Wie das in Abschnitt 1 angesprochene Datenerschließungsprojekt „Pluto“, das die mit der Verwaltung von Forschungsmitteln befassten Dienststellen gemeinsam mit dem OLAF entwickelt haben.

⁴² Beschluss 2008/969/EG, Euratom der Kommission vom 16. Dezember 2008 über das von den Anweisungsbefugten der Kommission und den Exekutivagenturen zu verwendende Frühwarnsystem (ABl. L 344 vom 20.12.2008, S. 125).

⁴³ Artikel 95 der Haushaltsordnung.

⁴⁴ Siehe Ziff. 14 der Stellungnahme Nr. 1/2010 des Europäischen Rechnungshofes „Verbesserung des Finanzrahmens der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“ (ABl. C 35 vom 12.2.2010).

Organisationen zu verbessern und dafür Sorge zu tragen, dass diese ordnungsgemäß umgesetzt und angewandt werden. Dazu könnte auch gehören, in internationalen Abkommen und Vereinbarungen in Übereinstimmung mit den geltenden Untersuchungsvorschriften stehende Bestimmungen über den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen gemeinsamer Untersuchungen, vorzusehen.

2.2.4. *Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen*

Die Kommission wird regelmäßig Maßnahmen zur Aufklärung ihrer **Bediensteten** und insbesondere ihrer Projektleiter, Finanzsachbearbeiter und Finanzprüfer sowie des in den Delegationen der EU tätigen Personals über Betrugsrisiken durchführen. Sie wird dabei eng mit dem EAD und anderen EU-Stellen zusammenarbeiten. Außerdem wird sie Informationen über das Frühwarnsystem, über **Verfahren zur Meldung von Betrugsdelikten** und über Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung verbreiten. Darin wird es unter anderem darum gehen, wie sich die Auswirkungen von Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten durch ein rechtzeitiges und angemessenes Eingreifen begrenzen lassen und wie sich verhindern lässt, dass sich letztere fortsetzen. Schwerpunkt werden dabei zunächst die am stärksten betroffenen Organe und Einrichtungen sein. Die zu verteilenden Informationen sollten insbesondere Tipps für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und Hinweise zum OLAF beinhalten.

Alle mit der Projektverwaltung und Finanzvorgängen befassten **Bediensteten** sollten für die Betrugsverhütung und –aufdeckung verantwortlich sein und hinreichend geschult werden - und zwar auch in Fragen der Betrugsbekämpfung. Das OLAF wird eine spezielle kommissionsinterne **Webseite zum Thema Betrugsbekämpfung** einrichten, auf der Methoden aufgezeigt werden, die den Kommissionsdienststellen und den Exekutivagenturen helfen können, eigene Betrugsbekämpfungsstrategien auszuarbeiten, bewährte Praktiken zu entwickeln und Betrugsmuster zu erkennen. Zudem wird das OLAF mit seinem Fachwissen zur Entwicklung von Schulungsprogrammen beitragen.

Das vom OLAF einzurichtende **Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz** sowie nach Möglichkeit weitere bestehende Sachverständigengruppen werden zu den Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen beitragen.

Die Kommission und insbesondere das OLAF werden im Hinblick auf die Entwicklung von Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategien weiterhin bewährte Praktiken mit anderen internationalen Organisationen und Sachverständigengremien austauschen, mit diesen zusammenarbeiten und sie unterstützen. Diese Tätigkeiten werden mit dem EU-Mechanismus für die Berichterstattung über die Korruptionsbekämpfung abgestimmt werden.

2.3. **Untersuchungen**

2.3.1. *Untersuchungen des OLAF*

Die Kommission hat unlängst einen geänderten Vorschlag zur Reform des OLAF⁴⁵ vorgelegt, durch den die Effizienz der Untersuchungstätigkeit des OLAF gesteigert werden soll.⁴⁶ Der

⁴⁵ KOM(2011)135.

⁴⁶ Der Europäische Rechnungshof hat unter anderem moniert, dass es die Effizienz der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen zu verbessern gilt. Siehe den Sonderbericht Nr. 2/2011 des

Vorschlag stellt zudem auf eine bessere Zusammenarbeit mit anderen Behörden ab und sieht besondere Verfahrensrechte und –garantien zum Schutz der Rechte des Einzelnen nach Maßgabe der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor.

Ein geeigneter **Informationsfluss** zwischen den Kommissionsdienststellen und dem OLAF vor, während und nach Untersuchungen würde es der Kommission ermöglichen, angemessene Vorsorgemaßnahmen (wie die Aussetzung von Finanzhilfen, Verträgen und Zahlungen oder die Beendigung laufender irregulärer Praktiken) zu treffen. Auch würde er dem OLAF den Zugriff auf die für seine Untersuchungen benötigten Informationen erleichtern.

Bei sich auf Bedienstete der EU-Organe beziehenden Untersuchungen („interne Untersuchungen“) ist eine intensive **Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und anderen Untersuchungsdiensten** eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg dieser Untersuchungen. Insbesondere sollte bei Bedarf die **Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den Untersuchungs- und Kontrollstellen der EU-Organe** verstärkt werden.⁴⁷

Für alle Haushaltsvollzugsarten sollten in den Mitgliedstaaten, in Drittländern und in internationalen Organisationen **zentrale Kontaktstellen** benannt⁴⁸ werden. Entsprechend dem geänderten Vorschlag zur Reform des OLAF könnte diese sodann vom OLAF als direkte Ansprechpartner für Untersuchungszwecke herangezogen werden.

Bei Bedarf sollte die **Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und externen Finanzprüfern der Kommissionsdienststellen** für die Zwecke der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen weiter verstärkt werden, um deren Fachwissen zu nutzen. Die Finanzprüfer der Kommission könnten zu diesem Zweck an den vom OLAF durchgeführten Kontrollmissionen und Kontrollen vor Ort teilnehmen.

Das OLAF teilt mit den Mitgliedstaaten seine operativen Erfahrungen und bewährten Praktiken auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der EU. Es sollte auch gemeinsame Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen.⁴⁹ Die Partner sollten das OLAF frühzeitig über aufgedeckte Betrugsfälle **informieren** und diese Informationen entsprechend dem geltenden Rechtsrahmen aktualisieren, wenn Folgemaßnahmen ergriffen werden.

In Bezug auf den neuen mehrjährigen Finanzrahmen sollte in allen von der EU finanzierten Ausgabenprogrammen und diesbezüglichen Beschlüssen, Verträgen und Finanzhilfevereinbarungen darauf hingewiesen werden, dass das **OLAF befugt** ist,

Europäischen Rechnungshofes „Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)“.

⁴⁷ Der geänderte Vorschlag zur Reform des OLAF (KOM(2011)135) sieht zu diesem Zweck vor, dass sich das OLAF für seine Untersuchungstätigkeit Prioritäten setzt (siehe Artikel 5 Absatz 1 und die betreffende Begründung, S. 4).

⁴⁸ Artikel 3 des geänderten Vorschlags zur Reform des OLAF (KOM(2011)135). Siehe auch die Begründung, S. 4.

⁴⁹ Gemäß Artikel 1 des geänderten Vorschlags zur Reform des OLAF (KOM(2011)135) soll das OLAF „gemeinsame Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis ergreifen, unterstützen“.

vermutetem Betrug in von der EU finanzierten Programmen und Projekten nachzugehen.⁵⁰ Die betreffenden Klauseln sollten alle Auftragnehmer und Finanzhilfeempfänger und ihr Personal dazu verpflichten, dem OLAF auf Anfrage Zugang zu sämtlichen Informationen über die Durchführung der Programme und Projekte zu gewähren. Ferner sollten Auftragnehmer und Unterauftragnehmer verpflichtet werden, in den von ihnen abgeschlossenen Unterverträgen entsprechende Klauseln vorzusehen, die dem OLAF ein solches Zugriffsrecht auch auf die betreffenden Informationen der Unterauftragnehmer einräumen.

2.3.2. *Interne und externe Hinweisgeber*

Der rechtliche Rahmen für die Meldung von Verdachtsfällen von Betrug und Korruption und für den **Schutz von Hinweisgebern**, die in gutem Glauben handeln, ist von großer Bedeutung für die Aufdeckung von Betrugsdelikten. Das EU-Recht enthält Bestimmungen über interne Hinweisgeber der EU-Organe.⁵¹ Ebenso sollten auch **externe Hinweisgeber** auf einfache Weise Kontakt zu Untersuchungsstellen wie dem OLAF aufnehmen können.⁵² Die Kommission wird prüfen, wie interne Hinweisgeber von den zuständigen Stellen besser informiert und geschützt werden und **externe Hinweisgeber noch stärker ermutigt** werden können, Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption zu melden (hierfür kommen beispielsweise motivierende Maßnahmen für Hinweisgeber oder für eine freiwillige Offenlegung in Frage).

2.4. **Sanktionen**

Die Kommission wird die **finanziellen und die verwaltungsrechtlichen Sanktionen** verschlanken und den Rückgriff auf derartige Sanktionen einschließlich des Ausschlusses von EU-Finanzierungen bei schweren Unregelmäßigkeiten sowie Betrugs- und Korruptionsdelikten verstärken. Bei der Entscheidung über die Art der Sanktionen sollte berücksichtigt werden, welche Maßnahmen die betreffenden Stellen gegen die Täter ergriffen haben. Die Strafen sollten in Übereinstimmung mit dem geltenden Rechtsrahmen hinreichend publik gemacht werden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bestimmte zu Lasten des EU-Haushalts gehende Betrugsdelikte, die den Ausschluss der Empfänger von weiteren EU-Finanzierungen nach sich ziehen können, zu melden.⁵³ Sie sind jedoch nicht verpflichtet, die betreffenden Informationen in einem zentralen System zu speichern, das den Informationsfluss über eine einzige zuständige Behörde steuert und so größere Wirksamkeit ermöglicht. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten daher ermutigen, Leitlinien für ihre **nationalen Behörden** auszugeben, durch die sichergestellt wird, dass alle Meldungen ordnungsgemäß an die zentrale Ausschlussdatenbank der Kommission weitergeleitet werden. Die Kommission wird zudem Anregungen für Aufklärungsmaßnahmen über die zentrale Ausschlussdatenbank in den Behörden der Mitgliedstaaten und den EU-Organen geben.

⁵⁰ Siehe in diesem Zusammenhang das Arbeitsdokument SEK(2007)1676 über die betrugssichere Auslegung von Ausgabenprogrammen im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2001-2006.

⁵¹ Artikel 22a und 22b des Statuts (ABl. 45 vom 14.6.1962, S. 1385).

⁵² Für vertrauliche Hinweise kann beispielsweise auf das **Betrugsmeldesystem** des OLAF (<https://fns.olaf.europa.eu/>) zurückgegriffen werden.

⁵³ Artikel 95 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

Um einheitliche Bedingungen⁵⁴ in der gesamten EU zu schaffen, wird die Kommission ferner prüfen, ob die **von den Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht verhängten finanziellen bzw. verwaltungsrechtlichen Sanktionen** hinreichend **wirksam, angemessen und abschreckend** sind. Sie wird einschlägige Legislativvorschläge ausarbeiten, insbesondere – wie im Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms⁵⁵ vorgesehen – für den Zollbereich.

Um die abschreckende Wirkung **disziplinarrechtlicher Sanktionen** zu erhöhen, sollten die Ergebnisse von Disziplinarverfahren – unter Wahrung der Grundrechte der Betroffenen und unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen – effizienter kommuniziert werden. **Informationen über mit disziplinarrechtlichen Sanktionen belegte Mitarbeiter** sollten gespeichert und zuständigen Bediensteten anderer Behörden, die von diesen Informationen für Betrugsverhütungszwecke Kenntnis haben müssen, bei Bedarf in Übereinstimmung mit den Datenschutzbestimmungen und unter Ergreifung geeigneter Sicherheitsvorkehrungen mitgeteilt werden.⁵⁶

2.5. Einziehungsmaßnahmen

Bei der geteilten Mittelverwaltung liegt die Hauptzuständigkeit für die Untersuchung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikten und die Einziehung zu Unrecht gewährter EU-Mittel – auch als Folgemaßnahme zu OLAF-Untersuchungen – bei den Mitgliedstaaten.⁵⁷ Bei der direkten Mittelverwaltung sollten die Kommissionsdienststellen als Folgemaßnahme zu OLAF-Untersuchungen unverzüglich Einziehungsanordnungen ausstellen. Für die operative Tätigkeit des OLAF ist es sehr wichtig, dass das OLAF systematisch Rückmeldungen über derartige Einziehungen erhält. Die Kommission wird weitere Verbesserungen in Bezug auf die Vollständigkeit, die Qualität und die Präsentation der in ihren jährlichen Berichten über den Schutz der finanziellen Interessen der EU⁵⁸ verwendeten Daten vornehmen.

2.6. Sonstige bereichsübergreifende Betrugsverhütungsinstrumente

2.6.1. Internationale Rechtsstandards

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die sich auf die Betrugsbekämpfungspolitik beziehenden **völkerrechtlichen Übereinkommen** und insbesondere das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), die einschlägigen Instrumente des Europarats (GRECO) sowie die Standards und Empfehlungen der OECD und der G20⁵⁹ ordnungsgemäß umgesetzt werden.

⁵⁴ Siehe die einschlägigen Initiativen, die in der Mitteilung der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen - Gesamtkonzept zum Schutz von Steuergeldern“ (KOM(2011)293) vorgestellt wurden.

⁵⁵ KOM(2010)171, S. 22.

⁵⁶ Siehe Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG sowie Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁵⁷ Artikel 53b Absatz 2 Buchstabe c der Haushaltsordnung.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

⁵⁹ Siehe die Mitteilung der Kommission „Korruptionsbekämpfung in der EU“ (KOM(2011)308), S. 9-10.

2.6.2. Ethik- und Integritätsvorschriften

Die Kommission verfügt über umfassende Ethik- und Integritätsvorschriften für Bedienstete⁶⁰ und Kommissionsmitglieder⁶¹. Diese Vorschriften sind unlängst überarbeitet worden. Die Kommission schult neue Bedienstete entsprechend und bietet auch Auffrischkurse an.

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die Vorschriften und die ethischen Werte des öffentlichen Dienstes der EU ordnungsgemäß und regelmäßig von der obersten Hierarchieebene zu den Bediensteten weitervermittelt und entsprechende **Schulungen** durchgeführt werden.

Die Kommission muss in ihrer Einstellungs- und Personalpolitik wirksame Betrugsverhütungsmaßnahmen vorsehen. Dazu sollte auch die wirksame Überprüfung der Vergangenheit von Bewerbern gehören.

2.6.3. Transparenz und Informationszugang

Transparenz ist ein wirksames Mittel zur Verhütung und Aufdeckung von Betrug. Damit sichergestellt ist, dass die EU-Finzen auf transparente Weise verwaltet und dabei die geltenden rechtlichen Anforderungen eingehalten werden, müssen die Bürger ohne Mühe auf einschlägige Informationen zugreifen können.

In der Folge zur europäischen Transparenzinitiative⁶² hat die Kommission u.a. eine freiwillige Regelung eingeführt, durch die mehr Transparenz bei der Interessenvertretung auf EU-Ebene bewirkt werden soll. So wurde ein Register eingeführt und ein Verhaltenskodex für Interessenvertreter angenommen. Am 23. Juni 2011 hat die Kommission eine interinstitutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament über ein gemeinsames Transparenzregister⁶³ abgeschlossen.

2.6.4. Vorschriften über die Vergabe von Aufträgen und Finanzhilfen

Die Kommission überarbeitet zurzeit die Vorschriften der EU für das öffentliche Auftragswesen.⁶⁴ Ziel ist die **Vereinfachung** der Vergabeverfahren auf allen Ebenen in der EU und in den Mitgliedstaaten und die Verbesserung ihrer **Transparenz**. Im Rahmen dieser Reform wird die Kommission weitere Möglichkeiten zur Vorsorge gegen betrügerische Handlungen und **Interessenskonflikte** bei der Vergabe öffentlicher Finanzhilfen prüfen.

Die Kommission prüft zurzeit ferner die Vorlage von Vorschlägen für Rechtsvorschriften über die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, bei denen EU-Mittel im Rahmen von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor verwendet werden können und für die bisher keine klaren Transparenzanforderungen festgelegt worden sind.

⁶⁰ Statut (ABl. 45 vom 14.6.1962, S. 1385), Kodex für gute Verwaltungspraxis (ABl. L 267 vom 20.10.2000), praktischer Ethik- und Verhaltensleitfaden für Bedienstete und andere einschlägige Bestimmungen.

⁶¹ Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder (K(2011)2904): http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_de.pdf.

⁶² SEK(2005)1300 und SEK(2005)1301.

⁶³ http://ec.europa.eu/transparency/index_de.htm.

⁶⁴ Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (KOM(2011)15).

Alle Empfänger von EU-Geldern sollte auf Anfrage den Nachweis eines **transparenten Eigentums** erbringen können. Sämtliche Beteiligte der Eigentümerstruktur sollten bei Bedarf von Behördenmitarbeitern, die von den betreffenden Daten Kenntnis haben müssen, überprüft werden können. Dies gilt auch für Konsortiumpartner und Dritte, die im Rahmen einer Finanzhilfe finanzielle Unterstützung erhalten.

3. ÜBERWACHUNG DER UMSETZUNG UND BERICHTERSTATTUNG

Im aktuellen Strategie- und Programmplanungszyklus der Kommission, der ja umfassende Planungs-, Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen vorsieht, sollte auf die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie eingegangen werden. Betrugsbekämpfungsstrategien erfordern keine neuen Kontrollen und verursachen auch keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, müssen aber korrekt in die bestehenden Planungs-, Kontroll- und Berichterstattungsmechanismen integriert werden.

Maßgeblich für die Planungs- und Überwachungstätigkeiten der Kommissionsdienststellen sind die jährlichen Managementpläne. Daher sollte auch in diesen auf die Umsetzung der betreffenden Betrugsbekämpfungsstrategien eingegangen werden. Im jährlichen Tätigkeitsbericht wird erläutert, welche Maßnahmen die einzelnen Dienststellen im abgelaufenen Jahr ergriffen haben und wie sie insbesondere ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie ihre Finanzverwaltung unter Berücksichtigung von Betrugsbekämpfungsaspekten verbessert haben. **Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen⁶⁵ sollten auch auf die Betrugsvorsorge im Rahmen der Bewertung der internen Kontrollsysteme** und die Umsetzung der sektorspezifischen Strategien eingehen und beschreiben, welche Maßnahmen zur Minderung der Betrugsrisiken ergriffen wurden.⁶⁶ Dazu müssten auch regelmäßige Aktualisierungen über den Stand der Umsetzung der sektorspezifischen Strategien gehören.

Die Kommission wird ab dem Jahr 2013 in ihrem jährlichen Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der EU über die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie berichten.

Durch diese Vorkehrungen wird die Bedeutung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für das Entlastungsverfahren hervorgehoben und dafür Sorge getragen, dass die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf der Agenda der Kommission an oberer Stelle bleiben.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁶⁶ Bezüglich der allgemeinen Berichterstattung über die Betrugsbekämpfungsstrategie siehe Abschnitt 3.