



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 25. Juli 2017  
(OR. en)

11503/17

GAF 40  
FIN 496

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Juli 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 383 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2016

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 383 final.

---

Anl.: COM(2017) 383 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2017  
COM(2017) 383 final

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

**Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung  
Jahresbericht 2016**

{SWD(2017) 266 final}  
{SWD(2017) 267 final}  
{SWD(2017) 268 final}  
{SWD(2017) 269 final}  
{SWD(2017) 270 final}

## INHALT

### BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2016

<b>1. EINFÜHRUNG.....</b>	<b>8</b>
<b>2. HORIZONTALE BETRUGSBEKÄMPFUNGSSTRATEGIEN, MASSNAHMEN UND ERGEBNISSE.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Politische Initiativen der EU-Organe zur Betrugsbekämpfung .....</b>	<b>8</b>
2.1.1. Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug .....	8
2.1.2. Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.....	9
2.1.3. Evaluierung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013.....	9
2.1.4. Korruptionsbekämpfung in der EU .....	9
2.1.5. Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Haushaltsordnung und bestimmter sektorspezifischer Finanzvorschriften („Omnibus-Verordnung“) .....	10
2.1.6. Internationale Zusammenarbeit.....	10
2.1.7. Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.....	10
2.1.8. Durchführung des Programms „Hercule“ .....	12
<b>2.2. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen .....</b>	<b>12</b>
2.2.1. Zusammenfassung .....	12
2.2.1.1. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien.....	13
2.2.1.2. Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS).....	13
2.2.1.3. Öffentliche Auftragsvergabe .....	13
2.2.1.4. Sonstige Maßnahmen .....	14
2.2.2. Umsetzung der Empfehlungen von 2015 .....	14
<b>2.3. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....</b>	<b>15</b>
2.3.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	16
2.3.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten .....	17
<b>3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MASSNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMENSEITE.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1. Maßnahmen der EU-Organe zur Bekämpfung von Betrug bei den Einnahmen. 18</b>	
3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe (Verordnung (EG) Nr. 515/97).....	18
3.1.1.1. Rechtliche Entwicklung .....	18
3.1.1.2. Umsetzung von Artikel 43b der Verordnung (EG) Nr. 515/97.....	18
3.1.1.3. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS).....	19
3.1.1.4. Gemeinsame Zollaktionen.....	20
3.1.2. Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen.....	22
3.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen .....	22
3.1.4. Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug.....	22

<b>3.2. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen.....</b>	<b>23</b>
<b>3.3. Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen .....</b>	<b>23</b>
3.3.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	23
3.3.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten .....	24
3.3.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	24
<b>4. SEKTORSPEZIFISCHE BETRUGSBEKÄMPFUNGSSTRATEGIEN, -MASSNAHMEN UND -ERGEBNISSE – AUSGABENSEITE.....</b>	<b>25</b>
<b>4.1. Landwirtschaft – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, maßnahmen und -ergebnisse .....</b>	<b>25</b>
4.1.1. Landwirtschaft – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten .....	25
4.1.2. Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte.....	25
4.1.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	25
4.1.2.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten .....	26
4.1.2.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	26
<b>4.2. Kohäsionspolitik und Fischerei – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse .....</b>	<b>26</b>
4.2.1. Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten .....	26
4.2.2. Kohäsionspolitik und Fischerei – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....	27
4.2.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	27
4.2.2.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten .....	28
4.2.2.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	28
<b>4.3. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse .....</b>	<b>28</b>
4.3.1. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....	28
4.3.2. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	29
<b>4.4. Direkte Mittelverwaltung – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, maßnahmen und -ergebnisse.....</b>	<b>29</b>
4.4.1. Direkte Mittelverwaltung – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte.....	29
4.4.1.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	29
4.4.1.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten .....	29
4.4.1.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	29
<b>5. EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMAßNAHMEN.....</b>	<b>29</b>
<b>6. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN.....</b>	<b>29</b>

<b>7. FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM (EDES).....</b>	<b>31</b>
<b>8. FOLGEMAßNAHMEN ZU DEN ENTSCHLIEßUNGEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN UNION – BETRUGSBEKÄMPFUNG — JAHRESBERICHT 2015.....</b>	<b>32</b>
<b>9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>34</b>
<b>9.1. Einnahmen .....</b>	<b>35</b>
<b>9.2. Ausgaben .....</b>	<b>36</b>
<b>9.3. Ausblick auf die kommenden Jahre .....</b>	<b>37</b>
<b>ANHANG 1 – ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2016 .....</b>	<b>39</b>
<b>ANHANG 2 – NICHT ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2016 .....</b>	<b>40</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Kommission legt nachfolgend ihren in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellten Jahresbericht 2016 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union nach Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor.

Darin werden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie deren Ergebnisse dargelegt. Der Vertrag sieht eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie die Möglichkeit besonderer Maßnahmen zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Union vor. Die Kommission und die Mitgliedstaaten schützen den EU-Haushalt vor ungerechtfertigten oder unrechtmäßigen Ausgaben und vor der Umgehung von Zöllen und anderen Abgaben insbesondere durch

- a) Präventivmaßnahmen,
- b) Ermittlungen,
- c) Korrekturmechanismen,
- d) repressive Maßnahmen.

Werden bei der Analyse der einschlägigen Informationen Probleme oder Risiken aufgedeckt, werden Empfehlungen zu ihrer Behebung abgegeben.

### **Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf EU-Ebene**

Im Jahr 2016 wurden umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung des straf- und des verwaltungsrechtlichen Rahmens für den Schutz der finanziellen Interessen der EU ergriffen:

- Der Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission erzielten politische Einigung über den Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug;
- angesichts fehlender Einstimmigkeit über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft beschloss eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten Anfang 2017, diese im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit voranzutreiben;
- die Kommission leitete eine Evaluierung der Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF ein;
- das Korruptionsbekämpfungsnetz EPAC/EACN (European Partners Against Corruption/European Contact-Point Network Against Corruption) nahm die „Erklärung von Riga“ über das verstärkte Vorgehen gegen die Korruption an;
- 16 Kommissionsdienststellen aktualisierten ihre Betrugsbekämpfungsstrategien;
- das OLAF handelte Betrugsbekämpfungsbestimmungen für mehrere internationale Abkommen der EU aus;
- im Rahmen des Finanzierungsprogramms „Hercule III“ wurden Beiträge zur Stärkung der operativen und administrativen Kapazitäten der Zoll- und sonstiger Behörden der Mitgliedstaaten geleistet.

**Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts** wurden im Jahr 2016 erhebliche Fortschritte auf dem Weg zu einem besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU erzielt:

- Das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) für den Schutz der finanziellen Interessen der EU trat am 1. Januar 2016 in Kraft;

- die Kommission legte einen Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung und der einschlägigen sektorspezifischen Finanzvorschriften („Omnibus-Verordnung“) vor, der darauf abzielt, dass diese künftig einfacher und flexibler gestaltet werden können;
- der Beratende Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) arbeitete eine Reihe wichtiger Leitfäden aus.

**Auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts** wurden im Jahr 2016 weitere Maßnahmen für einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU ergriffen:

- Die überarbeitete Verordnung (EG) Nr. 515/97 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 sieht die Einrichtung von zwei zentralen Datenbanken vor, die Informationen über Containerbewegungen und über Waren enthalten, die in die, aus der und durch die EU befördert werden;
- die Amtshilfemitteilungen, die nach vom OLAF durchgeführten gemeinsamen Zollaktionen (GZA) herausgegeben wurden, erwiesen sich erneut als eine wichtige Informationsquelle für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei Transaktionen mit bestimmten Warenarten;
- die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen war weiterhin ein vorrangiges Ziel der EU und der Mitgliedstaaten;
- die Kommission nahm ihren „Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuer Raum: Zeit für Reformen“ an, der Maßnahmen zur Schließung der Mehrwertsteuerlücke und für eine bessere Betrugsbekämpfung vorsieht.

### **Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten:**

Die Mitgliedstaaten vermeldeten die Annahme von 80 umfassenden Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung. Sie waren angehalten worden, **höchstens drei Betrugsbekämpfungsmaßnahmen** zu melden. Die gemeldeten Maßnahmen bezogen sich auf den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus hauptsächlich bei der geteilten Mittelverwaltung und erstreckten sich auf folgende Bereiche:

- öffentliche Auftragsvergabe,
- organisierte Kriminalität und Korruption,
- Interessenkonflikte,
- Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS),
- Definition von „Betrug“,
- Betrugsbekämpfungsstrategie,
- Schmuggelbekämpfung,
- interne Hinweisgeber („Whistleblower“).

Bis Ende 2016 hatten neun Mitgliedstaaten eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen. Zwei weitere Mitgliedstaaten nahmen ihre Strategie zu Jahresbeginn 2017 an.

Zahlreiche Maßnahmen wurden auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe ergriffen, da die Mitgliedstaaten gehalten waren, die einschlägigen Richtlinien aus dem Jahr 2014 bis spätestens April 2016 in nationales Recht umzusetzen.

Die Mitgliedstaaten vermeldeten die Annahme von Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sowie von horizontalen Maßnahmen u. a. zur Beseitigung von Steueroasen, zur Einführung von elektronischen Werkzeugen („eTools“) für Strafverfahren, zur Schulung auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung und zur Sensibilisierung für die Betrugsproblematik.

Die meisten Mitgliedstaaten meldeten Zahl und Art der zu den Empfehlungen von 2015 ergriffenen Folgemaßnahmen. Die Kommission bestärkt die Mitgliedstaaten, die Empfehlungen des diesjährigen Berichts auf ähnliche Weise in Betracht zu ziehen.

### **Aufdeckung und Meldung von betrügerischen und nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EU-Haushalts**

Im Jahr 2016 wurden der Kommission **19 080 (betrügerische und nichtbetrügerische) Unregelmäßigkeiten** mit einem Gesamtschadensvolumen von ca. 2,97 Mrd. EUR gemeldet. Davon entfallen etwa 2,43 Mrd. EUR auf den Ausgabenbereich des EU-Haushalts.

Im Vergleich zu 2015 ging die Zahl der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten um 15 % und ihr Schadensvolumen um 8 % zurück.

Im Jahr 2016 wurden **1410 betrügerische Unregelmäßigkeiten** mit einem Schadensvolumen von 391 Mio. EUR gemeldet (Ausgaben- und Einnahmenseite).

Informationen über Nacherhebungen, Einziehungen, Finanzkorrekturen und sonstige Präventions- und Korrekturmaßnahmen werden in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz veröffentlicht, die seit 2016 die frühere Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof über den Schutz des EU-Haushalts einschließt.



## **1. EINFÜHRUNG**

Nach Artikel 325 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen ergriffen werden.

Die EU und die Mitgliedstaaten teilen sich die Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Betrugsbekämpfung. Die Behörden der Mitgliedstaaten verwalten ca. 74 % der EU-Ausgaben und ziehen traditionelle Eigenmittel ein. Die Kommission beaufsichtigt diese beiden Bereiche, legt Standards fest und überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU von wesentlicher Bedeutung. Ein primäres Anliegen dieses Berichts ist die Bewertung, wie wirksam diese Zusammenarbeit im Jahr 2016 war und wie sie verbessert werden könnte.

Dieser Bericht fasst die im Jahr 2016 auf EU-Ebene und von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zusammen. Ferner enthält er eine Analyse der wichtigsten von den nationalen Behörden und den EU-Stellen erzielten Ergebnisse bei der Aufdeckung und Meldung von sich auf die EU-Ausgaben und -Einnahmen auswirkenden Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Das Meldesystem hat wesentlich zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung beigetragen.

Dem Bericht liegen fünf Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen<sup>1</sup> bei.

## **2. HORIZONTALE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, MASSNAHMEN UND ERGEBNISSE**

### **2.1. Politische Initiativen der EU-Organe zur Betrugsbekämpfung**

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

Nach vierjährigen Verhandlungen erzielten der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission in einer Trilog-Sitzung vom 30. November 2016 politische Einigung. Die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU wird voraussichtlich im Juni 2017 verabschiedet. Die Mitgliedstaaten haben dann zwei Jahre Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

---

<sup>1</sup> i) Durchführung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2016,  
ii) Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die im Jahr 2016 in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfe gemeldet wurden,  
iii) Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Europäische Union — Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2015“,  
iv) Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) – Gremium nach Artikel 108 der Haushaltsordnung,  
v) Jahresübersicht über die Ergebnisse des Programms „Hercule III“ im Jahr 2016.

Die Richtlinie stellt auf die Stärkung des bestehenden rechtlichen Rahmens durch die Harmonisierung der Definition von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Straftatbeständen sowie der Sanktionen und Verjährungsbestimmungen für derartige Delikte ab. Sie erfasst Fälle von grenzüberschreitendem MwSt.-Betrug mit einem Schadensvolumen von mindestens 10 Mio. EUR.

Die Richtlinie ersetzt das im Jahr 1995 geschlossene Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und dessen Protokolle<sup>2</sup> für die durch die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten<sup>3</sup>.

#### *2.1.2. Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*

Die Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wurden im Jahr 2016 im Rat unter niederländischem und slowakischem Vorsitz fortgesetzt. Auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 8. Dezember 2016 wurde der gesamte Text des Verordnungsentwurfs, der zuvor unter den verschiedenen Ratsvorsitzen erörtert worden war, eingehend geprüft. Dabei gelangte eine Mehrheit der Mitgliedstaaten zu der Auffassung, dass der Entwurf eine gute Grundlage für weitere Arbeiten ist, und sprach sich im Grundsatz für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aus.

Angesichts der fehlenden Einstimmigkeit im Rat sollen die Verhandlungen über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die im Jahr 2017 fortgesetzt worden sind, nunmehr im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit vorangetrieben werden.

#### *2.1.3. Evaluierung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013*

Die Kommission setzte im Jahr 2016 die Evaluierung der Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF fort; der einschlägige Bewertungsbericht nach Artikel 19 der Verordnung muss dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 2. Oktober 2017 vorgelegt werden.

#### *2.1.4. Korruptionsbekämpfung in der EU*

Die Korruptionsbekämpfung war auch im Jahr 2016 ein vorrangiges Thema des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Mehreren Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und zur Verstärkung der Betrugsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung, in der Justiz und im öffentlichen Beschaffungswesen empfohlen.

Die Kommission setzte ihre Workshops im Rahmen des sich an Sachverständige der Mitgliedstaaten richtenden EU-Programms für den Erfahrungsaustausch über Aspekte der Korruptionsbekämpfung fort.<sup>4</sup> So fanden im Jahr 2016 drei Workshops zu den Themen Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen auf lokaler Ebene, politische Immunität und Korruption im Privatsektor statt.

---

<sup>2</sup> Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48).

<sup>3</sup> Alle 28 Mitgliedstaaten außer Dänemark und dem Vereinigten Königreich.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en).

Das OLAF leiste mit seinem Fachwissen Beiträge zu mehreren europäischen und internationalen Betrugsbekämpfungsforen und insbesondere zum EPAC/EACN-Netz<sup>5</sup>. Dieses Netz, das bis November 2016 unter dem Vorsitz des OLAF-Generaldirektors stand, nahm im November 2016 die „Erklärung von Riga“<sup>6</sup> an, in der die europäischen Entscheidungsträger zur Verstärkung der Korruptionsbekämpfung aufgerufen werden.

#### 2.1.5. *Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Haushaltsordnung und bestimmter sektorspezifischer Finanzvorschriften („Omnibus-Verordnung“)*

Im September 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für eine umfassende Neufassung der Haushaltsordnung nebst den entsprechenden, in 15 einzelnen Rechtsakten zu mehrjährigen Programmen niedergelegten Änderungen der sektorspezifischen Finanzvorschriften<sup>7</sup> vor. Durch die einfacheren, größere Flexibilität ermöglichenden Finanzvorschriften der EU hat die Kommission sichergestellt, dass die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, die weiterhin ein zentrales Ziel bleibt, nicht gefährdet wird. Der Vorschlag stellt zudem auf eine Verschärfung der für alle Durchführungspartner der EU maßgeblichen Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung ab und stellt klar, dass die Pflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten uneingeschränkt für alle Haushaltsvollzugsarten und auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten gilt. Des Weiteren sieht er eine Konsolidierung der bestehenden Systeme zum Schutz des EU-Haushalts gegen Betrug und finanzielle Unregelmäßigkeiten vor<sup>8</sup>. Zudem soll durch die Vereinfachung der Finanzvorschriften der EU dazu beigetragen werden, dass der Vollzug von EU-Mitteln künftig weniger kosten- und zeitaufwendig ist und die Zahl der Fehler sinkt. Auch stellt der Vorschlag darauf ab, die Wirkung der politischen Strategien zu erhöhen und ihre Ergebnisse vor Ort zu verbessern.

#### 2.1.6. *Internationale Zusammenarbeit*

Um die Bekämpfung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug auch außerhalb der EU-Grenzen zu verstärken, führt das OLAF Verhandlungen über die Aufnahme von Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationale Abkommen der EU (z. B. Assoziierungs- oder Partnerschaftsabkommen). Im Jahr 2016 wurden Betrugsbekämpfungsbestimmungen in das umfassende und verstärkte Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Armenien aufgenommen. Zudem wurden die Verhandlungen über die Betrugsbekämpfungsbestimmungen des Abkommens über den politischen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der EU und Kuba abgeschlossen; das Abkommen wurde am 11. März 2016 paraphiert.

Um die Zusammenarbeit bei außerhalb der EU-Grenzen durchgeführten Untersuchungen zu verbessern, hat das OLAF im Jahr 2016 mit Partnerbehörden in Drittländern und

---

<sup>5</sup> European Partners Against Corruption (EPAC) / Europäisches Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung (EACN).

<sup>6</sup> [http://www.epac-eacn.org/images/EPAC\\_EACN\\_Riga\\_Declaration\\_2016\\_FINAL.pdf](http://www.epac-eacn.org/images/EPAC_EACN_Riga_Declaration_2016_FINAL.pdf)

<sup>7</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2002/2002, der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie des Beschlusses Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2016)605).

<sup>8</sup> Zu diesem Zweck sollen die Befugnisse der Kommission, bei der direkten und der indirekten Mittelverwaltung mithilfe des Früherkennungs- und Ausschlussystems tätig zu werden, erweitert werden (siehe auch Abschnitt 7).

internationalen Organisationen sechs Abkommen über die Verwaltungszusammenarbeit<sup>9</sup> geschlossen.

#### 2.1.7. *Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission*

Die Kommission zieht in Erwägung, ihre am 24. Juni 2011 angenommene Betrugsbekämpfungsstrategie<sup>10</sup> zu aktualisieren. Diese stellt darauf ab, die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrug zu verbessern und soll sicherstellen, dass eine geeignete Sanktionierung, Nacherhebung/Einziehung und Abschreckung ein vorrangiges Ziel der Kommissionsagenda bildet.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie ist inzwischen vollständig umgesetzt, d. h. sämtliche Maßnahmen laufen oder sind bereits abgeschlossen worden. Den Schwerpunkt der Strategie bilden sektorspezifische Strategien und Aktionspläne zur Betrugsbekämpfung in den betreffenden Politikbereichen. Die aktualisierte Betrugsbekämpfungsstrategie soll dieses Konzept weiterverfolgen, zugleich aber verstärktes Gewicht auf die Integration von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in die internen Kontrollsysteme der Kommission legen und insbesondere eine Berichterstattung über die Umsetzung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen vorsehen. Zu diesem Zweck soll sie künftig ein Kapitel über die Eigenmittel enthalten – eine Folgemaßnahme zu den Ergebnissen des vom Internen Auditdienst der Kommission (IAS) durchgeführten Audits zum Thema Durchführung und Koordinierung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf dem Gebiet der traditionellen Eigenmittel.

Alle 48 Kommissionsdienststellen haben in den Politikbereichen, für die sie zuständig sind, sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien eingeführt. Jede dieser Strategien sollte regelmäßig aktualisiert werden, um Veränderungen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung Rechnung zu tragen.

Das Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz der Kommission hat eine aktualisierte Methodik für Betrugsbekämpfungsstrategien angenommen. Dadurch sollen die von der Ermittlung des Betrugsrisikos über Kontrolltätigkeiten bis hin zu Monitoringmaßnahmen reichenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen noch weiter in den Strategie- und Programmplanungszyklus (SPP-Zyklus) und in den Monitoring-Zyklus integriert werden. Auf diese Weise sollen Betrugsbekämpfungsstrategien einen festen Bestandteil des von der Kommission geleisteten Risikomanagements bilden und der Betrugsbekämpfung weiterhin die besondere Aufmerksamkeit, die diese erfordert, entgegengebracht werden.

Die 16 Kommissionsdienststellen, die ihre Strategien im Jahr 2016 aktualisiert haben, haben mitgeteilt, dass sie sich dabei auf die aktualisierte Methodik und auf die vom OLAF bereitgestellten Leitlinien für GD-spezifische Betrugsbekämpfungsstrategien gestützt haben.

#### **Beispiel: EASME**

Die Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME) hat ihre Betrugsbekämpfungsstrategie im Jahr 2016 mithilfe der aktualisierten Methodik auf den neuesten Stand gebracht. Die Agentur-eigene Bewertung des Betrugsrisikos ist nun

<sup>9</sup> Unter anderem mit der nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde der Ukraine und den Zollbehörden von Belarus und Taiwan.

<sup>10</sup> KOM(2011) 376 endgültig.

Bestandteil der von ihr alljährlich durchgeführten Risikobewertung. Die Hauptbetrugsrisiken, denen sich die EASME ausgesetzt sieht, sind Plagiate, Doppelfinanzierungen und bewusst überhöhte bzw. falsche Kosten, die geltend gemacht werden. Diese Risiken sowie die betreffenden Abhilfemaßnahmen werden im Rahmen des jährlichen Risikomanagementverfahrens eng überwacht.

Die EASME hat Abhilfemaßnahmen ergriffen und unter Abwägung von Kosten und Nutzen die Kontrollen zur Beherrschung dieser Risiken verschärft, d. h. es werden nun risikobasierte Kontrollen vorgenommen, und mit hohen Risiken behaftete Projekte unterliegen einem genaueren Monitoring.

Zwecks Bekämpfung bestimmter Risiken wie Plagiaten nahm die EASME an der Erprobung von Tools für die Programme „Horizont 2020“ teil, die in sämtlichen im Forschungsbereich tätigen Kommissionsdienststellen eingesetzt werden.

Die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategien unterliegt einer regelmäßigen Überwachung im Rahmen des Leistungszyklus der Kommission. Da jeder Politikbereich seine eigenen charakteristischen Betrugsmerkmale aufweist, gibt es keinen Pauschalansatz für die Betrugsbekämpfung. Gleichwohl führen die meisten Kommissionsdienststellen Maßnahmen zur Sensibilisierung für die Betrugsproblematik durch (z.B. Schulungen und Seminare).<sup>11</sup>

#### 2.1.8. Durchführung des Programms „Hercule“

Im Rahmen des Programms „Hercule III“<sup>12</sup> für den Zeitraum 2014-2020 werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen gefördert. Im Jahr 2016, dem dritten Durchführungsjahr des Programms<sup>13</sup>, wurden Mittel in Gesamthöhe von 14,5 Mio. EUR für folgende Zwecke bereitgestellt:

- Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der operativen und administrativen Kapazitäten der Zoll- und Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten sowie von IT-Unterstützung (diese Finanzierungen machen mindestens 70 % des Programmbudgets aus);
- Schulungen und Konferenzen, darunter digitalforensische Schulungen für Bedienstete von Strafverfolgungsbehörden in Mitgliedstaaten und Partnerländern (diese Finanzierungen machen etwa 30 % des Programmbudgets aus).

Bei der Kommission bzw. beim OLAF gingen die ersten Berichte über greifbare Ergebnisse der seit dem Start des Programms (2014) durchgeführten Tätigkeiten ein. Beispielsweise wurden große Erfolge bei der Bekämpfung von geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten und von geschmuggeltem oder gefälschtem Tabak vermeldet. Die betreffenden Beschlagnahmen wurden auch dank der im Rahmen des Programms finanzierten Ausrüstung und Schulungen ermöglicht.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Siehe COM (2017) 351 final, Teil 2, S. 79.

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 250/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014.

<sup>13</sup> Kommissionsbeschluss C(2016) 868 vom 17. Februar 2016.

<sup>14</sup> Näheres siehe in Fußnote 1(v) der betreffenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

## 2.2. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen

### 2.2.1. Zusammenfassung

Die Mitgliedstaaten waren gehalten, höchstens drei zentrale Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu melden. Die nachfolgende Zusammenfassung gibt einen guten Überblick über die Entwicklungstrends und die vorrangigen Ziele der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, ist jedoch keineswegs erschöpfend: Es wurden zahlreiche weitere Maßnahmen durchgeführt, auf die in einer der beiliegenden Arbeitsunterlagen<sup>15</sup> näher eingegangen wird.

Die Mitgliedstaaten haben im Jahr 2016 über 80 Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Bekämpfung von Betrug im Programmplanungszeitraum 2014-2020 berichtet.

Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten erstreckten sich auf den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus und betrafen zumeist die geteilte Mittelverwaltung, gefolgt von Maßnahmen in den Bereichen öffentliche Auftragsvergabe, Interessenkonflikte, Korruption, AFCOS<sup>16</sup>, Definition von „Betrug“, Betrugsbekämpfungsstrategie, organisierte Kriminalität und Finanzkriminalität sowie interne Hinweisgeber (Whistleblower). Was die einzelnen Phasen des Betrugsbekämpfungszyklus anbelangt, so betrafen die meisten Maßnahmen die Prävention, gefolgt von den Bereichen Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung, Nacherhebung/Einziehung und Sanktionen. Dabei handelte es sich mehrheitlich (zu 73 %) um sektorspezifische Maßnahmen und zu 27 % um allgemeine Maßnahmen. Zwanzig sektorspezifische Maßnahmen bezogen sich auf Einnahmenverluste in den Bereichen Steuerbetrug (60 %) und Zölle (40 %). Einundvierzig Maßnahmen bezogen sich auf Ausgaben und betrafen sämtliche Haushaltsbereiche.

#### 2.2.1.1. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien

Bis Ende 2016 hatten neun Mitgliedstaaten<sup>17</sup> eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen und der Kommission übermittelt. Diese Zunahme gegenüber 2015 zeugt von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, eigene strategische Konzepte für die Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen den EU-Haushalt und die nationalen Haushalte gerichteten Unregelmäßigkeiten anzunehmen. Die Kommission begrüßt diese Entwicklung und möchte alle anderen Mitgliedstaaten ermutigen, ebenfalls nationale Betrugsbekämpfungsstrategien anzunehmen.

#### 2.2.1.2. Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)

Mehrere Mitgliedstaaten nahmen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Koordinierungsstellen an; dabei handelt es sich um Dänemark (Betrugsbekämpfungshandbuch für die AFCOS), Frankreich (nationale Betrugsbekämpfungsstrategie), Kroatien (Managementmethodik für eine bessere Betrugsverhütung), Lettland (operative Strategie und Aktionsplan 2017–2019),

<sup>15</sup> Näheres siehe in Fußnote 1(i) der betreffenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>16</sup> Siehe Abschnitt 2.2.1.2.

<sup>17</sup> Dabei handelt es sich um Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Malta, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn. Lettland und Rumänien nahmen im ersten Quartal 2017 nationale Betrugsbekämpfungsstrategien an und übermittelten sie der Europäischen Kommission. Belgien, die Niederlande und Polen haben mitgeteilt, dass sie ein Verfahren zur Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie eingeleitet haben, und Litauen und Österreich haben mitgeteilt, dass sie einschlägige Strategiedokumente angenommen haben.

Malta (gemeinsame Betrugsverhütungsmaßnahmen mit anderen AFCOS), die Niederlande (Einsetzung eines AFCOS-Teams) und Finnland (Inbetriebnahme eines nationalen AFCOS-Netzes).

#### 2.2.1.3. Öffentliche Auftragsvergabe

Mehrere Maßnahmen wurden auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe ergriffen, da die Mitgliedstaaten gehalten waren, die einschlägigen Richtlinien 2014/23/EU<sup>18</sup>, 2014/24/EU<sup>19</sup> und 2014/25/EU<sup>20</sup> bis spätestens April 2016 in nationales Recht umzusetzen. So meldeten im Jahr 2016 zehn Mitgliedstaaten<sup>21</sup> durchgeführte Maßnahmen zur Angleichung ihrer nationalen Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe an die einschlägigen EU-Vorschriften. Elf Mitgliedstaaten müssen noch die drei Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe vollständig umsetzen.

#### 2.2.1.4. Sonstige Maßnahmen

Belgien, Frankreich, Litauen, Rumänien, Slowenien und die Tschechische Republik meldeten für 2016 Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität.

Darüber hinaus meldeten folgende Mitgliedstaaten **sonstige Maßnahmen**: Belgien (Bekämpfung von Steueroasen), Spanien (Verbesserung der Betrugsaufdeckung), Frankreich (Schutz von internen Hinweisgebern), Kroatien (Schulungen zur Betrugsbekämpfung), Italien (Kontrollkampagnen), Litauen (elektronisches Werkzeug für Strafverfahren), Ungarn (Schulungen zur Betrugsbekämpfung und Verstärkung der Zusammenarbeit), Niederlande (Sensibilisierung für die Betrugsproblematik) und Österreich (zentrales Kontenregister).

#### 2.2.2. Umsetzung der Empfehlungen von 2015

In ihrem Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union aus dem Jahr 2015<sup>22</sup> empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten,

- a) das richtige Gleichgewicht zwischen der Handelsförderung und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU herzustellen, Erfahrungen über Fälle auszutauschen, in denen bei der Zollabfertigung Betrugsdelikte oder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden, bei nachträglichen Zollkontrollen und -prüfungen eng miteinander zusammenzuarbeiten und über die Systeme CRMS<sup>23</sup>, AFIS<sup>24</sup> oder OWNRES<sup>25</sup> erhaltene Informationen in ihr Risikomanagement einfließen zu lassen,
- b) ihre Zollkontrollstrategien unter Berücksichtigung der Ergebnisse von freiwilligen Meldungen anzupassen,
- c) die Qualität der über das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) übermittelten Meldungen über Unregelmäßigkeiten weiter zu verbessern,

<sup>18</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1.

<sup>19</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65.

<sup>20</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243.

<sup>21</sup> Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Rumänien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

<sup>22</sup> COM(2016) 472 final vom 14.7.2016, S. 29-31.

<sup>23</sup> Customs Risk Management System (Risikomanagementsystem für den Zoll).

<sup>24</sup> Anti-Fraud Information System (Informationssystem für die Betrugsbekämpfung).

<sup>25</sup> Datenbank für die Erfassung von Unregelmäßigkeiten auf dem Gebiet der traditionellen Eigenmittel.

- d) ihre Prüfungs- und Kontrolltätigkeiten und deren Schwerpunkte auf der Grundlage von Risikoanalysen und mithilfe leistungsfähiger IT-Tools zu planen und Systeme und Werkzeuge wie ARACHNE<sup>26</sup>, das IMS und das Tool für die Betrugsrisikobewertung mehr zu nutzen.

Einige Mitgliedstaaten<sup>27</sup> haben mitgeteilt, dass sie das richtige Gleichgewicht zwischen der Handelsförderung und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU hergestellt haben; andere<sup>28</sup> berichteten, dass sie derzeit Maßnahmen zur Sicherstellung eines solchen Gleichgewichts durchführen.

Achtzehn Mitgliedstaaten<sup>29</sup> haben Informationen, die sie von anderen Mitgliedstaaten oder von Kommissionsdienststellen erhalten haben, an ihre für die Risikobewertung und -analyse zuständigen nationalen Stellen weitergeleitet.

Einige Mitgliedstaaten<sup>30</sup> haben mitgeteilt, dass sie der von der Kommission ausgesprochenen Empfehlung, ihre jährliche Personal- und Finanzplanung an den Bedarf für die Überprüfung von sich aus freiwilligen Meldungen ergebenden Informationen anzupassen, Rechnung getragen haben. Mehrere Mitgliedstaaten<sup>31</sup> teilten mit, dass sie derartige Informationen in ihre Risikoanalysen und ihr Risikomanagement einfließen lassen und auch für nachträgliche Zollprüfungen nutzen.

Die sechs Mitgliedstaaten<sup>32</sup>, denen namentlich empfohlen wurde, ihre Systeme für die Aufdeckung und/oder Meldung von Betrugsdelikten zu verstärken, berichteten von ihren diesbezüglich erzielten Fortschritten. Frankreich und Litauen haben die von ihnen ergriffenen Maßnahmen für eine bessere Meldung von Unregelmäßigkeiten näher erläutert. Spanien vermeldete einen auf die verbesserte Effizienz des Aufdeckungssystems zurückzuführenden Anstieg der gemeldeten Unregelmäßigkeiten.

Bezüglich der Nutzung von Tools für die Risikoanalyse und IT-Werkzeugen (ARACHNE, das IMS und das Tool für die Betrugsrisikobewertung) teilten mehrere Mitgliedstaaten<sup>33</sup> mit, dass sie einige dieser Tools zusammen mit eigenen Tools einsetzen; andere Mitgliedstaaten<sup>34</sup> berichteten, dass sie hauptsächlich ihre eigenen, alternativen Werkzeuge verwenden.

---

<sup>26</sup> ARACHNE ist ein von der Kommission entwickeltes und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestelltes IT-Werkzeug für die Ermittlung von Betrugsrisiken beim EFRE, beim Kohäsionsfonds und beim ESF.

<sup>27</sup> Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Polen, Rumänien, Schweden, Spanien, Ungarn und Zypern.

<sup>28</sup> Dänemark und Slowenien.

<sup>29</sup> Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

<sup>30</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern.

<sup>31</sup> Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

<sup>32</sup> Finnland, Frankreich, Litauen, Österreich, Spanien und Vereinigtes Königreich.

<sup>33</sup> Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

<sup>34</sup> Finnland, Irland, Malta und Schweden.



Sämtliche Mitgliedstaaten, die Informationen über die Umsetzung dieser Empfehlungen mitgeteilt haben<sup>35</sup>, machen vom IMS ausgiebig Gebrauch<sup>36</sup>.

### **2.3. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte<sup>37</sup>**

Im Jahr 2016 wurden der Kommission 19 080 (betrügerische und nichtbetrügerische) Unregelmäßigkeiten gemeldet, was einen Rückgang um 15 % gegenüber dem Jahr 2015 bedeutet. Ihr Schadensvolumen belief sich auf insgesamt 2,97 Mrd. EUR (minus 8 % gegenüber dem Vorjahr).

Die Aufdeckung einer Unregelmäßigkeit zieht Korrekturmaßnahmen zur Nacherhebung bzw. Einziehung der betroffenen Beträge sowie - bei Verdacht auf Betrug - die Einleitung eines Strafverfahrens nach sich.

#### *2.3.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten*

Die Anzahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten (die vermutete oder festgestellte Fälle von Betrug einschließen) und die damit verbundenen Beträge korrelieren nicht mit dem Ausmaß des Betrugs zu Lasten des EU-Haushalts. Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten spiegeln eher den Erfolg der Mitgliedstaaten und der EU-Stellen bei der Aufdeckung potenzieller Betrugsfälle wider.

Im Jahr 2016 wurden insgesamt 1410 Unregelmäßigkeiten als Betrug gemeldet (dies entspricht 6 % aller aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten<sup>38</sup>). Ihr Schadensvolumen belief sich auf 391 Mio. EUR (13 % der von Unregelmäßigkeiten betroffenen Beträge<sup>39</sup>) und betraf sowohl den Ausgaben- als auch den Einnahmenbereich. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Sektoren werden in Tabelle 1 aufgezeigt.

---

<sup>35</sup> Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

<sup>36</sup> Näheres siehe in Fußnote 1(iii) der betreffenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>37</sup> Für eine ausführliche Analyse der gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Fußnote 1(ii) der betreffenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>38</sup> Dieser Indikator wird als die Betrugshäufigkeit (Fraud Frequency Level - FFL) bezeichnet. Siehe Abschnitt 2.3.2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015“ (SWD(2016) 237 final).

<sup>39</sup> Dieser Indikator bezeichnet den Anteil am Gesamtbetrugsvolumen (Fraud Amount Level - FAL) (siehe Fußnote 38).

Tabelle 1: Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2016

Haushaltsbereich (Ausgaben)	als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung gegenüber 2015	Schadensbeträge in Mio. EUR	Veränderung gegenüber 2015	als % der Zahlungen
<b>Natürliche Ressourcen</b>	<b>413</b>	<b>-3%</b>	<b>61,8</b>	<b>-13%</b>	<b>0,11%</b>
<i>Landwirtschaft, Marktstützung und Direktzahlungen</i>	128	-29%	12,4	-68%	0,03%
<i>Ländliche Entwicklung</i>	284	22%	49,4	72%	0,44%
<i>Beides</i>	1	-92%	0,0	-99%	entfällt
<b>Kohäsionspolitik und Fischerei</b>	<b>407</b>	<b>4%</b>	<b>236,9</b>	<b>-51%</b>	<b>0,48%</b>
<i>ESIF 2014-20</i>	3	200%	0,9	497%	0,00%
<i>Kohäsion 2007-2013</i>	390	8%	234,3	-45%	nicht relevant
<i>Struktur- und Kohäsionsfonds vor 2007-2013</i>	4	-60%	0,8	-98%	nicht relevant
<i>Fischerei</i>	10	-47%	0,9	-71%	0,10%
<b>Inneres</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
<i>FEAD, AMIF</i>	0	-	0,0	-	0,00%
<i>ISF</i>	0	-	0,0	-	0,00%
<b>Heranführung</b>	<b>28</b>	<b>-3%</b>	<b>3,0</b>	<b>-62%</b>	<b>0,19%</b>
<i>Heranführungshilfe (2000-2006)</i>	3	-67%	1,8	-70%	nicht relevant
<i>Heranführungsinstrument (2007-2013)</i>	25	25%	1,2	-31%	nicht relevant
<i>Heranführungsinstrument (2014-2020)</i>	-	-	-	-	0,00%
<b>Direkte Ausgaben</b>	<b>49</b>	<b>880%</b>	<b>6,3</b>	<b>3025%</b>	<b>0,03%</b>
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>897</b>	<b>6%</b>	<b>308,0</b>	<b>-45%</b>	<b>0,21%</b>

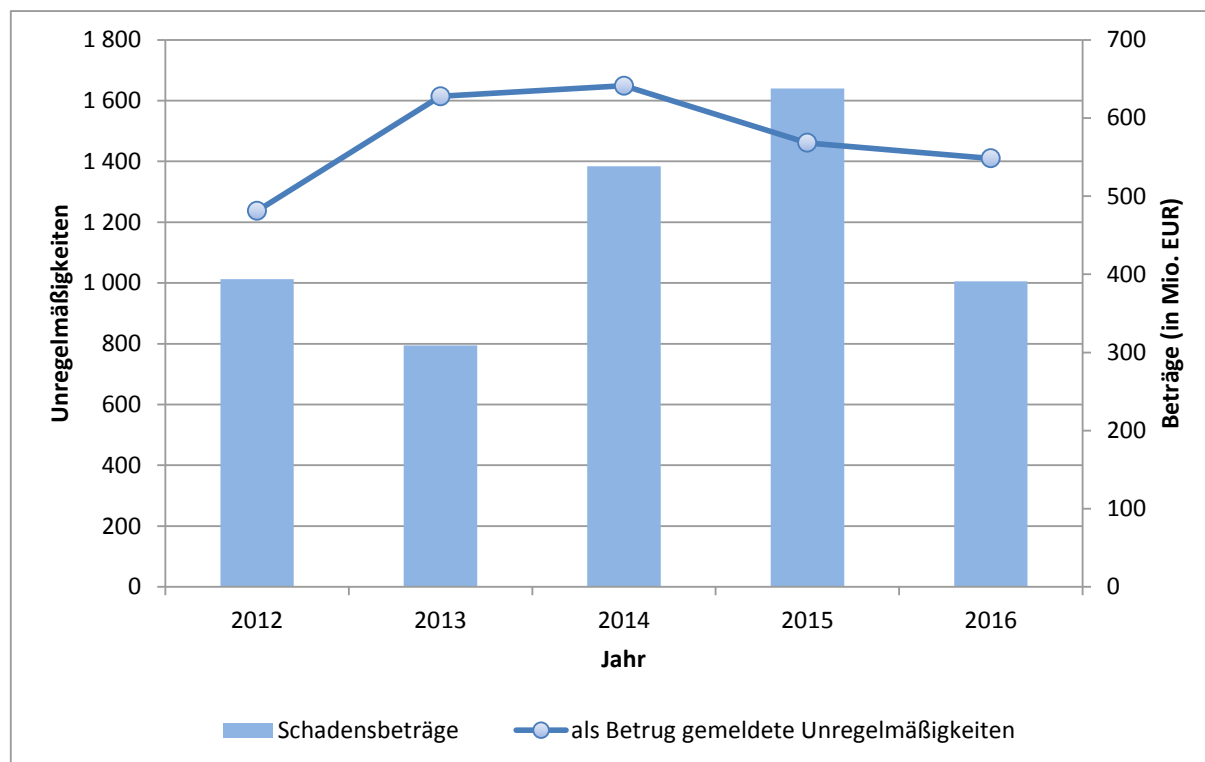
Haushaltsbereich (Einnahmen)	als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung gegenüber 2015	Schadensbeträge	Veränderung gegenüber 2015	% des Bruttobetrags der Eigenmittel 2016
<b>Einnahmen (traditionelle Eigenmittel)</b>	<b>513</b>	<b>-16%</b>	<b>83</b>	<b>6%</b>	<b>0,33%*</b>
<b>INSGESAMT</b>	<b>1 410</b>	<b>-3%</b>	<b>391,0</b>	<b>-39%</b>	<b>/</b>

Gegenüber 2015 nahm die Zahl der im Laufe des Jahres gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten leicht um 3 % ab, während bei ihren finanziellen Auswirkungen ein Rückgang um 39 % zu verzeichnen war. In den vergangenen fünf Jahren (2012-2016) hat sich die Zahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten ab 2013 somit kaum verändert: Die Zahl der im Jahr 2016 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten ist um 14 % größer als die von 2012 und liegt 4 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt. Bei den finanziellen Auswirkungen derartiger Unregelmäßigkeiten bestehen hingegen große Schwankungen, da in Einzelfällen mitunter große Beträge betroffen sein können.

Abbildung 1 veranschaulicht die allgemeinen Tendenzen in den letzten fünf Jahren.

Bei den jährlichen Schwankungen bestehen geringfügige Unterschiede zwischen der **Einnahmenseite** und der **Ausgabenseite**.

Abbildung 1: Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten und ihre Schadensbeträge im Zeitraum 2012-2016



Eine Aufschlüsselung aller im Jahr 2016 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen liegt in Anhang 1 bei.

### 2.3.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Im Jahr 2016 wurden der Kommission 17 670 nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten mitgeteilt (etwa 15 % weniger als im Jahr 2015). Mit Ausnahme der Direktausgaben gingen die Zahlen in allen Sektoren zurück. Das Volumen der finanziellen Auswirkungen blieb nahezu unverändert bei ca. 2,58 Mrd. EUR (siehe Tabelle 2).

Anhang 2 enthält eine Aufschlüsselung der im Jahr 2016 nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaat und Haushaltsbereich.

Tabelle 2: Nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2016

Haushaltsbereich (Ausgaben)	nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung gegenüber 2015	Schadensbeträge in Mio. EUR	Veränderung gegenüber 2015	als % der Zahlungen
<b>Natürliche Ressourcen</b>	<b>3 489</b>	<b>-17%</b>	<b>211,2</b>	<b>-35%</b>	<b>0,39%</b>
<i>Landwirtschaft, Marktstützung und Direktzahlungen</i>	1056	-15%	74,9	-43%	0,17%
<i>Ländliche Entwicklung</i>	2409	-16%	134,7	-28%	1,21%
<i>Beides</i>	24	-72%	1,6	-69%	entfällt
<b>Kohäsionspolitik und Fischerei</b>	<b>8 090</b>	<b>-23%</b>	<b>1 826,2</b>	<b>2%</b>	<b>3,74%</b>
<i>ESIF 2014-20</i>	111	11000%	6,0	37702%	0,00%
<i>Kohäsion 2007-2013</i>	7670	-21%	1 785,0	6%	nicht relevant
<i>Struktur- und Kohäsionsfonds vor 2007-2013</i>	50	-92%	8,0	-91%	nicht relevant
<i>Fischerei</i>	259	42%	27,2	40%	2,89%
<b>Inneres</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>0,7</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
<i>FEAD, AMIF</i>	3	-	0,5	-	0,00%
<i>ISF</i>	1	-	0,2	-	0,00%
<b>Heranführung</b>	<b>92</b>	<b>-6%</b>	<b>7,6</b>	<b>45%</b>	<b>0,49%</b>
<i>Heranführungshilfe (2000-2006)</i>	5	-29%	0,3	-75%	nicht relevant
<i>Heranführungsinstrument (2007-2013)</i>	86	-5%	7,1	75%	nicht relevant
<i>Heranführungsinstrument (2014-2020)</i>	1	-	0,2	-	0,00%
<b>Direkte Ausgaben</b>	<b>1861</b>	<b>16%</b>	<b>78,0</b>	<b>-30%</b>	<b>0,42%</b>
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>13 536</b>	<b>-17%</b>	<b>2 123,7</b>	<b>-5%</b>	<b>1,48%</b>

Haushaltsbereich (Einnahmen)	nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten	Veränderung gegenüber 2015	Schadensbeträge in Mio. EUR	Veränderung gegenüber 2015	% des Bruttobetrags der Eigenmittel 2016
<b>Einnahmen (traditionelle Eigenmittel)</b>	<b>4 134</b>	<b>-8%</b>	<b>454</b>	<b>30%</b>	<b>1,81%*</b>
<b>INSGESAMT</b>	<b>17 670</b>	<b>-15%</b>	<b>2 577,7</b>	<b>0%</b>	<b>/</b>

### 3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MASSNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMENSEITE

#### 3.1. Maßnahmen der EU-Organe zur Bekämpfung von Betrug bei den Einnahmen

##### 3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe (Verordnung (EG) Nr. 515/97)

###### 3.1.1.1. Rechtliche Entwicklung

Die Verordnung (EU) 2015/1525<sup>40</sup> zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten<sup>41</sup> sieht die Einrichtung von zwei zentralen Datenbanken vor, die Informationen über Containerbewegungen und über Waren enthalten, die in die, aus der und durch die EU befördert werden. Die beiden Datenbanken wurden am 1. September 2016 in Betrieb genommen. Zur Förderung der gegenseitigen Amtshilfe im Zollbereich wurden darüber hinaus im Jahr 2016 die delegierte Verordnung (EU) 2016/757<sup>42</sup> sowie die Durchführungsverordnungen (EU) 2016/345<sup>43</sup> und (EU) 2016/346<sup>44</sup> erlassen.

<sup>40</sup> ABl. L 243 vom 18.9.2015, S. 1.

<sup>41</sup> ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1.

<sup>42</sup> ABl. L 126 vom 14.5.2016, S. 1.

<sup>43</sup> ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 38.

<sup>44</sup> ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 40.

### 3.1.1.2. Umsetzung von Artikel 43b der Verordnung (EG) Nr. 515/97

Durch die Verordnung (EU) 2015/1525 wurde der neue Artikel 43b eingeführt, welcher vorsieht, dass die Kommission bewertet, ob es erforderlich ist, die im Register der erfolgten Containerstatusmeldungen<sup>45</sup> („CSM-Register“)<sup>46</sup> und im Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister enthaltenen Daten durch die Aufnahme von nicht auf verbrauchsteuerpflichtige Waren beschränkten Ausfuhrdaten zu erweitern. Außerdem wird die Kommission verpflichtet, zu bewerten, ob die Ausweitung der im Transportregister enthaltenen Daten durch die Aufnahme von Daten über die Einfuhr, Ausfuhr und den Versand von Waren auf dem Land- und Luftweg durchführbar ist.

Da diese Register erst am 1. September 2016 in Betrieb genommen wurden, wäre es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, sie auf andere Datenkategorien auszuweiten. Die Kommission führt allerdings gegenwärtig die genannten Bewertungen durch und prüft dabei vor allem den Nutzen der zusätzlichen Ausfuhrdaten. In diesem Zusammenhang laufen zurzeit interne Konsultationen und Konsultationen mit den Behörden der Mitgliedstaaten<sup>47</sup>. Was die Frage angeht, inwieweit es machbar ist, das Transportregister um Daten über andere Beförderungsmittel zu erweitern, so ist mit der Verordnung (EG) Nr. 515/97 bereits die rechtliche Grundlage für die Übermittlung der Daten geschaffen worden. Momentan geht es hauptsächlich darum, mögliche Quellen zusätzlicher Daten zu ermitteln und nach Möglichkeit auf die im Rahmen des Projekts „ICS II“ (Einfuhrkontrollsystem) erhobenen Daten zurückzugreifen. Die Kommission wird ihre diesbezüglichen Ergebnisse im nächsten Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen vorstellen.

### 3.1.1.3. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS)

Das AFIS besteht aus einer Reihe von Anwendungen zur Betrugsbekämpfung, die vom OLAF mithilfe einer gemeinsamen technischen Infrastruktur betrieben werden. Das AFIS ist ein wichtiges IT-Tool für zahlreiche Behörden und sonstige mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU befasste Akteure. Es bewirkt erhebliche Größenvorteile und Synergieeffekte bei der Entwicklung, der Wartung und dem Betrieb einer so großen und vielfältigen Reihe von IT-Dienstleistungen und -Instrumenten und ermöglicht

- den zügigen und sicheren Austausch von betrugsbezogenen Informationen zwischen den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der EU und
- die Speicherung und Analyse einschlägiger Daten.

Das AFIS umfasst zwei wesentliche Bereiche:

- die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten und
- die Verwaltung von Unregelmäßigkeiten.

Ende 2016 waren beim AFIS 8700 Endnutzer im Namen von mehr als 1800 zuständigen Dienststellen in Mitgliedstaaten, Partnerdrittländern, internationalen Organisationen, Kommissionsdienststellen und anderen EU-Einrichtungen angemeldet. Im Jahr 2016

---

<sup>45</sup> Siehe Abschnitt 3.1.1.3.

<sup>46</sup> Das CSM-Register enthält Informationen über physische Bewegungen von im Seeverkehr in die EU eingeführten Containern sowie über ausgeführte Container mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Diese Containerstatusmeldungen (CSM) leiten die Frachtführer direkt an das OLAF weiter.

<sup>47</sup> Die Ergebnisse werden in der Sitzung der Sachverständigengruppe „Gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten“, die für den 29./30. Juni 2017 angesetzt ist, erörtert werden.

tauschten die AFIS-Nutzer 16 900 E-Mail-Nachrichten miteinander aus. In den AFIS-Amtshilfedatenbanken und -modulen waren insgesamt 13 800 Fälle erfasst.

Bei dem im Rahmen der AFIS-Plattform betriebenen Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) gingen 43 600 neue Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten aus den Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern ein.

Inzwischen sind auch die beiden neuen IT-Systeme, die in der geänderten Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vorgesehen wurden, in Betrieb genommen worden. Dabei handelt es sich um

- das Register der Containerstatusmeldungen („CSM-Register“) und
- das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister („IET-Register“).

Im Jahr 2016 gingen im AFIS 182 Millionen Containerstatusmeldungen (CSM) ein. Das IET-Register enthält Daten aus den Zollanmeldungen zur Ein- bzw. Durchfuhr von Waren und zur Ausfuhr von verbrauchsteuerpflichtigen Waren.

Das AFIS verarbeitete rund 2 Millionen Ausfuhranmeldungen und damit zusammenhängende Mitteilungen. Im Transitinformationssystem für die Betrugsbekämpfung (ATIS) wurden Informationen über 6,7 Mio. neue Transitsendungen erfasst. Diese Informationen sind auch über das IET-Register abrufbar.

Das AFIS wurde zudem bei elf gemeinsamen Zollaktionen (siehe den nachfolgenden Abschnitt) für den sicheren Zugriff auf Informationen und deren sicheren Austausch genutzt.

#### 3.1.1.4. Gemeinsame Zollaktionen

Gemeinsame Zollaktionen (GZA) sind kurze, koordinierte und zielgerichtete operative Maßnahmen, die die Zollbehörden zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden illegalen Warenhandels durchführen.

Im Jahr 2016 wurden zwölf GZA und andere operative Maßnahmen durchgeführt, bei denen das OLAF koordinierend tätig war und mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeitete. Eine dieser GZA wurde von der Weltzollorganisation durchgeführt; dabei leistete das OLAF Unterstützung in Form von „Intelligence“-Arbeit. Vier GZA wurden in Zusammenarbeit mit vier Mitgliedstaaten organisiert und vom OLAF finanziert.

Um die Koordinierung von gemeinsamen Zollaktionen zu erleichtern, an denen eine große Zahl von Akteuren beteiligt ist, hat das OLAF

- sachdienliche Informationen sowie technische und/oder finanzielle Unterstützung bereitgestellt,
- einen sicheren Zugang zum AFIS sichergestellt und einen sicheren Informationsaustausch darüber gewährleistet sowie
- den teilnehmenden Behörden seinen ständigen operativen Koordinierungsraum zur Verfügung gestellt.

Unter den zwölf GZA und den anderen operativen Maßnahmen stachen insbesondere folgende Aktionen hervor:

Die **GZA „Magnum“** diente zur Bekämpfung des Schmuggels von Tabakerzeugnissen, die auf der Straße über die Ostgrenze in das Hoheitsgebiet der EU eingeschmuggelt werden. Diese Aktion wurde von der estnischen Zollverwaltung und vom OLAF koordiniert; an ihr beteiligten sich fünf Mitgliedstaaten. Bei der Aktion wurden ca. 11 Mio. geschmuggelte Zigaretten sichergestellt.

Die **GZA „Warehouse III“** diente zur Bekämpfung des Schmuggels mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren (Tabakerzeugnisse, Mineralöl, mineralische Brennstoffe und bestimmte Alkohole) und ihrer Entnahme aus Verfahren der Zoll- und Steueraussetzung. Diese Aktion wurde von der finnischen Zollverwaltung und vom OLAF koordiniert; an ihr beteiligten sich sämtliche Mitgliedstaaten, Europol leistete Unterstützung. Die Ergebnisse dieser Aktion werden zurzeit noch ausgewertet.

Die **GZA „Orion“** befasste sich mit Ursprungserzeugnissen aus Drittstaaten, die nach dem Zollverfahren 42<sup>48</sup> in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden. Sie wurde von der griechischen Zollverwaltung und vom OLAF koordiniert; an ihr wirkten Zollbehörden von 23 Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden mit, Europol leistete Unterstützung. Im Rahmen dieser GZA wurden von den Zollbehörden mehrere Fälle von Unterbewertung und falscher zolltariflicher Einreihung bei der Wareneinfuhr aufgedeckt und eine Reihe bis dato nicht bekannter Händler identifiziert, die Zölle und Mehrwertsteuern umgangen hatten und anschließend „verschwunden“ waren.

Die **GZA „Wafers“** richtete sich gegen gefälschte Halbleiter, die über Post- oder Eilkurierdienste aus Asien in die EU eingeführt werden. Die Ergebnisse dieser Aktion werden zurzeit noch ausgewertet. Diese Aktion wurde von der niederländischen Zollverwaltung und vom OLAF koordiniert; an ihr beteiligten sich 12 Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit der Industrie, Europol leistete Unterstützung.

Die auf dem Gebiet der regionalen Meeresüberwachung durchgeführten **Aktionen „Kerguelen“, „Kiribati“, „Killick“, „Kheops“ und „Pascal“** wurden vom französischen Zoll koordiniert und dienten zur Aufdeckung von illegalem Seehandel mit sensiblen Waren im Atlantik- und im Mittelmeerraum. In ihrem Rahmen wurden über 8 Tonnen Cannabisharz und 400 kg Kokain sichergestellt; 17 Personen wurden festgenommen.

Die **GZA „Hansa“** wurde vom britischen Zoll in Zusammenarbeit mit Europol sowie mit Unterstützung von Seiten des OLAF organisiert und befasste sich mit Bewegungen von illegalen verbrauchsteuerpflichtigen Waren (hauptsächlich Zigaretten) in der EU. Die Abschlussbewertung läuft noch.

Die **Aktion „Octopus“** wurde vom französischen Zoll in Zusammenarbeit mit dem OLAF organisiert und diente der Bekämpfung von Betrug zulasten der EU-Einnahmen im Rahmen des Zollverfahrens 42. Sie führte zur Aufdeckung mehrerer betrügerischer Unternehmen und umfangreicher Beträge (Zölle und Mehrwertsteuern), die diese umgangen hatten. Bei den verschärften Kontrollen wurden über 6000 gefälschte Gegenstände sichergestellt.

---

<sup>48</sup> Das Zollverfahren 42 sieht vor, dass Nicht-EU-Waren, die in einem EU-Mitgliedstaat in den freien Warenverkehr überführt werden sollen, von der Einfuhrmehrwertsteuer ausgenommen werden können, falls sie unmittelbar im Anschluss an die Einfuhr unionsintern in einen anderen Mitgliedstaat weitergeliefert werden.

Die **Aktion „Gryphon II“**, an der auch das OLAF teilnahm, wurde von der Weltzollorganisation organisiert und galt der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels. In ihrem Rahmen wurden 729 Millionen Zigaretten, 287 000 Zigarren und 250 Tonnen sonstige Tabakerzeugnisse sowie Bauteile von zur Zigarettenherstellung verwendeten Maschinen, große Mengen Bargeld und über 12 Millionen Verbrauchsteuerbanderolen sichergestellt.

### *3.1.2. Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen*

Im Zusammenhang mit dem für den Informationsaustausch mit Drittländern über Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten maßgeblichen Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 wurde die Liste der geltenden Abkommen über gegenseitige Amtshilfe<sup>49</sup> im Jahr 2016 um folgende Partner erweitert: Kasachstan, Côte d'Ivoire, Ghana und Kosovo\*. Zudem wurden die Verhandlungen über die Aktualisierung des bestehenden Abkommens mit Armenien abgeschlossen. Die Verhandlungen mit den Mercosur-Ländern (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sind gut vorangeschritten.

Fortschritte erzielte die EU auch bei den laufenden Verhandlungen über die Aufnahme einer Betrugsbekämpfungsklausel in die Freihandelsabkommen mit Japan, den USA, Mexiko, dem Mercosur und Tunesien.

### *3.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen*

Die Kommission analysiert zurzeit die ersten Ergebnisse ihrer Mitteilung „Verstärkung der Bekämpfung des Zigaretenschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie“<sup>50</sup> aus dem Jahr 2013, die zusammen mit einem umfassenden Aktionsplan vorgelegt wurde. Im Mai 2017 ist diesbezüglich ein Fortschrittsbericht mit einer Übersicht über die wichtigsten seither erfolgten Initiativen, einer Analyse des illegalen Markts für Tabakerzeugnisse und Vorschlägen für weitere Überlegungen und Maßnahmen veröffentlicht worden<sup>51</sup>.

### *3.1.4. Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug*

Am 7. April 2016 nahm die Kommission den Aktionsplan „Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen“<sup>52</sup> an. Darin werden 20 Maßnahmen zur Schließung der MwSt.-Lücke und zur Verstärkung der Betrugsbekämpfung<sup>53</sup> vorgeschlagen, und es wird angeregt, durch die Einführung eines endgültigen, auf dem Bestimmungslandprinzip basierenden Mehrwertsteuersystems und durch die Umsetzung dringender Maßnahmen zur Schließung der MwSt.-Lücke gegen die Anfälligkeit des bestehenden, vorläufigen MwSt.-Systems gegenüber dem innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuerbetrug durch Missing Trader (auch „Karussellbetrug“ genannt) vorzugehen.

---

<sup>49</sup> Bisher wurden über 70 Abkommen dieser Art geschlossen, unter anderem mit wichtigen Handelspartnern der EU wie den USA, China oder Japan.

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

<sup>50</sup> COM(2013) 324 final.

<sup>51</sup> COM(2017) 235 final.

<sup>52</sup> COM(2016) 148 final.

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/action-plan-vat\\_de](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_de)



Im Bericht 2016 der Europäischen Kommission zur Mehrwertsteuerlücke<sup>54</sup> wurde diese auf 159,5 Mrd. EUR beziffert. Im Rahmen des Programms „Fiscalis“ wurde eine Sachverständigengruppe eingesetzt, damit die Mitgliedstaaten bewährte Verfahren für die Messung der durch Betrug verursachten MwSt.-Lücke untereinander austauschen können.

Am 21. Dezember 2016 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates an, durch die die Möglichkeit eingeführt werden soll, auf Antrag einer bestimmten Mindestzahl von Mitgliedstaaten eine befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen<sup>55</sup> vorzunehmen.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben ihre Gespräche über neue Möglichkeiten zur Förderung der Tätigkeiten des „Eurofisc“-Netzes für eine effizientere Aufdeckung von Betrugsmustern fortgesetzt.

Die Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der EU und Norwegen über die Verwaltungszusammenarbeit und die Unterstützung bei der MwSt.-Nacherhebung sind abgeschlossen; das Abkommen soll noch im Jahr 2017 unterzeichnet werden.

### **3.2. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen**

Die meisten Mitgliedstaaten meldeten, dass sie Maßnahmen zur Bekämpfung von Zollbetrug ergriffen hatten. Dänemark und Frankreich berichteten über eine nationale Risikoanalyse, Italien und Portugal über eine nationale Risikobewertung im Zollbereich und Österreich und Slowenien über eine nationale Zollkontrollstrategie. Maßnahmen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Finanzkriminalität und Schmuggel wurden von Bulgarien, Griechenland und Finnland gemeldet. Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Mehrwertsteuerbetrug wurden von Bulgarien, der Tschechischen Republik, Irland, Litauen, Lettland und Polen gemeldet.

### **3.3. Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen**

#### *3.3.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten<sup>56</sup>*

Die Zahl der im Jahr 2016 als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten beträgt 513 (die Betrugshäufigkeit<sup>57</sup> 11 %). Dies ist 32 % niedriger als der Fünfjahresdurchschnitt (749 Unregelmäßigkeiten im Zeitraum 2012-2016). Das im Jahr 2016 geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln (83 Mio. EUR, dies entspricht 15 % des Gesamtbetrugsvolumens<sup>58</sup>) liegt 30 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt (119 Mio. EUR).

---

<sup>54</sup> TAXUD/2015/CC/131, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09\\_vat-gap-report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf).

<sup>55</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen über einem bestimmten Schwellenwert (COM/2016/811 final).

<sup>56</sup> Für Informationen über die Nacherhebung der von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffenen traditionellen Eigenmittel siehe Fußnote 1(ii) der Arbeitsunterlage.

<sup>57</sup> Siehe Fußnote 38.

<sup>58</sup> Siehe Fußnote 39.

Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsstellen und Zollkontrollen zum Zeitpunkt der Warenabfertigung waren gleichermaßen erfolgreiche Methoden für die Aufdeckung von Betrugsfällen. Im Hinblick auf die Beträge erwiesen sich Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsstellen als besonders ergiebig.

### Im Vereinigten Königreich aufgedeckte Unterbewertungen zulasten der Einnahmen an traditionellen Eigenmitteln

Bei der im November 2016 im Vereinigten Königreich von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Kontrolle der traditionellen Eigenmittel wurden erhebliche Mängel bei der Behandlung unterbewerteter Einfuhren von Textilien und Schuhen und den diesbezüglichen Kontrollen festgestellt.

Zudem schloss das OLAF im März 2017 eine Untersuchung bezüglich der Unterbewertung von Textilien und Schuhen ab, die aus der Volksrepublik China in das Vereinigte Königreich eingeführt worden waren. Dabei wurde festgestellt, dass keine angemessenen Maßnahmen ergriffen worden waren, um zu verhindern, dass systematisch unterbewertete Einfuhren von Textilien und Schuhen aus der Volksrepublik China über das Vereinigte Königreich in die EU gelangen. Dies führte zu erheblichen Verlusten für den EU-Haushalt im Zeitraum 2013 bis 2016.

Aufgrund dieser Ergebnisse machte der Generaldirektor für Haushalt im jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 einen Vorbehalt bezüglich der Fehlerhaftigkeit der seit 2013 vom Vereinigten Königreich an den EU-Haushalt überwiesenen Eigenmittelbeträge geltend.

Die Kommission verfolgt die Ergebnisse ihrer Prüfung und der OLAF-Berichte gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich weiter. Sollte das Vereinigte Königreich keine angemessenen Abhilfemaßnahmen ergreifen, wird die Kommission sämtliche geeigneten Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union – im Bedarfsfall auch die in den Verträgen vorgesehenen rechtlichen Schritte – ergreifen.

#### *3.3.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten*

Die Zahl der nicht als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten beträgt 4134 und liegt somit 9 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt (4532 für den Zeitraum 2012-2016). Das geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln betrug 454 Mio. EUR, d. h. 28 % mehr als der Fünfjahresdurchschnitt von 355 Mio. EUR.

Zwar sank die Gesamtzahl der betrügerischen und nichtbetrügerischen Fälle von 5514 im Jahr 2015 auf 4647 im Jahr 2016 (Rückgang um 16 %), doch stiegen die betroffenen Beträge der traditionellen Eigenmittel von 445 Mio. EUR auf 537 Mio. EUR (Zunahme um 21 %).

Nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten wurden hauptsächlich durch nachträgliche Zollkontrollen aufgedeckt.

Im Jahr 2016 waren, was das Schadensvolumen anbelangt, Solarmodule am stärksten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffen. In vielen Fällen wurden Unregelmäßigkeiten bei Solarmodulen aufgedeckt, nachdem das OLAF eine Amtshilfemitteilung veröffentlicht hatte. Dies unterstreicht, wie wichtig die Untersuchungen des OLAF für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten sind.

### 3.3.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung<sup>59</sup>

Das OLAF leitete 40 Untersuchungen über mutmaßliche Umgehungen von Einfuhrzöllen ein, schloss 30 Untersuchungen ab und richtete 71 finanzielle Empfehlungen an nationale Zollbehörden von EU-Mitgliedstaaten zwecks Nacherhebung umgangener Zölle in Höhe von insgesamt 103,7 Mio. EUR. Acht Empfehlungen für gerichtliche Maßnahmen wurden an nationale Justizbehörden in der EU gerichtet.

## 4. SEKTORSPEZIFISCHE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -MASSNAHMEN UND -ERGEBNISSE – AUSGABENSEITE

### 4.1. Landwirtschaft – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, maßnahmen und -ergebnisse

#### 4.1.1. Landwirtschaft – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Sieben Mitgliedstaaten meldeten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich der Agrarfonds: Deutschland organisierte Schulungen zur Betrugsbekämpfung, Griechenland erließ Maßnahmen zur Betrugsprävention, Luxemburg konzentrierte sich auf die Aufdeckung von Betrugsdelikten in der Landwirtschaft, Polen führte eine Betrugsrisikoanalyse für den Bereich der Landwirtschaft durch, Slowenien führte ein computergestütztes Rechnungsführungssystem ein, die Slowakei führte neue interne Verfahren und Prüflisten ein, und das Vereinigte Königreich setzte sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien um.

#### 4.1.2. Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wird aus zwei Fonds finanziert, die unterschiedlich funktionieren: dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), aus dem rund 80 % der Mittel für die GAP stammen, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), auf den die restlichen 20 % entfallen. Der EGFL wird jährlich durchgeführt, wohingegen aus dem ELER Mehrjahresprogramme finanziert werden. Der EGFL gliedert sich in zwei Hauptbereiche: Direktzahlungen an Landwirte und Marktstützungsmaßnahmen.

Diese Unterschiede zeigen sich auch in der Entwicklung der in den vergangenen fünf Jahren aufgedeckten und von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten Unregelmäßigkeiten: Der EGFL weist eine gleichmäßige Kurve auf, und der ELER spiegelt den mehrjährigen Zyklus wider. Das Muster der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten Unregelmäßigkeiten bestätigt das höhere inhärente Risiko von ELER-Investitionen. Allerdings deuten die im Zusammenhang mit Marktstützungsmaßnahmen aufgedeckten Unregelmäßigkeiten auch darauf hin, dass in diesem Bereich mehr getan werden könnte.

##### 4.1.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Von den im Lauf der letzten fünf Jahre von den Mitgliedstaaten als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen 60 % den ELER und 40 % den EGFL. Die Betrugshäufigkeit<sup>60</sup> beträgt 12,5 %, und der Anteil am Gesamtbetrugsvolumen<sup>61</sup> beläuft sich auf 24 %.

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf)

Im Zusammenhang mit dem ELER ist die Verwendung falscher oder gefälschter Belege die am häufigsten aufgedeckte Vorgehensweise. Allerdings hat in den letzten zwei Jahren die Zahl der Verstöße im Bereich „Ethik und Integrität“ (eine Kategorie, in die unter anderem Fälle von „Korruption“ und „Interessenkonflikten“ fallen) zugenommen. Diese Verstöße wurden im Jahr 2016 häufig aufgedeckt und könnten mit der dezentralen Verwaltungsstruktur vieler ELER-Programme zusammenhängen. Andererseits zeigt die Tatsache, dass so viele derartige Fälle aufgedeckt und gemeldet werden, auch, dass die Mitgliedstaaten diesen Problemen immer mehr Aufmerksamkeit schenken.

Die betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem ELER in den letzten fünf Jahren betrafen etwa 0,5 % der Zahlungen.

Im Vergleich zum ELER machten die betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem EGFL in den letzten fünf Jahren einen geringeren Anteil an den Mittelbindungen aus. Sie betrafen 0,03 % aller Direktzahlungen.

Bei den Marktmaßnahmen (die nur 7 % der EGFL-Mittel ausmachen) stellt sich die Lage anders dar: Die Auswirkungen auf die Zahlungen betragen 1,1 %. Die wichtigsten betroffenen Maßnahmen sind „Obst und Gemüse“, „Weinbauerzeugnisse“ und „Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Bienenzucht und sonstige tierische Erzeugnisse“. Die gemeldeten Beträge spiegeln hauptsächlich die erheblichen Finanzkorrekturen wider, die die Kommission den Mitgliedstaaten im Anschluss an ihre eigenen Prüfungen auferlegt hat. Die nationalen Behörden sind gehalten, zu Unrecht gezahlte Beträge von den Empfängern zurückzufordern. Dies zeigt, dass das System dank der Prüfungen der Kommission insgesamt ordnungsgemäß funktioniert, die Mitgliedstaaten aber mehr tun könnten, um die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Ausgaben in diesem Bereich zu gewährleisten.

Die am häufigsten aufgedeckten Kategorien von Vorgehensweisen im Zusammenhang mit dem EGFL sind wie in den vergangenen Jahren die Verwendung falscher oder gefälschter Angaben, Belege und Beihilfeanträge und die Angabe fiktiver Erzeugnisse, Arten und/oder Flächen.

#### 4.1.2.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Die Tendenzen bei den nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten sind in Abschnitt 4.1.2 beschrieben.

Bei den EGFL-Ausgaben bestehen erneut erhebliche Unterschiede zwischen Direktzahlungen und Marktmaßnahmen. Während die Auswirkungen auf die Zahlungen in den letzten fünf Jahren bei ersteren 0,07 % ausmachen, liegen sie bei letzteren bei 1,5 %. Beim ELER betragen die Auswirkungen nichtbetrügerischer Unregelmäßigkeiten auf die Zahlungen im Zeitraum 2012-2016 2,1 %.

#### 4.1.2.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Das Gesamtvolumen der finanziellen Empfehlungen des OLAF lag in den vergangenen fünf Jahren stabil bei etwa 60 Mio. EUR jährlich.

---

<sup>60</sup> Siehe Fußnote 38.

<sup>61</sup> Siehe Fußnote 39.

## **4.2. Kohäsionspolitik und Fischerei – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse**

### *4.2.1. Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten*

Die meisten Mitgliedstaaten meldeten die Verabschiedung von Maßnahmen in diesem Bereich:

Belgien zu Interessenkonflikten, Bulgarien zur Verwaltung von Unregelmäßigkeiten und ARACHNE, Dänemark zum Umgang mit mutmaßlichen Betrugsfällen, Deutschland zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen für den Europäischen Sozialfonds sowie zur Selbstbewertung von Betrugsrisiken im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Irland zu spezifischen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für den EFRE, Finnland zu seinem System für Informationen über Empfänger, Kroatien zur Behandlung von Unregelmäßigkeiten, Italien zur Verhütung von Betrug in der Fischerei, Zypern zu einem Selbstbewertungsinstrument für Betrugsrisiken, Luxemburg zu ARACHNE und einem Selbstbewertungsinstrument für Betrugsrisiken, Malta zur Meldung von Unregelmäßigkeiten, die Niederlande und das Vereinigte Königreich zu ARACHNE, Österreich zu einem Überprüfungsverfahren, Polen zu IT-Tools für die öffentliche Auftragsvergabe, Slowenien zu einem computergestützten Rechnungsführungssystem, Finnland zu Schulungen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung und Schweden zur Wirtschaftskriminalität und zur Risikoanalyse.

### *4.2.2. Kohäsionspolitik und Fischerei – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte*

Im Vergleich zu den anderen Haushaltsbereichen ist die Analyse der Kohäsionspolitik komplexer, da die eingegangenen Informationen (gemeldete Unregelmäßigkeiten) verschiedene Programmplanungszeiträume betreffen, für die unterschiedliche Regelungen gelten.

Zudem handelt es sich um mehrjährige Programmzyklen, was die zugrunde liegenden Trends wesentlich beeinflusst. Angesichts ihrer Ähnlichkeiten bei der Mittelverwaltung werden die Fischereipolitik und die Kohäsionspolitik zusammen analysiert.

Im Jahr 2016 wurden insgesamt 8497 Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und gemeldet (22 % weniger als im Jahr 2015<sup>62</sup>, aber 25 % mehr als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre). Diese betreffen vier verschiedene Programmplanungszeiträume, wobei der größte Anteil auf den Zeitraum 2007-2013 entfällt (97 %) und nur 115 auf das Programm 2014-2020. Die im Jahr 2016 von Unregelmäßigkeiten betroffenen Beträge belaufen sich auf insgesamt 2,06 Mrd. EUR und bleiben damit relativ stabil (5 % weniger als im Jahr 2015 und 8 % mehr als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre).

Im Vergleich zu den Vorjahren wurden keine nennenswerten Veränderungen der Tendenzen hinsichtlich der Art der festgestellten Unregelmäßigkeiten sowie der Aufdeckungs- und Meldeeffizienz festgestellt.

---

<sup>62</sup> Das Jahr 2015 war diesbezüglich ein ungewöhnliches Jahr, siehe die Abschnitte 5.1 und 5.3.2 des *Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union - Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 2015“* (COM(2016) 472 final), [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_de.pdf).

#### 4.2.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Insgesamt wurden 407 betrügerische Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und gemeldet (4 % mehr als im Jahr 2015, aber immer noch 17 % mehr als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre).

Die meisten gemeldeten Unregelmäßigkeiten betrafen den Zeitraum 2007-2013, weshalb der Schwerpunkt der diesjährigen Analyse auf dem gesamten Programmplanungszeitraum<sup>63</sup> lag. Im gesamten Zeitraum wurden von den nationalen Behörden 1750 betrügerische Unregelmäßigkeiten mit einem Schadensvolumen von insgesamt 1,48 Mrd. EUR aufgedeckt und gemeldet, was einer Betrugsaufdeckungsquote von 0,42 % entspricht.

Die Aufdeckungsquote ist bei Programmen, die zum Konvergenzziel beitragen, höher. Die Programme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit weisen hingegen eine ungewöhnlich niedrige Aufdeckungsquote auf (0,1 %).

Die Prioritätsbereiche, in denen die Betrugsindikatoren die höchsten Werte anzeigen, sind „Tourismus“, „Forschung und technologische Entwicklung“, „Investitionen in die soziale Infrastruktur“ und „Technische Hilfe im Bereich der Fischerei“.

#### 4.2.2.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten

Insgesamt wurden 8090 nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und gemeldet. Diese Zahl bedeutet einen Rückgang um fast 23 % gegenüber 2015, liegt jedoch 26 % über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden 35 360 nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten mit einem Schadensvolumen von insgesamt 7,3 Mrd. EUR aufgedeckt und gemeldet, was einer Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote von 2,1 % entspricht. Die Prioritätsbereiche mit den höchsten Werten bei den Indikatoren sind dieselben wie bei den betrügerischen Unregelmäßigkeiten.

#### 4.2.2.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Der größte Anteil an den finanziellen Empfehlungen des OLAF entfällt auf die Kohäsionspolitik. Das OLAF empfahl die Wiedereinziehung bzw. Nacherhebung von insgesamt 353 Mio. EUR.

### **4.3. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse**

#### *4.3.1. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte*

Die Analyse der Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der indirekten Mittelverwaltung konzentriert sich auf die Instrumente für Heranführungshilfe.

Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen nach wie vor hauptsächlich zwei Zeiträume: die Programme der Heranführungshilfe (PAA) im Zeitraum 2000-2006 zur Vorbereitung der Beitrittsrunden von 2004 und 2007 und das im Rahmen der Nachbarschaftspolitik eingesetzte

---

<sup>63</sup> Der Abschluss des Programmplanungszeitraums begann Ende März 2017.

Instrument für Heranführungshilfe (IPA) für den Zeitraum 2007-2013, das sich vor allem an die Balkanstaaten und die Türkei richtete.

Insgesamt ist die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten gegenüber 2015 unverändert geblieben, während der Trend der letzten fünf Jahre (2012-2016) aufgrund des Auslaufens der Initiativen im Zusammenhang mit den jüngsten Erweiterungen einen stetigen Rückgang zeigt. Im Jahr 2016 wurden im Zusammenhang mit den PAA nur acht Unregelmäßigkeiten (gegenüber 15 im Jahr 2015) mit einem Gesamtschadensvolumen von 2 Mio. EUR gemeldet; in Verbindung mit dem IPA wurden 111 Unregelmäßigkeiten (gegenüber 109 im Jahr 2015) mit einem Gesamtschadensvolumen von 8,3 Mio. EUR gemeldet.

Im Zusammenhang mit den PAA wurden nur drei betrügerische Unregelmäßigkeiten mit einem Schadensvolumen von insgesamt 1,8 Mio. EUR aufgedeckt und gemeldet. Die Zahl der aufgedeckten betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem IPA stieg auf 25 (von 21 im Jahr 2015), und das Schadensvolumen betrug insgesamt 1,2 Mio. EUR.

Der am stärksten betroffene Bereich ist nach wie vor die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

#### *4.3.2. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung*

Infolge der Ergebnisse seiner Untersuchungen in diesen Bereichen empfahl das OLAF der Kommission Wiedereinziehungen in Höhe von insgesamt 7,1 Mio. EUR.

### **4.4. Direkte Mittelverwaltung – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse**

#### *4.4.1. Direkte Mittelverwaltung – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte*

Die Statistiken über die direkte Mittelverwaltung basieren auf von den Kommissionsdienststellen ausgestellten Einziehungsanordnungen, die im periodengerechten Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) erfasst sind.

##### *4.4.1.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten*

Im Zusammenhang mit betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2016 im ABAC 49 Einziehungen<sup>64</sup> mit einem Gesamtvolumen von 6,25 Mio. EUR erfasst. Gemessen an den insgesamt tatsächlich ausgezahlten Mitteln, beläuft sich die Betrugsaufdeckungsquote wie bereits in den vergangenen fünf Jahren weiterhin auf 0,03 %.

##### *4.4.1.2. Aufgedeckte, aber nicht als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten*

Bei den nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2016 insgesamt 1861 Einziehungsvorgänge mit einem Gesamtbetrag von 78 Mio. EUR erfasst. Die Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote lag in den letzten fünf Jahren konstant bei rund 0,5 %.

---

<sup>64</sup> Im System als „dem OLAF gemeldete“ Fälle bezeichnet.

#### 4.4.1.3. Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Infolge von Untersuchungen in diesen Bereichen empfahl das OLAF Wiedereinzahlungen in Gesamthöhe von 22,3 Mio. EUR.

### 5. EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMABNAHMEN

Ausführliche Informationen über Nacherhebungen, Einziehungen, Finanzkorrekturen und sonstige Präventions- und Abhilfemaßnahmen (Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen) werden in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz veröffentlicht, die seit 2016 die bisherige jährliche Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof über den Schutz des EU-Haushalts beinhaltet.<sup>65</sup>

### 6. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN

Die Sitzung des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) im Jahr 2016, in der Sachverständige der Mitgliedstaaten zusammenkamen, bot Gelegenheit, die wichtigsten Entwicklungen bei der Betrugsbekämpfung und die Abfassung des nach Artikel 325 AEUV vorzulegenden Berichts „*Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung 2015*“ zu erörtern.

Die Untergruppen des COCOLAF trafen sich 2016 zu folgenden Zwecken:

- Ausarbeitung des Leitfadens für die Meldung von Unregelmäßigkeiten und Inbetriebnahme des neuen IMS,
- Abfassung von Papieren zum Thema Betrugsverhütung,
- Austausch über Medienstrategien und
- Einleitung von Kommunikationsmaßnahmen über die Verhütung und Abschreckung von Betrug.

In den Untergruppen wurden zwei Leitfäden verfasst:

- das „Handbuch über die Verpflichtung zur Meldung von Unregelmäßigkeiten“<sup>66</sup> der Untergruppe „Berichterstattung und Analyse“, das Informationen über die gemeinsamen Aspekte der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Ausgaben des EU-Haushalts im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthält, und die
- „Allgemeinen Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien“ der Untergruppe „Betrugsverhütung“ für die Mitgliedstaaten, die ihre nationale Strategie ausarbeiten. Dieses Dokument ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung der Leitlinien von 2014: Es handelt sich um ein umfassenderes Dokument, das alle Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung abdeckt und konkrete Beispiele für bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten enthält.

---

<sup>65</sup> Die jährliche Management- und Leistungsbilanz ist Teil des Integrierten Rechnungslegungspakets zum EU-Haushalt (COM(2017) 351 final).

<sup>66</sup> Dieses Dokument muss noch fertiggestellt und förmlich angenommen werden.



Beide Dokumente wurden in Zusammenarbeit mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten und unter Koordination durch das OLAF verfasst.

Die dritte Sitzung der AFCOS-Gruppe fand am 27. Oktober 2016 statt und bot den Koordinierungsstellen Gelegenheit für eine Debatte über die Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem OLAF bei Untersuchungen. Das OLAF stellte mehrere Entwicklungen in unterschiedlichen Politikbereichen vor, z. B. die Evaluierung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 und die Europäische Staatsanwaltschaft.

Ferner trat im Jahr 2016 die Untergruppe für das OLAF-Netz von Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung zusammen, unter anderem um die Rolle des investigativen Journalismus bei der Bekämpfung von Betrug in der gesamten EU zu erörtern, Erfahrungen über ein Korruptionsbekämpfungsprojekt von Transparency International auszutauschen und an einer praxisbezogenen Sitzung über Möglichkeiten für die Entwicklung einer erfolgreichen Kommunikationsstrategie teilzunehmen.

Die Arbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“ des Rates tauschte sich mit der Kommission über Fragen der Betrugsbekämpfung aus. Vier Sitzungen der Gruppe fanden im Jahr 2016 statt, drei im Rahmen des niederländischen Ratsvorsitzes und eine im Rahmen des slowakischen Ratsvorsitzes.

## **7. FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM (EDES)**

Das Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES), das den Schutz der finanziellen Interessen der EU verstärken soll, wurde mit der überarbeiteten Haushaltsordnung von 2015<sup>67</sup> eingeführt und trat am 1. Januar 2016 in Kraft.<sup>68</sup> Das EDES ermöglicht

- die frühzeitige Aufdeckung von Wirtschaftsteilnehmern, die Risiken für die finanziellen Interessen der EU darstellen,
- den Ausschluss unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer von EU-Mitteln und/oder die Auferlegung finanzieller Sanktionen,
- in besonders schweren Fällen die Veröffentlichung von Informationen über den Ausschluss und/oder etwaige verhängte finanzielle Sanktionen auf der Website der Kommission, um die abschreckende Wirkung zu verstärken.

Dieses neue System bewirkt eine deutliche Verbesserung bei der Anwendung der Vorschriften über verwaltungsrechtliche Sanktionen im Hinblick auf die Grundrechte, die Unabhängigkeit und die Transparenz.

Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU können nun erst dann die Verhängung von Sanktionen gegen unzuverlässige Wirtschaftsteilnehmer beschließen, wenn das zentrale Gremium<sup>69</sup> eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hat.<sup>70</sup> Das Gremium bewertet

---

<sup>67</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2015/1929 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Oktober 2015 (ABl. L 286 vom 30.10.2015, S. 1).

<sup>68</sup> Siehe auch COM(2017) 351 final, Teil 2/2, S.79-80.

<sup>69</sup> Gremium gemäß Artikel 108 Absätze 5 bis 10 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom)

Fälle, in denen kein rechtskräftiges Urteil bzw. keine endgültige Verwaltungsentscheidung ergangen ist. Es verfügt über keine Untersuchungsbefugnisse. Im Prinzip stützt sich das Gremium bei seiner Bewertung auf die Fakten und Erkenntnisse, die aus unter der Verantwortung der zuständigen Kommissionsdienststelle durchgeführten Prüfungen oder aus Untersuchungen des OLAF resultieren.

Das Gremium besteht aus einem hochrangigen unabhängigen ständigen Vorsitzenden, der sein Amt am 24. November 2016 antrat, zwei ständigen Mitgliedern, welche die Kommission vertreten, und einem Ad-hoc-Mitglied, das den Anweisungsbefugten der Dienststelle<sup>71</sup>, welche um die Empfehlung ersucht hat, vertritt. Das Gremium wahrt das Verteidigungsrecht des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers und wendet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an.<sup>72</sup>

Im Jahr 2016 wurde das Gremium über sein ständiges Sekretariat mit 21 Fällen befasst, die 33 Wirtschaftsteilnehmer betrafen. An das Gremium verwiesen hatten diese Fälle verschiedene anweisungsbefugte Dienststellen, darunter 14 der Kommission, fünf von Exekutivagenturen, eine einer sonstigen Stelle und eine einer dezentralen Agentur. Im Jahr 2016 nahm das Gremium drei Empfehlungen an.<sup>73</sup>

Die Kommission muss ferner über Entscheidungen Bericht erstatten, die von den Anweisungsbefugten zu folgenden Themen getroffen wurden:<sup>74</sup>

- Nichtausschluss von Wirtschaftsteilnehmern, wenn eine ununterbrochene Leistungserbringung für eine begrenzte Dauer bis zum Ergreifen von Abhilfemaßnahmen durch die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer unerlässlich ist;
- Nichtveröffentlichung von Informationen über verwaltungsrechtliche Sanktionen auf der Website der Kommission entweder aufgrund der Notwendigkeit der Vertraulichkeit der Untersuchungen oder zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wenn natürliche Personen betroffen sind.

## **8. FOLGEMAßNAHMEN ZU DEN ENTSCHLIEßUNGEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN UNION – BETRUGSBEKÄMPFUNG — JAHRESBERICHT 2015**

Die Kommission begrüßt die Entschließung des Europäischen Parlaments und insbesondere dessen Unterstützung für die jüngsten Initiativen der Kommission im Bereich der

---

2015/1929 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Oktober 2015 (ABl. L286 vom 30.10.2015, S. 1)).

<sup>70</sup> Für die in Artikel 106 Absatz 1 Buchstaben c bis f der Haushaltsordnung genannten Verstöße (schwere Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, Betrug, schwerwiegende Verletzungen vertraglicher Pflichten oder Unregelmäßigkeiten).

<sup>71</sup> Die anweisungsbefugten Dienststellen können Dienststellen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sein.

<sup>72</sup> Weitere Informationen über das Gremium finden sich in Fußnote 1(iv) der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>73</sup> Mit Stand vom 30. Juni 2017 hatte das Gremium 17 Empfehlungen abgegeben, von denen drei im Jahr 2016 angenommen wurden. In einem Fall wurde der dem Gremium vorgelegte Sachverhalt nicht festgestellt. In drei Empfehlungen gelangte das Gremium zu dem Schluss, dass angesichts der vom Wirtschaftsteilnehmer ergriffenen Abhilfemaßnahmen keine Sanktionen verhängt werden sollten. Für weitere Einzelheiten siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über das EDES und ihre Anhänge.

<sup>74</sup> Daten sind in Fußnote 1(iv) der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten.

Betrugsbekämpfung (Europäische Staatsanwaltschaft und Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU). Die Kommission nimmt den allgemein konstruktiven und positiven Tenor der Entschließung zur Kenntnis und kann mehreren der Empfehlungen Folge leisten.

#### **a) Aufdeckung und Meldung von Unregelmäßigkeiten**

Die Kommission betont, dass es zu kurz greifen würde, eine Zunahme der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten als negative Entwicklung oder einen Rückgang als positive Entwicklung zu bewerten, und dass eine solche Interpretation irreführend sein könnte.

Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien sind nur für Kandidatenländer obligatorisch. Dennoch möchte die Kommission alle Mitgliedstaaten ermutigen, solche Strategien auszuarbeiten, und sie unterstützt sie dabei durch den Austausch von bewährten Verfahren und Know-how.<sup>75</sup>

Für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten hat die Kommission den Mitgliedstaaten bereits spezielle IT-Instrumente wie ARACHNE, das IMS und das Tool für die Betrugsrisikobewertung zur Verfügung gestellt.

#### **b) Einnahmen – Eigenmittel**

Die Kommission weist darauf hin, dass sie den Aktionsplan *„Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum“* und die *„20 Maßnahmen zur Schließung der Mehrwertsteuerlücke“*, die am 6. April 2016 veröffentlicht wurden, gegenwärtig umsetzt.<sup>76</sup>

Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Handel mit illegalen und gefälschten Waren zu bekämpfen, und arbeitet kontinuierlich mit den Mitgliedstaaten an der Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement, der EU-weit ein gleichwertiges Niveau der risikobasierten Zollkontrollen gewährleisten soll. Die Kommission führt in den Mitgliedstaaten regelmäßig Kontrollen vor Ort durch, um dafür zu sorgen, dass die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme dem Zollrecht der Union entsprechen.

#### **c) Ausgaben**

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Europäische Parlament an genaueren Informationen über Einziehungen nicht ordnungsgemäß verwalteter Mittel, die der direkten Mittelverwaltung durch die Kommission unterliegen, von legal aufhältigen Drittstaatsangehörigen interessiert ist, und wird versuchen, im Bericht des kommenden Jahres ausführlicher auf diesen besonderen Aspekt einzugehen, soweit dies die vorliegenden Informationen zulassen.

Was die systematische Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe angeht, so sind ausreichende Daten erforderlich, damit eine solche Analyse aussagekräftig sein kann. Zusätzlich zu der Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit EU-Mitteln hat die Kommission, um solche Daten zu erheben, zu prüfen begonnen, wie auf EU-Ebene eine Datenbank über Unregelmäßigkeiten eingerichtet werden könnte, in der auch Unregelmäßigkeiten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe erfasst würden, die nicht im

---

<sup>75</sup> Siehe Abschnitt 2.2.1.1.

<sup>76</sup> Siehe Abschnitt 3.1.4.

Zusammenhang mit EU-Mitteln stehen. Zu diesem Zweck wurde eine Durchführbarkeitsstudie durchgeführt, deren Abschluss für Juni 2017 geplant ist.

Die Kommission wird sich bemühen, die große Zahl von Betrugsfällen in den Bereichen Forschung und technische Entwicklung, Innovation und unternehmerische Initiative eingehender zu untersuchen.<sup>77</sup>

#### **d) Ermittelte Probleme und erforderliche Maßnahmen**

- *Bessere Berichterstattung:* Mit Blick auf die Forderung nach der Einführung einheitlicher, für alle Mitgliedstaaten geltender Berichterstattungsgrundsätze stellt die Kommission aktuell eine gemeinsam mit Experten aus den Mitgliedstaaten ausgearbeitete Arbeitsunterlage über die Meldung von Unregelmäßigkeiten fertig, die sich speziell mit den Themen befasst, die die größten Probleme verursacht haben.

Die Kommission ist zudem der Auffassung, dass die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) in allen Mitgliedstaaten bereits einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Das AFCOS-Netz könnte ein geeigneter Rahmen für den Aufbau einer solchen Zusammenarbeit sein.

- *Bessere Kontrollen:* Die Kommission hat nach dem geltenden Rechtsrahmen bereits spezifische Maßnahmen zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion ergriffen, die die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten verbessern und die Fehlerquoten verringern sollen.

Das Programm „Hercule III“ wird derzeit einer unabhängigen Halbzeitbewertung unterzogen. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2017 die Ergebnisse vorlegen.

- *Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU und Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft:* Die Kommission begrüßt die politische Einigung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament über die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU und sieht der Verabschiedung dieses Rechtsakts erwartungsvoll entgegen. Sie unterstützt die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, an der sich möglichst viele Mitgliedstaaten beteiligen. Allerdings ist sie der Ansicht, dass die Europäische Staatsanwaltschaft auch dann wirksam arbeiten könnte, wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten an ihr beteiligen. Die Kommission unterstützt die derzeitigen Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit.
- *Tabak:* Auf das Ersuchen des Europäischen Parlaments hin wurde beschlossen, die Betrugsbekämpfungsabkommen mit JTI, BAT und ITL aus heutiger Sicht in den Jahren 2022 bzw. 2030 auslaufen zu lassen. Die Kommission hat kürzlich einen Bericht über die Umsetzung der Strategie von 2013<sup>78</sup> vorgelegt. Der Bericht enthält unter anderem Erkenntnisse über markenlose Zigaretten („cheap whites“). Ausgehend von den Antworten der Interessenträger wird die Kommission nach Abschluss der Bewertung möglicherweise im Jahr 2018 weitere Maßnahmen in Betracht ziehen.

---

<sup>77</sup> Eine ausführliche beschreibende Analyse findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen unter Fußnote 1(ii). Siehe die Abschnitte 4.2.2.3 und 4.2.2.4.

<sup>78</sup> COM(2013) 324 final.

## e) Untersuchungen und Rolle des OLAF

Das OLAF hat die Gesamtdauer seiner Untersuchungen kontinuierlich reduziert: von durchschnittlich 23,6 Monaten im Jahr 2012 auf 21 Monate im Jahr 2015.

Die Kommission evaluiert derzeit die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 und wird dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Oktober 2017 einen entsprechenden Bericht vorlegen.

Das Verfahren für die Ernennung eines neuen Generaldirektors des OLAF hat bereits begonnen, und das Europäische Parlament und der Rat sind in vollem Umfang beteiligt.

## 9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Rechtliche und administrative Maßnahmen so anzupassen, dass sie gegen Betrug und Unregelmäßigkeiten eingesetzt werden können und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen, ist ein kontinuierlicher und laufender Prozess. Mit dem Voranschreiten der europäischen Integration und den Veränderungen des internationalen wirtschaftlichen Umfelds entstehen neue Herausforderungen. Um diese bewältigen zu können, bedarf es neuer Instrumente und Werkzeuge.

Bezüglich der Art und Weise, wie Betrugsdelikte begangen werden, haben sich neue Tendenzen und Muster gezeigt.<sup>79</sup> Betrüger nutzen sämtliche Möglichkeiten, die ihnen der Binnenmarkt, die globalisierte Wirtschaft und neue Technologien bieten.

Wie aus diesem Bericht und den vorhergehenden Berichten hervorgeht, haben sich die Bemühungen der Mitgliedstaaten insbesondere auf Präventions- und Aufdeckungsmaßnahmen konzentriert. Auf EU-Ebene versuchen die europäischen Gesetzgeber, auf der Grundlage einschlägiger Initiativen der Europäischen Kommission gegen die Gefahren vorzugehen, die durch die zunehmende grenzüberschreitende Dimension betrügerischer Tätigkeiten entstehen.<sup>80</sup> Durch die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft wird ein effizienteres Vorgehen gegen diese betrügerischen Tätigkeiten möglich.

### 9.1. Einnahmen

Die im Jahr 2016 auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen haben den Schutz der finanziellen Interessen der EU weiter verstärkt. Die überarbeitete Verordnung (EG) Nr. 515/97 ist ein leistungsfähiges Werkzeug für die verstärkte Bekämpfung von Zollbetrug. Die vom OLAF durchgeführten gemeinsamen Zollaktionen (GZA) erweisen sich nach wie vor als wichtige Informationsquelle für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei Transaktionen mit bestimmten Warenarten.

China war das Ursprungsland, bei dem die meisten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden, und zwar sowohl in Bezug auf die Zahl der Fälle als auch die festgestellten Beträge.

---

<sup>79</sup> Siehe den OLAF-Bericht 2016 (in englischer Sprache), S. 12-22 [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf).

<sup>80</sup> OLAF-Bericht 2016.

Die Zollkontrollstrategie umfasst eine Kombination verschiedener Arten von Kontrollen. Kontrollen nach der Zollabfertigung wurden sowohl in Bezug auf die Zahl der aufgedeckten Fälle als auch hinsichtlich der Beträge als wirksamste Methode genannt. Allerdings sind Kontrollen vor und während der Abfertigung der Waren und Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsstellen für die Aufdeckung bestimmter bekannter Betrugsmethoden, neuer Betrugsmuster und generell aller Arten von Betrug unerlässlich.

Die im Jahr 2016 gemäß der Kontrollstrategie für die Zollwertermittlung durchgeführten Kontrollen bei den traditionellen Eigenmitteln haben ergeben, dass Mängel bei der Behandlung von Unterbewertungen bei Einfuhren von Textilien und Schuhen und den diesbezüglichen Kontrollen beträchtliche negative Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben können. Hier gilt es, angemessene Risikoprofile zu erstellen, Unterbewertungen bei den Einfuhren systematisch nachzugehen und die Zollwerte den EU-Vorschriften entsprechend zu berichtigen.

### **Empfehlung 1**

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, ihre Verwaltungs- und Kontrollstrategie hinsichtlich der Zollwertermittlung zu überarbeiten. Mit Blick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU werden sie gebeten, ihre nationalen Verfahren und Kontrollsysteme zu überarbeiten und zu diesem Zweck insbesondere

- die EU-weiten, auf den durchschnittlichen „Cleanpreisen“ basierenden Risikoprofile in ihr jeweiliges Risikomanagementsystem einzubinden und potenziellen Warenunterbewertungen, die anhand von Risikoprofilen erkannt werden, systematisch nachzugehen,
- Waren nur dann freizugeben, wenn die Anmelder möglicherweise unterbewerteter Waren die berechtigten Zweifel der Behörden an der Richtigkeit des angemeldeten Werts ausräumen oder eine Sicherheitsleistung hinterlegen, welche die gesamte Zollschuld, die entstehen könnte, abdeckt,
- die zollrechtlich vorgeschriebene Methode zur Zollwertermittlung anwenden.

## **9.2. Ausgaben**

Wie die Untersuchungen des OLAF gezeigt haben, ist die Vergabe öffentlicher Aufträge, die nach wie vor der umfangreichste Kanal für öffentliche Ausgaben ist, ein attraktives Betätigungsfeld für Betrüger, die Korruption und Offshore-Konten als Betrugsmethoden einsetzen. Viele Betrugsfälle im Bereich des öffentlichen Auftragswesens sind grenzüberschreitend, da es bei den neuen Betrugsszenarien häufig einen öffentlichen Auftraggeber aus einem Mitgliedstaat und Bieter aus mehreren anderen Mitgliedstaaten gibt, die ihre Arbeiten als Unteraufträge an Unternehmen in verschiedenen Ländern weitervergeben.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> OLAF-Bericht 2016.

In den vergangenen fünf Jahren standen 20 % aller gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und machten 30 % aller gemeldeten irregulären Beträge aus.

Die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge, mit denen ein modernisierter und gestraffter Rechtsrahmen eingeführt werden soll, hätten bis zum 18. April 2016 umgesetzt werden müssen. Elf Mitgliedstaaten haben dies jedoch noch nicht getan und müssen die drei Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge noch vollständig umsetzen.

### **Empfehlung 2**

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf,

- die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU vollständig umzusetzen und ihre Umsetzung ganz oben auf ihre politische Tagesordnung zu setzen,
- bei der Durchsetzung der neuen Richtlinien den Schwerpunkt auf Transparenz und Rechtschaffenheit bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die Verhütung und Aufdeckung von Betrug und Korruption und eine bessere Überwachung der Systeme für das öffentliche Auftragswesen zu legen,
- die Möglichkeiten, die einfachere Vorschriften bieten, zu nutzen und das Potenzial der elektronischen Auftragsvergabe, die ab Oktober 2018 obligatorisch werden wird, in vollem Umfang auszuschöpfen.

Die Analyse der aufgedeckten Fälle, die die nationalen Behörden in den letzten fünf Jahren in den wichtigsten Ausgabenbereichen gemeldet haben, zeigt keine großen Abweichungen von bekannten Mustern. Bei den jährlichen Programmen, unter anderem den aus dem EGFL finanzierten, gibt es geringe Schwankungen zwischen den verschiedenen Jahren. Mehrjahresprogramme folgen einem anderen Muster, das mit dem Programmplanungszyklus zusammenhängt: Nach einer geringen Zahl in den ersten Jahren des Programms nimmt die Zahl der Fälle gegen Ende des Zyklus zu.

Die diesjährige Analyse wurde weiter vertieft und verfeinert, um eine gezieltere Ausrichtung auf besonders gefährdete Bereiche zu ermöglichen. Möglich war dies dank der Qualität der gemeldeten Daten, die zunehmend besser wird. Dennoch wären weitere Verbesserungen möglich.

### **Empfehlung 3**

- Alle zuständigen Behörden werden gebeten, bei der Meldung von (betrügerischen und nichtbetrügerischen) Unregelmäßigkeiten Angaben zum Standort - und bei der Kohäsions- und der Fischereipolitik zum Prioritätsbereich - der betroffenen Maßnahmen bzw. Projekte zu machen.
- Zudem werden die Mitgliedstaaten gebeten, diese Informationen auch bei der Aktualisierung von bereits gemeldeten Unregelmäßigkeiten zu übermitteln, sofern sie dies noch nicht getan haben.

Die aus dem EGFL finanzierten Direktzahlungen stellen einen mit vergleichsweise geringem Risiko behafteten Politikbereich dar. Die Zahl der aufgedeckten Betrugsfälle im Bereich der Marktstützungsmaßnahmen ist höher als in allen anderen Politikbereichen.<sup>82</sup>

Bei den ELER-Programmen liegen die Zahlen der von den zuständigen Behörden aufgedeckten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten auf einem ähnlichen Niveau wie in anderen Bereichen der geteilten Mittelverwaltung.

Bei der Kohäsionspolitik deutet die Analyse des Programmplanungszeitraums 2007-2013 auf eine höhere Aufdeckungsquote bei Programmen, die zum Konvergenzziel beitragen, hin. Bei den Programmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit war die Aufdeckungsquote ungewöhnlich niedrig.

Bei bestimmten Prioritäten wurde ein erhöhtes Risiko ermittelt.<sup>83</sup>

#### **Empfehlung 4**

- Alle Mitgliedstaaten werden gebeten, die Ergebnisse dieses Berichts bei ihren Bewertungen des Betrugsrisikos für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu berücksichtigen und den hervorgehobenen Prioritäten sowie den Maßnahmen, die nach Art und Umfang vergleichbar sind, besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Angesichts der geringen Aufdeckungsquote bei den Programmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit und in Anbetracht der zunehmenden Bedrohung durch grenzüberschreitenden Betrug werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Wachsamkeit zu erhöhen und ihre Zusammenarbeit auszubauen.
- Alle Mitgliedstaaten werden gebeten, ihre Bewertungen des Betrugsrisikos im Zusammenhang mit Marktstützungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der in diesem Bericht genannten Informationen zu überarbeiten.

### **9.3. Ausblick auf die kommenden Jahre**

Das Bewusstsein für die Gefährdung durch Betrüger und für die Schwierigkeiten einzelner nationaler Behörden bei der Bewältigung der grenzüberschreitenden Aspekte der angewandten Betrugsmethoden nimmt zu.

Dies führt zu einer wachsenden Bereitschaft, Informationen, bewährte Verfahren und - innerhalb eines angemessenen Rechtsrahmens - einschlägige Daten auszutauschen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind heute besser gerüstet als noch vor einigen Jahren, und die Bereitschaft, sich noch mehr zu engagieren, nimmt zu.

Im Jahr 2017 werden der Rat und das Europäische Parlament die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU verabschieden, womit ihre Ansätze weiter vereinheitlicht werden und die europäische Dimension der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs anerkannt wird.

Mindestens zwanzig Mitgliedstaaten werden sogar noch weiter gehen und die Europäische Staatsanwaltschaft auf der Grundlage einer „verstärkten Zusammenarbeit“ einrichten, um speziell gegen Betrug und andere Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU

<sup>82</sup> Bezüglich der ermittelten spezifischen Marktstützungsmaßnahmen siehe Abschnitt 4.1.2.

<sup>83</sup> Siehe Abschnitt 4.2.2.



vorgehen zu können. Nach der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft wird es zwei EU-Stellen geben, die Untersuchungen in diesem Bereich durchführen: Das OLAF und die Europäische Staatsanwaltschaft werden partnerschaftlich zusammenarbeiten müssen, um im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für verwaltungs- bzw. strafrechtliche Untersuchungen einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherzustellen.

Die Kommission setzt sich dafür ein, dass das OLAF auch weiterhin eine wichtige Rolle spielt, und die derzeit laufende Evaluierung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 wird eine neue Gelegenheit für die dringend erforderlichen Überlegungen darüber bieten, wie die Untersuchungsbefugnisse des OLAF weiter ausgebaut werden können.

## **ANHANG 1 – ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄSSIGKEITEN IM JAHR 2016**

Die Zahl der als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten ist ein Maß für die Ergebnisse der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen. Diese Zahlen sollten deshalb nicht als Indikator für das Ausmaß von Betrug in den betreffenden Ländern gewertet werden. Die Gesamtzahlen unterscheiden sich insofern von denen in Tabelle 1, als Drittstaaten (Heranführung) und direkte Ausgaben in Anhang 1 nicht berücksichtigt sind.

Member States	Agriculture		Internal policies		Cohesion Policy & Fisheries		Pre-Accession		TOTAL EXPENDITURE		REVENUE	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België									0	0	36	9 261 635
Bulgaria	60	12 107 506			5	608 311	2	1 438	67	12 717 255	11	436 567
Ceská republika	14	852 246			37	30 467 351			51	31 319 598	2	140 600
Danmark	4	254 730							4	254 730	5	8 581 374
Deutschland	3	231 833			24	5 508 712			27	5 740 545	93	5 112 337
Eesti	5	1 735 030			9	3 958 131			14	5 693 160	1	0
Éire/Ireland	2	38 015							2	38 015	3	445 574
Ellada					17	3 401 448			17	3 401 448	30	5 594 313
España	10	580 768			7	5 213 134			17	5 793 902	42	2 972 087
France	22	3 375 812							22	3 375 812	83	28 785 027
Hrvatska	10	2 575 582			1	92 949	1	1 006	12	2 669 536	5	342 006
Italia	20	2 707 009							20	2 707 009	22	6 548 191
Kypros									0	0	7	332 446
Latvija	12	987 285			12	10 601 187			24	11 588 471	12	661 068
Lietuva	11	2 087 218			3	359 879			14	2 447 097	10	266 102
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	24	1 154 158			21	1 844 119			45	2 998 277	2	88 762
Malta									0	0	1	167 040
Nederland					2				2	0	6	261 626
Österreich	2	27 444							2	27 444	14	5 716 261
Polşa	97	13 020 953			56	33 262 948			153	46 283 901	92	3 101 717
Portugal	4	6 033 837			11	8 850 629			15	14 884 466	0	0
Romania	108	14 007 684			95	48 222 873	3	1 828 769	206	64 059 326	16	2 943 686
Slovenija					2	660 070			2	660 070	0	0
Slovensko	1	1 483			99	82 310 323			100	82 311 807	3	707 196
Suomi/Finland									0	0	6	119 457
Sverige	1								1	0	2	101 720
United Kingdom	3	80 766			6	1 542 723			9	1 623 489	9	297 577
<b>TOTAL</b>	<b>413</b>	<b>61 859 359</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>407</b>	<b>236 904 788</b>	<b>6</b>	<b>1 831 212</b>	<b>826</b>	<b>300 595 358</b>	<b>513</b>	<b>82 984 369</b>

## **ANHANG 2 – NICHT ALS BETRUG GEMELDETE UNREGELMÄSSIGKEITEN IM JAHR 2016**

Die Summen unterscheiden sich insofern von denen in Tabelle 2, als Drittstaaten (Heranführung) und direkte Ausgaben in Anhang 2 nicht berücksichtigt sind.

Member States	Agriculture		Internal policies		Cohesion Policy & Fisheries		Pre-Accession		TOTAL EXPENDITURE		REVENUE	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België	21	442 748			58	3 239 754			79	3 682 502	167	6 679 740
Bulgaria	40	3 713 584			147	33 901 405	33	218 544	220	37 833 532	2	52 150
Ceská republika	42	2 747 385			414	112 332 254			456	115 079 639	80	5 298 065
Danmark	23	3 532 670			14	629 377			37	4 162 048	73	3 720 877
Deutschland	69	3 045 188	1	178 812	260	24 973 617			330	28 197 616	1 489	67 203 731
Eesti	18	713 094			30	1 514 040			48	2 227 134	3	63 879
Éire/Ireland	58	1 380 576			66	8 187 661			124	9 568 237	28	4 561 472
Ellada	108	2 051 777			554	183 569 916			662	185 621 694	8	8 599 250
España	311	21 701 167			2 687	313 038 531			2 998	334 739 698	242	41 581 643
France	207	9 590 957			80	8 970 768			287	18 561 726	234	21 343 994
Hrvatska	23	500 251			7	2 220 316	8	164 783	38	2 885 350	12	589 781
Italia	703	62 263 456			158	50 150 868			861	112 414 324	89	17 235 008
Kypros					7	314 400			7	314 400	0	0
Latvija	15	620 012			179	40 519 313			194	41 139 324	15	2 523 277
Lietuva	92	4 578 948	3	463 921	31	3 901 424			126	8 944 293	16	1 055 777
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	157	6 434 407			522	105 695 234			679	112 129 641	14	4 126 454
Malta					13	10 955 650			13	10 955 650	0	0
Nederland	44	1 324 326			55	3 760 864			99	5 085 190	517	147 056 822
Österreich	10	257 725			33	2 143 370			43	2 401 095	47	10 535 675
Polska	316	21 718 907			1 077	305 831 256			1 393	327 550 164	74	4 084 106
Portugal	450	18 726 879			171	11 417 924			621	30 144 803	15	6 461 250
Romania	595	41 369 126			557	109 492 694	2	146 543	1 154	151 008 362	41	3 243 332
Slovenija	11	429 072			24	4 348 776			35	4 777 848	1	25 222
Slovensko	35	2 252 313			428	445 621 389			463	447 873 702	13	292 640
Suomi/Finland	21	390 814			15	497 452			36	888 266	34	2 000 001
Sverige	4	93 164			5	212 081			9	305 245	96	6 360 043
United Kingdom	47	1 379 771			498	38 815 499			545	40 195 270	824	89 063 434
<b>TOTAL</b>	<b>3 420</b>	<b>211 258 317</b>	<b>4</b>	<b>642 732</b>	<b>8 090</b>	<b>1 826 255 834</b>	<b>43</b>	<b>529 869</b>	<b>11 557</b>	<b>2 038 686 753</b>	<b>4 134</b>	<b>453 757 623</b>