



Rat der
Europäischen Union

063162/EU XXVI. GP
Eingelangt am 03/05/19

Brüssel, den 2. Mai 2019
(OR. en)

8978/19

GAF 45
FIN 333
DROIPEN 73
JAI 466
EPPO 23
EUROJUST 87
CATS 65
COPEN 192

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. April 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 196 final
Betr.:	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Rechnungshof: Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission: verstärkte Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2019) 196 final**.

Anl.: **COM(2019) 196 final**



Brüssel, den 29.4.2019
COM(2019) 196 final

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

**Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission: verstärkte Maßnahmen zum Schutz
des EU-Haushalts**

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

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

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission: verstärkte Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts

INHALTSVERZEICHNIS

Wichtigste Abkürzungen	2
1 Zusammenfassung	4
2 Einleitung.....	5
2.1 Die Betrugsbekämpfung der Europäischen Union.....	5
2.2 Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011	7
2.3 Umsetzung und Evaluierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.....	7
2.4 Gründe für eine neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.....	7
2.5 Anwendungsbereich der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019.....	9
3 Bewertung des Betrugsrisikos	10
4 Grundsätze und Prioritäten	12
4.1 Grundsätze der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 und der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019.....	12
4.2 Prioritäten der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission	15
4.2.1 Ziel Nr. 1: Datenerhebung und -analyse.....	15
4.2.2 Ziel Nr. 2: Koordinierung, Zusammenarbeit und Verfahren.....	19
5 Weitere Ziele	22
6 Überwachung und Berichterstattung	22

Wichtigste Abkürzungen

<i>Abkürzung</i>	<i>Bedeutung</i>
GD	Generaldirektion
GD BUDG	Generaldirektion Haushalt
GD HR	Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit
GD TAXUD	Generaldirektion Steuern und Zollunion
EUStA	Europäische Staatsanwaltschaft
Eurojust	Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Europol	Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
FPDNet	<i>Fraud Prevention and Detection Network</i> (Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz)
HO	Haushaltsordnung ¹
IAS	<i>Internal Audit Service of the Commission</i> (Interner Auditdienst der Kommission)
IMS	<i>Irregularity Management System</i> (Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten)
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OLAF-Verordnung	Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 ²
PIF ³	Schutz der finanziellen Interessen der EU
PIF-Richtlinie	Richtlinie (EU) 2017/1371 ⁴

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

² Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1), in der geänderten Fassung.

³ Französisches Akronym für „protection des intérêts financiers de l'Union européenne“.

⁴ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

SG	Generalsekretariat
SJ	Juristischer Dienst
SOCTA	<i>Serious and Organised Crime Threat Assessment</i> (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität)
SPP	Strategie- und Programmplanung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
TEM	Traditionelle Eigenmittel
MwSt	Mehrwertsteuer

1 Zusammenfassung

Die europäischen Bürger und Steuerzahler haben Anspruch auf EU-Organe, die mit höchstmöglicher Integrität arbeiten. Ihre hart erarbeiteten Beiträge zum EU-Haushalt sollten in wirtschaftlicher und effizienter Weise ausgegeben und vor Betrug geschützt werden. Im Jahr 2017 hat die EU die Betrugsbekämpfung mit der Annahme der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug und der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa) entscheidend verstärkt. Um diese positiven Entwicklungen auch über das Jahr 2018 hinaus fortzusetzen und eine neue Generation von Ausgabenprogrammen im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 vorzubereiten, aktualisiert die Kommission mit dieser Mitteilung ihre Betrugsbekämpfungsstrategie von 2011. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission ist ein internes Strategiepapier, das für die Dienststellen der Kommission und die Exekutivagenturen bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU verbindlich ist.

Eine Evaluierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 hat ergeben, dass diese als politischer Rahmen für die Kommission beim Schutz des EU-Haushalts nach wie vor relevant und wirksam ist, jedoch Anpassungen an eine sich verändernde Situation (neue Finanzierungsmodelle und Betrugstrends, Entwicklung von IT-Instrumenten usw.) erforderlich sind.

Die Dienststellen der Kommission haben darüber hinaus eine Betrugsrisikobewertung durchgeführt, an der auch die Exekutivagenturen beteiligt waren. Die zwei wichtigsten festgestellten Schwachstellen sind i) die unzureichende Analyse von Betrugsdaten, was das Verständnis der Kommission von Betrug einschränkt, und ii) bestimmte Lücken in der Aufsicht der Kommission über das Betrugsrisikomanagement auf Ebene der Dienststellen. Diese Schwachstellen wurden auch in den Empfehlungen eines aus neuerer Zeit stammenden Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel „Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden“ angesprochen.

Die vorrangigen Ziele der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 bestehen daher darin, die Analysekapazitäten der Kommission zur Verhütung und Aufdeckung von Betrug auszubauen sowie sie mit einem stärker zentralisierten System zur Beaufsichtigung ihrer Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auszustatten. Darüber hinaus soll der begleitende Aktionsplan, der sich an die Dienststellen der Kommission und die Exekutivagenturen richtet, die Zusammenarbeit und die Arbeitsabläufe bei der Betrugsbekämpfung in allen Bereichen verbessern, beispielsweise die Zusammenarbeit der Kommission und anderer EU-Einrichtungen mit dem OLAF und der im Aufbau befindlichen Europäischen Staatsanwaltschaft. Mit dem Aktionsplan wird auch die Arbeit im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 fortgeführt, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung der Solidität des öffentlichen Auftragswesens und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit.

Die Kommission beabsichtigt, ihre internen Überwachungssysteme für die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 und den diese begleitenden Aktionsplan

zu verschärfen und Indikatoren zu entwickeln, um die Messbarkeit von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu verbessern. Dies wird in den Jahresberichten über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union seinen Niederschlag finden, in denen die Kommission regelmäßig über die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission berichtet.

Die Ziele der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 sind in einem Anhang dieser Mitteilung aufgeführt. Der Mitteilung sind zwei Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen beigelegt, von denen eine die Ergebnisse der Betrugsrisikobewertung und die andere den aktualisierten Aktionsplan enthält. Die Evaluierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 wird gleichzeitig in einer gesonderten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht.

2 Einleitung

2.1 Die Betrugsbekämpfung der Europäischen Union

Betrug, der sich auf den EU-Haushalt auswirkt, kann dazu führen, dass EU-Mittel für andere als die rechtmäßigen Zwecke verwendet werden und die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen dadurch beeinträchtigt wird. Wenn Betrüger erfolgreich sind, stellen sie die Integrität der EU-Maßnahmen infrage und untergraben das Vertrauen der Öffentlichkeit in die EU-Politik.

Die Kommission führt gemäß Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 36 der Haushaltsordnung⁵ den Haushaltsplan der EU gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus und wendet wirksame und effiziente interne Kontrollen an, die Maßnahmen zur Verhütung, Aufdeckung Berichtigung⁶ von Betrugsdelikten und anderen Unregelmäßigkeiten sowie entsprechende Folgemaßnahmen einschließen. Dabei arbeitet die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammen, die bis zu 80 % der Mittel des EU-Haushalts erheben und ausgeben. Daher sind sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten nach Artikel 325 Absatz 1 AEUV verpflichtet, Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen.

Der Bericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU⁷ gibt jedes Jahr einen Überblick darüber, wie sich die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, auf den EU-Haushalt auswirken. Obwohl die Beträge und Zahlen von Jahr zu Jahr variieren, erfordert das Ausmaß der bekannten und gemeldeten Betrugsfälle⁸ offensichtlich ein kontinuierliches Handeln der EU.

⁵ Siehe den Verweis in Fußnote 1.

⁶ „Berichtigung von Betrug“ ist ein Oberbegriff, der sich insbesondere auf die Wiedereinzahlung von zu Unrecht gezahlten Beträgen und auf verwaltungsrechtliche Sanktionen bezieht.

⁷ Letzter Bericht: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, 29. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung (2017), COM(2018) 553 final.

⁸ Da dies nicht aufgedeckten Betrug natürlich nicht umfasst, ist es nicht möglich, das Ausmaß des tatsächlichen Betrugs zu ermitteln.

Als Betrug gemeldete Unregelmäßigkeiten im Zeitraum 2014-2017

Haushaltsbereich	2014		2015		2016		2017	
	Anzahl der betrügerischen Unregelmäßigkeiten	Betroffene Beträge (in Mio. EUR)	Anzahl der betrügerischen Unregelmäßigkeiten	Betroffene Beträge (in Mio. EUR)	Anzahl der betrügerischen Unregelmäßigkeiten	Betroffene Beträge (in Mio. EUR)	Anzahl der betrügerischen Unregelmäßigkeiten	Betroffene Beträge (in Mio. EUR)
Natürliche Ressourcen	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Kohäsionspolitik	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Heranführung	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Direkte Ausgaben	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Eigenmittel	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Gesamt	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467,2

Quelle: Jahresberichte 2014 bis 2017 über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung⁹.

Das Europäische Parlament prüft jedes Jahr den Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und gibt in einer Entschließung eine Stellungnahme dazu ab, wobei es die Bedeutung der Betrugsbekämpfung betont.¹⁰ Unlängst hat der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht¹¹ über den institutionellen Rahmen und die Arbeitsmethoden hinter der Betrugsbekämpfung der Kommission bei den EU-Ausgaben erstellt. In dem Bericht wurde die Bedeutung des Themas unterstrichen und weitere Maßnahmen wurden empfohlen.

Vor diesem Hintergrund bietet die überarbeitete Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug, der die Kommission, ihre Dienststellen und ihre Exekutivagenturen bei der Wahrnehmung ihrer rechtlichen, politischen und verwaltungstechnischen Aufgaben bzw. bei ihren Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts leitet. Die Mitgliedstaaten als solche sind dabei zwar nicht die unmittelbaren Adressaten, werden aber von der Kommission aufgefordert, in Übereinstimmung mit ihrer aus dem Vertrag erwachsenden Pflicht ebenfalls geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der EU zu verhüten, aufzudecken und zu berichtigen. Die zuständigen Kommissionsdienststellen und das OLAF werden die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Betrugsbekämpfung weiterhin unterstützen und überwachen.

⁹ Diese Zahlen berücksichtigen noch nicht in vollem Umfang die vor kurzem im Vereinigten Königreich aufgedeckten großen Fälle von Zollunterbewertung (siehe [OLAF-Bericht 2017](#), S. 26) mit einer geschätzten Auswirkung auf den Haushalt von rund 2,5 Mrd. EUR.

¹⁰ Siehe z. B. Erwägung B der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2018 zu dem Jahresbericht 2016 über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung, 2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196: „in der Erwägung, dass eine solide Ausgabenpolitik und der Schutz der finanziellen Interessen der Union zum Kern der Unionspolitik zählen sollten, um das Vertrauen der Bürger dadurch zu erhöhen, dass für eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und wirksame Verwendung ihrer Gelder gesorgt wird“.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=DE>

¹¹ „Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden“, [Sonderbericht Nr. 01/2019 des Europäischen Rechnungshofes](#).

2.2 Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011

Am 24. Juni 2011 nahm die Kommission ihre derzeitige Betrugsbekämpfungsstrategie an. Diese umfasste: i) eine Mitteilung der Kommission¹² an die anderen Organe, in der die strategischen Ziele und die wichtigsten operativen Schritte zu ihrer Verwirklichung dargelegt werden, und ii) einen detaillierteren internen Aktionsplan der Kommission¹³.

In der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 werden drei Prioritäten festgelegt: i) Aufnahme von Betrugsbekämpfungsbestimmungen in Kommissionsvorschläge für Ausgabenprogramme nach Maßgabe des MFR 2014-2020; ii) Umsetzung von Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Dienststellen sowie iii) Überarbeitung der Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen.

2.3 Umsetzung und Evaluierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Die Kommission hat seit 2013 in den jährlichen Berichten über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union¹⁴ über die Umsetzung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie von 2011 Bericht erstattet. Die vorrangigen Maßnahmen und alle im internen Aktionsplan festgelegten Maßnahmen wurden abgeschlossen oder werden fortgesetzt, wenn es sich um wiederkehrende Aktionen wie z. B. Schulungen handelt.

Die Kommissionsdienststellen haben eine Evaluierung durchgeführt, um die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie von 2011 und deren Umsetzung zu bewerten. Die Ergebnisse werden in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegt wird, ausführlich dargestellt.

2.4 Gründe für eine neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Der derzeitige Rahmen der Kommission zur Betrugsbekämpfung, der auf der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 basiert, bietet bereits eine gute strategische Grundlage für die Betrugsbekämpfung. Die Vorbereitung des nächsten MFR für die Zeit nach 2020 ist für die Kommission jedoch der richtige Zeitpunkt, um ihre Betrugsbekämpfungsmaßnahmen gegebenenfalls anzupassen und zu verstärken, beispielsweise im Hinblick auf neue Finanzierungsformen. Darüber hinaus erleichtert die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 die Bekämpfung von Betrug zu Lasten

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und an den Europäischen Rechnungshof vom 24. September 2011 – Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (KOM(2011) 376 endgültig).

¹³ *Communication to the Commission, Commission Internal Action Plan for the Implementation of the Commission Anti-Fraud Strategy* (Mitteilung an die Kommission, Interner Aktionsplan der Kommission zur Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission) SEC(2011) 787/3. Die Mitteilung wurde ferner durch einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels begleitet: *Commission Staff Working Paper, Action Plan to fight against smuggling of cigarettes and alcohol along the EU Eastern border* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Aktionsplan zur Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels entlang der Ostgrenze der EU) SEK(2011) 791.

¹⁴ Siehe Fußnote 7.

der Einnahmenseite des Haushalts (z. B. durch Verhinderung von Steuerhinterziehung und Bekämpfung des Schmuggels).¹⁵

Die Dienststellen der Kommission haben als Orientierungshilfe für die Überprüfung ihrer Betrugsbekämpfungspolitik eine im folgenden Kapitel zusammengefasste Bewertung des Betrugsrisikos durchgeführt. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 trägt neben anderen Quellen auch der Evaluierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission für den Zeitraum 2011-2017 und den Ergebnissen der jüngsten Wirtschaftlichkeitsprüfung des Europäischen Rechnungshofes („Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden“¹⁶) Rechnung.

Im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 werden auch Anpassungen an zwei wichtige im Jahr 2017 verabschiedete Ergänzungen der Rechtsvorschriften der EU zur Betrugsbekämpfung vorgenommen. Dies sind: i) die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug¹⁷, die strengere gemeinsame Normen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU festlegt, und ii) die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)¹⁸ im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit zwischen derzeit 22 Mitgliedstaaten. Sobald sie ihre Tätigkeit (im Jahr 2021) aufgenommen hat, wird die EUSTa die Straftaten, die den finanziellen Interessen der EU schaden, wirksamer verfolgen. Schließlich beinhaltet der Rahmen für ein Gesamtkonzept in Bezug auf strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Untersuchungen einen Vorschlag zur Änderung der OLAF-Verordnung.¹⁹ Die vorgeschlagenen Änderungen werden dem OLAF ermöglichen, eng mit der EUSTa zusammenzuarbeiten und die Wirksamkeit der eigenen Untersuchungen zu verbessern. Eine reibungslose und enge Zusammenarbeit zwischen EUSTa, OLAF, Eurojust, Europol und den Mitgliedstaaten ist von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass der Umfang der Untersuchungen umfassend ist und dass die neue institutionelle Ausgestaltung der Betrugsbekämpfung wirklich effizient ist.²⁰ Die Auswirkungen der Errichtung der EUSTa auf die Dienststellen der Kommission finden im

¹⁵ Wie vom Internen Auditdienst der Kommission in einem Audit aus dem Jahr 2016 zum Thema Durchführung und Koordinierung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf dem Gebiet der traditionellen Eigenmittel empfohlen; siehe die Zusammenfassung der Empfehlung im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Jahresbericht an die Entlastungsbehörde über die im Jahr 2016 durchgeführten internen Prüfungen (Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltsordnung), COM/2017/0497 final vom 15. September 2017, S. 11.

¹⁶ Siehe Abschnitt 2.1 und Fußnote 11.

¹⁷ Siehe den Verweis in Fußnote 4.

¹⁸ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

¹⁹ Vorschlag der Kommission vom 23. Mai 2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF, COM(2018) 338.

²⁰ Wie in Ziffer 11 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2018 zu dem Jahresbericht 2016 über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung (siehe den Verweis in Fußnote 10) betont wurde.

Aktionsplan zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019²¹ ebenfalls ihren Niederschlag.

2.5 Anwendungsbereich der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019

Der Schwerpunkt der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 liegt auf dem Schutz der finanziellen Interessen der EU gegen Betrug, Korruption und andere vorsätzliche Unregelmäßigkeiten sowie auf dem Risiko schwerwiegenden Fehlverhaltens innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU. Diese Bereiche sind auch für den Gesetzgeber bei der Betrugsbekämpfung von zentraler Bedeutung.²² Die neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission deckt daher folgende Bereiche ab:

- Betrug – einschließlich Mehrwertsteuerbetrug –, Korruption und missbräuchliche Verwendung zu Lasten der finanziellen Interessen der EU im Sinne der Artikel 3 und 4 der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug;
- andere Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, z. B. Straftaten im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Vergabeverfahren zu Lasten des EU-Haushalts;
- Unregelmäßigkeiten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95²³ (soweit sie vorsätzlich²⁴ begangen, aber nicht bereits durch die oben genannten Straftaten erfasst werden);
- Schwerwiegende Verletzungen der beruflichen Verpflichtungen des Personals oder der Mitglieder der Organe und Einrichtungen der Union gemäß Artikel 1 Absatz 4 der OLAF-Verordnung und Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission²⁵.

Im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 wird „Betrug“ wie oben dargelegt als Oberbegriff für verschiedene Arten von kriminellem und nicht kriminellem Fehlverhalten verwendet. Weitere Einzelheiten und Zusammenhänge sind in der Bewertung des Betrugsrisikos²⁶ enthalten.

Wenn in dieser Mitteilung und den begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen auf den Schutz des EU-Haushalts Bezug genommen wird, werden

²¹ Abschnitt B.I des begleitenden Aktionsplans zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019, SWD(2019) 170.

²² Siehe Artikel 1 Absätze 1 und 4 der OLAF-Verordnung (siehe den Verweis in Fußnote 2).

²³ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

²⁴ In den Geltungsbereich der OLAF-Verordnung fallen sämtliche Unregelmäßigkeiten, die neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission konzentriert sich jedoch auf vorsätzliches Fehlverhalten.

²⁵ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20), in der geänderten Fassung.

²⁶ SWD(2019) 171, S. 6.

die finanziellen Interessen der EU außerhalb des Rechtsrahmens des Gesamthaushaltsplans, wie beispielsweise der Europäische Entwicklungsfonds²⁷, mutatis mutandis einbezogen.

3 Bewertung des Betrugsrisikos²⁸

In enger Abstimmung mit allen Dienststellen der Kommission und Exekutivagenturen wurde eine qualitative Betrugsrisikobewertung durchgeführt. Im Mittelpunkt standen die betrugsanfälligen Schwachstellen in den internen Kontrollsystemen der Kommission, und zwei Bereiche mit Verbesserungsbedarf wurden ermittelt:

- Die Kommission benötigt zur Verbesserung der Bewertung des Betrugsrisikos und des Betrugsrisikomanagements umfassendere zentrale Analysekapazitäten, damit sie Daten über Betrugsmuster, Betrügerprofile und Schwachstellen in den internen Kontrollsystemen der EU prüfen kann. Eine deutliche Erhöhung der Analysekapazitäten der Kommission sollte für Finanzakteure, Prüfer und Untersuchungsbeauftragte Unterstützung und Beratung bei der Verhütung und Bekämpfung von Betrug bieten und der Kommission dabei helfen: i) fakten- und evidenzbasierte Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu entwickeln; ii) ihre Kontrollmechanismen und Ressourcen so wirksam und effizient wie möglich einzusetzen und iii) die Aufdeckung von Betrug zu ermöglichen.
- Gemäß dem dezentralen Finanzverwaltungsmodell der Kommission werden die Bewertung des Betrugsrisikos und das Betrugsrisikomanagement von bevollmächtigten Anweisungsbefugten²⁹ durchgeführt, d. h., sie liegen in erster Linie in der Verantwortung der Dienststellen der Kommission und der Exekutivagenturen. Der Hauptvorteil dieses Modells liegt in der Möglichkeit, Betrugsbekämpfungsstrategien auf den Politikbereich oder das Tätigkeitsfeld der einzelnen betroffenen Abteilungen abzustimmen. Um jedoch die Kohärenz zu gewährleisten sowie die Effizienz und Wirksamkeit zu optimieren, müssen die Bewertung und das Management von Betrugsrisiken, die dezentral durchgeführt werden, durch ein starkes zentrales Überprüfungssystem koordiniert und überwacht werden.

Im Rahmen der Betrugsrisikobewertung wurden neben systemischen Schwachstellen auch Betrugsmuster untersucht. Die Geltendmachung überhöhter Kosten durch falsche Angaben und/oder gefälschte Belege ist eines der am häufigsten vorkommenden Betrugsmuster. Diese Art von Betrugsrisiko dürfte an Bedeutung verlieren, da im Rahmen der neuen Haushaltsordnung und der bereichsspezifischen Programme im MFR 2021-2027 angestrebt wird, den Anteil der EU-Mittel zu erhöhen, die nicht an die Kosten gebunden sind oder die auf vereinfachten Kostenoptionen basieren, was sich als weniger anfällig für Betrugsversuche

²⁷ Siehe die Verordnung (EU) 2018/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2015/323 (ABl. L 307 vom 3.12.2018, S. 1) mit weiteren Verweisen.

²⁸ Ausführlich dargestellt in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2019) 171.

²⁹ Gemäß Artikel 74 Absatz 2 Satz 2 der Haushaltsordnung.

erwiesen hat.³⁰ Potenzielle neue Risiken durch diese Formen der Finanzierung – im Zusammenhang mit der Überprüfung der Ergebnisse der Finanzierungsmaßnahme – werden überwacht und gegebenenfalls abgemildert werden. Im neuen Aktionsplan zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 wird daher eine Optimierung der Kontrollstrategien gefordert.³¹

Im Bereich der traditionellen Eigenmittel (TEM) verursacht der Zollbetrug – begangen durch Schmuggel, Falschdeklaration oder Unterbewertung – erheblichen Schaden für den EU-Haushalt. Im Jahr 2016 lag die Betrugsaufdeckungsquote bei den TEM mit 0,33 % über der auf der Ausgabenseite des Haushalts, die 0,21 % betrug.³² Wenngleich der „Abstand“ geringer³³ ausfiel, setzte sich dieser Trend im Jahr 2017 fort (0,30 % gegenüber 0,29 %). Im Bereich der Mehrwertsteuer wird geschätzt, dass grenzüberschreitender Betrug, wie z. B. „Missing-Trader“- oder „Karussell“-Betrug³⁴, Haushaltsverluste von rund 50 Mrd. EUR pro Jahr verursacht.³⁵ Der größte Teil davon wird jedoch von den Mitgliedstaaten getragen.

Im Bereich des Betrugs im Zusammenhang mit Einnahmen ist der Schaden, der durch organisierte kriminelle Gruppen verursacht wird, sehr groß³⁶, obwohl diese kriminellen Gruppen auch im Bereich des Betrugs im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und des Subventionsbetrugs aktiv sind.³⁷ In der EU wird ein Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität durchgeführt, der eine Koordinierung zwischen den Organen und Einrichtungen der EU und den Mitgliedstaaten umfasst.³⁸ Mehrere der politischen Prioritäten für den Zeitraum 2018-2021 für diese Art von Kriminalität betreffen die Betrugsbekämpfung.³⁹ Die EU-Strategie zur

³⁰ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016, zusammen mit den Antworten der Organe (ABl. C 322 vom 28.9.2017, S. 1, Ziffern 1.10/11).

³¹ Maßnahme 27 des begleitenden Aktionsplans zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019, SWD(2019) 170.

³² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2016, COM(2017) 383 final, S. 15. Die Betrugsaufdeckungsquote bezeichnet den prozentualen Anteil der finanziellen Auswirkungen aufgedeckter Betrugsfälle an den Gesamteinnahmen oder -ausgaben; sie wird für den Haushalt als Ganzes und für bestimmte Sektoren bestimmt.

³³ Ohne Berücksichtigung des im OLAF-Bericht 2017 erläuterten britischen Unterbewertungsfalls, S. 26-27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_de.pdf.

³⁴ Erklärt in *Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)* (Europol, Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union), 2017, S. 44: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 7. April 2016 über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerrecht: Zeit für Reformen, COM(2016) 148, S. 3.

³⁶ OLAF-Bericht 2016, S. 19: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_de.pdf

³⁷ OLAF-Bericht 2017, S. 22-23: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_de.pdf Europol, SOCTA 2017 (siehe den Verweis in Fußnote 34), S. 45.

³⁸ Veröffentlichung des Generalsekretariats des Rates „Der EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität“: <https://www.consilium.europa.eu/media/30214/qc0114638den.pdf>

³⁹ Schlussfolgerungen des Rates vom 18. Mai 2017 zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018-2021, Ratsdokument 9450/17: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/de/pdf> Betrugsbezogene Prioritäten (nicht beschränkt auf Betrug zu Lasten des EU-Haushalts) betreffen

Bekämpfung des Zigarettschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen⁴⁰, deren Aktionsplan kürzlich aktualisiert wurde⁴¹, legt auch großes Gewicht auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Evaluierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission und Bewertung des Betrugsrisikos – Stärken und Schwächen des Betrugsrisikomanagements der Kommission

Stärken:

- **zentrale Betrugsbekämpfungsstrategie, die kohärente, übergreifende Grundsätze festlegt;**
- **maßgeschneiderte Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Dienststellen, Managementpläne und Berichterstattung, die die Betrugsverhütung und -aufdeckung in das interne Kontrollsystem einbinden;**
- **Unterstützung durch das OLAF und andere „zentrale Dienststellen“ und Austausch von bewährten Verfahren in speziellen Foren für die Zusammenarbeit.**

Schwächen:

- **Lücken in der IT-gestützten Erfassung und strategischen Analyse von betrugsrelevanten Daten;**
- **Fehlen relevanter und zuverlässiger Indikatoren, um die Messbarkeit des Erfolgs bei der Betrugsbekämpfung zu verbessern;**
- **Potenzial für eine wirksamere zentrale Koordinierung und Aufsicht.**

4 Grundsätze und Prioritäten

4.1 Grundsätze der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 und der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019

Das allgemeine Ziel der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011⁴² ist nach wie vor in vollem Umfang relevant. Die neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Cyberkriminalität, Verbrauchsteuer- und Mehrwertsteuerbetrug, Geldwäsche und Vermögensabschöpfung sowie Dokumentenbetrug.

⁴⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Verstärkung der Bekämpfung des Zigarettschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie“, COM(2013) 324 final vom 6.6.2013.

⁴¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 7. Dezember 2018, 2. Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels 2018-2022, COM(2018) 846 final.

bekräftigt dieses Ziel und betont den umfassenden Ansatz, der zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der EU erforderlich ist. Dieser umfassende Ansatz deckt den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus ab und umfasst Folgendes: i) Verbesserung der Betrugsverhütung und -aufdeckung sowie der Bedingungen für die Untersuchung von Betrug und ii) Sicherstellung einer hinreichenden Wiedergutmachung und Abschreckung durch angemessene und strenge Strafen. Damit bleiben die Leitprinzipien und Zielstandards für die Dienststellen der Kommission und die Exekutivagenturen bei der Betrugsbekämpfung gültig.⁴³

Als zusätzlicher Grundsatz der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019⁴⁴ verpflichtet sich die Kommission zu einer wirksamen internen und externen Kommunikation über die Betrugsbekämpfung der EU. Während die interne Kommunikation für die Steuerung und Unterstützung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Organe von entscheidender Bedeutung ist, dient die externe Kommunikation dem Schutz des Rufs der EU und der Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit bezüglich der Integrität von EU-Operationen und der desbezüglich wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Kommunikation über die Betrugsbekämpfung der EU kann auch potenzielle Betrüger abschrecken.

⁴² Siehe den Verweis in Fußnote 12 sowie S. 3 der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011.

⁴³ Siehe S. 6-9 der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 und den Verweis in Fußnote 12.

⁴⁴ Abgeleitet aus den Grundsätzen 14 und 15 des überarbeiteten Rahmens für die interne Kontrolle der Kommission, C(2017) 2373 final.

Betrugsbekämpfung: Leitprinzipien und Zielstandards

- **Nulltoleranz gegenüber Betrug;**
- **Betrugsbekämpfung als integraler Bestandteil der internen Kontrolle;**
- **Kosteneffizienz von Kontrollen;**
- **berufliche Integrität und Kompetenz des EU-Personals;**
- **Transparenz über die Verwendung der EU-Mittel;**
- **Betrugsverhütung, insbesondere Betrugssicherheit von Ausgabenprogrammen;**
- **wirksame Untersuchungsmittel und rechtzeitiger Informationsaustausch;**
- **rasche Berichtigung (einschließlich der Einziehung der betrügerisch erlangten Mittel und gerichtlicher/verwaltungsrechtlicher Sanktionen);**
- **gute Zusammenarbeit zwischen internen und externen Handlungsträgern;**
insbesondere zwischen der EU und den zuständigen nationalen Behörden sowie zwischen den Dienststellen aller betroffenen Organe und Einrichtungen der EU;
- **wirksame interne und externe Kommunikation über die Betrugsbekämpfung.**

Zur Lösung möglicher Konflikte zwischen dem ersten und dritten Prinzip sind zwei Faktoren von entscheidender Bedeutung:

- Wenn das Kriterium der Kosteneffizienz auf Betrugsbekämpfungskontrollen angewendet wird, muss, insbesondere bei internem Betrug, der Reputationsaspekt in vollem Umfang berücksichtigt werden.
- Es ist nicht möglich, Betrug vollständig zu verhindern, aber sobald es Anzeichen für Betrug gibt, ist ein schnelles Handeln unerlässlich: Das OLAF sollte unverzüglich unterrichtet werden, gegebenenfalls müssen Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden, und mit der Wiedereinziehung sollte so bald wie möglich begonnen werden.

4.2 Prioritäten der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Auf der Grundlage der Betrugsrisikobewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des oben genannten Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofes⁴⁵ hat die Kommission zwei vorrangige Ziele festgelegt, die die Verbesserung i) der Datenerhebung und -analyse sowie ii) der Koordinierung, Zusammenarbeit und Verfahren betreffen.

4.2.1 Ziel Nr. 1: Datenerhebung und -analyse

Weitere Verbesserung des Verständnisses von Betrugsmustern, Betrügerprofilen und systemischen Schwachstellen im Zusammenhang mit gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug

Die Datenerhebung und -analyse dient den Finanzakteuren, Prüfern und Untersuchungsbeauftragten und trägt zur Betrugsbekämpfung der EU bei, insbesondere durch:

- die Beobachtung der „Betrugs(bekämpfungs)landschaft“ in der EU und darüber hinaus und Einblicke in neu auftretende Betrugsmuster und innovative Formen der Betrugsbekämpfung;
- die Erhebung und Analyse von Daten über festgestellte und vermutete Betrugsfälle, die Vertiefung des Wissens über Schwachstellen, Betrugsmuster und Betrügerprofile und einen Beitrag zur möglichst wirksamen und effizienten Einführung oder Anpassung von Kontrollmechanismen und Ressourcen sowie
- die Verarbeitung von Daten über Risikoprofile und Betrugsindikatoren, um Betrug in Zukunft aufzudecken und zu verhindern.

Auf der Ausgabenseite des Haushalts unterhält die Kommission bereits zwei Datenbanken, die für die Betrugsbekämpfung von zentraler Bedeutung sind:

- die Datenbank des Früherkennungs- und Ausschlussystems (EDES), in der im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung gegen unzuverlässige Unternehmen verhängte verwaltungsrechtliche Sanktionen aufgezeichnet werden und auf von einzelnen Stellen ausgehende potenzielle Risiken hingewiesen wird, und
- das vom OLAF verwaltete Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS), über das die Mitgliedstaaten im Bereich der geteilten Verwaltung von EU-Mitteln aufgedeckte Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, melden.

Neben einer Vielzahl von Maßnahmen, die im Aktionsplan aufgeführt sind, wird eine verbesserte Überwachung der Vollständigkeit und Qualität der Daten und die Weiterentwicklung des IMS als Analyseinstrument den Mehrwert des IMS sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten erhöhen. Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, die Qualität und Vollständigkeit der abgerufenen Daten sowie die Analyse der Art oder der Methoden aufgedeckter Betrugsfälle zu verbessern, dies sowohl

- allgemein (durch die Weiterentwicklung der Analyse von IMS-Daten und die Verwendung anderer verfügbarer Daten); als auch

⁴⁵ Siehe Abschnitt 2.1 und Fußnote 11.

- in Bezug auf bestimmte Sektoren und/oder Mitgliedstaaten (durch eingehendere Analysen auf der Grundlage einer viel breiter angelegten, aber dennoch maßgeschneiderten Datenerhebung und einer intensiven Zusammenarbeit mit den relevanten Interessenträgern).

In diesem Zusammenhang hat sich die Kommission zum Ziel gesetzt, spezifische und vergleichbare Kenntnisse über den Rahmen für die Betrugsbekämpfung in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu entwickeln, die den Hintergrund für die Interpretation der Daten über die Aufdeckung bilden sollten. Letztendlich soll diese intensiviertere Analyse dazu dienen, die Verhütung (z. B. bessere Daten über Betrugsmuster und systemische Schwachstellen, auf die reagiert werden kann), die Aufdeckung (z. B. Entwicklung von auf bestimmte Sektoren oder Regionen zugeschnittene Risikoindikatoren) und die Untersuchung (z. B. Erweiterung der Kenntnisse über betrügerische Tätigkeiten) zu verbessern.

Eine neue „Intelligence Scanning“-Funktion wird in den Gesamtprozess integriert, die proaktiv die „Betrugs(bekämpfungs)landschaft“ auf auftretende bereichsübergreifende oder sektorspezifische Betrugsrisiken hin untersucht. Insbesondere beabsichtigt die Kommission, im Bereich der direkten Mittelverwaltung verstärkt⁴⁶ Instrumente zur Risikobewertung einzusetzen und ihre Verwendung im Bereich der indirekten und geteilten Mittelverwaltung weiter zu prüfen und zu fördern.

Auf der Einnahmenseite, im Bereich der TEM, unterhält die Kommission die Datenbank OWNRES für von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Das Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS) der Kommission bietet eine Plattform für sichere Kontakte zu den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ermöglicht eine wirksame transnationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Zollbetrug. Darüber hinaus hat die Kommission mehrere Instrumente zur Überwachung und Identifizierung verdächtiger Aktivitäten entwickelt.⁴⁷ Diese Arbeit wird mit den Mitgliedstaaten geteilt. Die Kommission wird ihre Analysekapazitäten in diesem Bereich weiter ausbauen. Ziel ist es, den Austausch von Wissen, bewährten Verfahren und Erfahrungen aus der Datenanalyse zum Nutzen von Zollbeamten, die Betrug bekämpfen, zu erforschen, zu unterstützen und zu erleichtern. Letztlich soll eine Gemeinschaft von Experten auf diesem Gebiet aufgebaut, die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten verbessert und echter Mehrwert für die EU geschaffen werden.

Die verstärkte Verfügbarkeit von Daten und die kontinuierliche Weiterentwicklung von Analysetechniken und IT-Instrumenten können auch die Qualität und Quantität der

⁴⁶ Instrumente zur Bewertung des Betrugsrisikos verarbeiten und analysieren anhand einer Reihe vordefinierter Risikoindikatoren Daten über Begünstigte und Auftragnehmer, um die risikoträchtigsten Projekte zu ermitteln. Prominente Beispiele sind „DAISY“ (in einer älteren Version „PLUTO“), das für die Dienststellen des „Bereichs Forschung“ entwickelt wurde, und ARACHNE, das von den Mitgliedstaaten zunehmend für die Verwaltung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds genutzt wird.

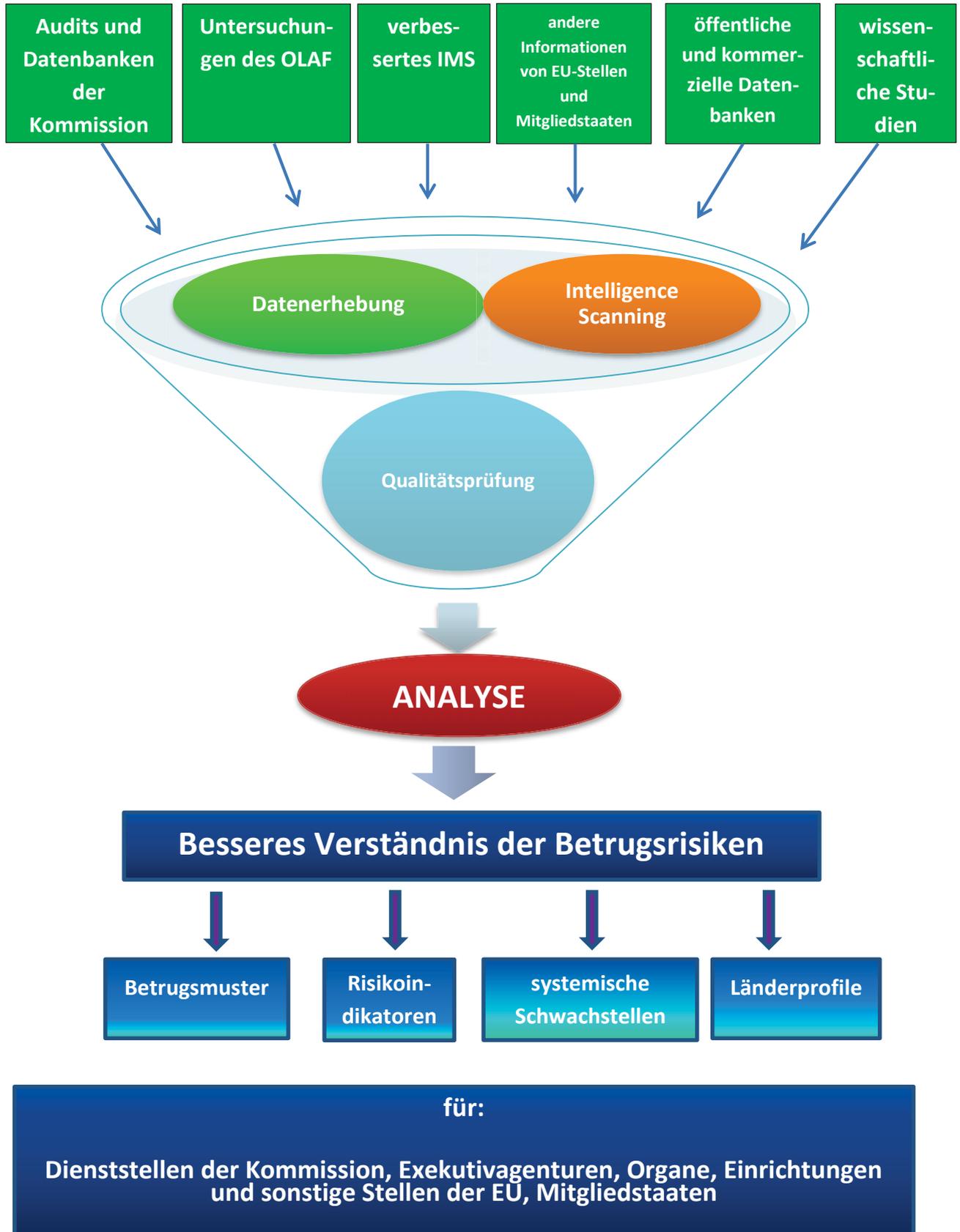
⁴⁷ Das *Automated Monitoring Tool* (AMT) überwacht Handelsströme und identifiziert verdächtige Mengen- oder Durchschnittspreisänderungen von Produkten und ermöglicht so die Aufdeckung von Unterbewertungsfällen und anderen Arten von Zollbetrug wie der Umgehung von Antidumpingzöllen oder der Falschdeklaration der Ware. ConTraffic ermöglicht durch den Abgleich von Informationen über physische Bewegungen von Containern mit Informationen in Zollanmeldungen die Aufdeckung falscher Ursprungsangaben.

eingehenden Informationen mit Untersuchungsrelevanz für das OLAF erhöhen. Letztendlich könnte dies mittel- bis langfristig dazu führen, dass mehr und gezieltere Untersuchungen eingeleitet werden.

Selbstverständlich werden bei der Erhebung und Verarbeitung von Daten die Datenschutzrechtvorschriften und andere geltende Bestimmungen eingehalten.

Erhebung und Analyse von betrugsbezogenen Daten

Informationsquellen:



4.2.2 Ziel Nr. 2: Koordinierung, Zusammenarbeit und Verfahren

Optimierung der Koordinierung, Zusammenarbeit und Arbeitsabläufe bei der Betrugsbekämpfung, insbesondere zwischen den Dienststellen der Kommission und den Exekutivagenturen

Die Kommission hat seit ihrer Verwaltungsreform aus dem Jahr 2000⁴⁸ ein dezentrales Finanzverwaltungsmodell angewandt, das die Verantwortlichen in den verschiedenen Dienststellen zur Rechenschaft zieht und es der Kommission ermöglicht, die Betrugsbekämpfungskontrollen auf verschiedene Politikbereiche und Maßnahmen abzustimmen und so ihre Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen. Im derzeitigen Rechtsrahmen⁴⁹ sind daher die bevollmächtigten Anweisungsbefugten für die interne Kontrolle zuständig, die die Verhütung, Aufdeckung, Berichtigung und Weiterverfolgung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten umfasst, während das OLAF zur Entwicklung der Methoden zur Verhütung und Bekämpfung von Betrug beiträgt.

Im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 haben die Dienststellen der Kommission und die Exekutivagenturen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Betrugsbekämpfungsstrategien festgelegt. Diese Strategien beruhen auf sektoralen Betrugsrisikobewertungen und konzentrieren sich auf kosteneffiziente Betrugsbekämpfungskontrollen in risikoträchtigen Bereichen. Das OLAF bietet methodische Orientierungshilfe und auf Anfrage individuelle Beratung in Bezug auf die Betrugsbekämpfungsstrategien der Dienststellen, die in das interne Kontrollsystem der Kommission und ihren jährlichen Strategie- und Programmplanungszyklus eingebettet sind. In diesem Zusammenhang überprüft das OLAF systematisch die Betrugsbekämpfungsaspekte der Managementpläne und jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen der Kommission. Darüber hinaus bietet das Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz (FPDNet) unter dem Vorsitz des OLAF ein Forum für den Austausch zwischen den Betrugsbekämpfungsbeauftragten in der Kommission und ihren Exekutivagenturen.

Trotz dieser erheblichen Unterstützung auf Kommissionsebene bleibt die Unterstützungsfunktion des OLAF auf eine Beratungsfunktion beschränkt, sodass die Ansätze auf Ebene der Dienststellen in Umfang und Zielsetzung voneinander abweichen können. Aus institutioneller Sicht sollte daher die kommissionsweite Beaufsichtigung verstärkt werden, um zu gewährleisten, dass die Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission kohärent ist und durch eine leistungsstarke Analyse unterstützt wird, was sie an die Spitze der Betrugsbekämpfung bringen soll. Dazu sollte die Unterstützung vonseiten des OLAF ausgebaut werden, um eine flexible kommissionsweite Beaufsichtigung für das

⁴⁸ Die Reform der Kommission – Ein Weißbuch – Teil I, KOM(2000) 200 endg./2, Abschnitt V.

⁴⁹ Nach Artikel 36 Absatz 1 der Haushaltsordnung erfolgt der Haushaltsvollzug unter Gewährleistung einer effizienten und wirksamen internen Kontrolle. Eines der Ziele der internen Kontrolle im Sinne von Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe d der Haushaltsordnung ist die Prävention, Aufdeckung, Berichtigung und Weiterverfolgung von Betrug und Unregelmäßigkeiten. In Artikel 74 Absatz 2 der Haushaltsordnung wird die Zuständigkeit für die interne Kontrolle und die Risikobewertung den bevollmächtigten Anweisungsbefugten übertragen. Das OLAF trägt gemäß Artikel 1 Absatz 2 Satz 2 der OLAF-Verordnung zur Planung und Entwicklung der Methoden zur Vorbeugung und Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bei.

Betrugsrisikomanagement zu gewährleisten, die die Zuständigkeit der bevollmächtigten Anweisungsbefugten unberührt lässt, aber ihre Bewertungen und Leitungsansätze gegebenenfalls in Frage stellen kann. Dieses Konzept impliziert in der Praxis Folgendes.

- Soweit möglich, sollten die Betrugsbekämpfungsstrategien der Dienststellen der Kommission und der Exekutivagenturen mit ähnlichen Profilen zu gemeinsamen Betrugsbekämpfungsstrategien zusammengefasst werden. Beispiele von Dienststellen, die für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die Forschungsförderung und die Außenhilfe zuständig sind, haben sich bezüglich der strafferen Koordinierung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in diesen Bereichen als hilfreich erwiesen. Andere Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Dienststellen sollten aktualisiert werden, um dem in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz Rechnung zu tragen.
- Auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse sollten Untergruppen des FPDNet eingerichtet werden, die Dienststellen mit ähnlichen Profilen zusammenführen. Das OLAF und die GD BUDG sollten in diese Untergruppen eingebunden werden, um den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und Peer-Reviews von Betrugsbekämpfungsstrategien zu erleichtern. Die erste derartige Untergruppe wurde 2017 für den TEM-Bereich eingerichtet.
- Obligatorische Überprüfung von Entwürfen für Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Dienststellen und entsprechende Aktualisierung⁵⁰ durch das OLAF: Das OLAF wird die Dienststellen bei der Ausgestaltung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategien systematisch beraten, was gegebenenfalls auch die Abgabe von Empfehlungen einschließen sollte.
- Jede Entscheidung eines bevollmächtigten Anweisungsbefugten, solchen Empfehlungen nicht zu folgen, muss schriftlich begründet werden. Alle Fragen, die nicht auf bilateraler Ebene zwischen dem OLAF und der betreffenden Dienststelle lösbar sind, können, unbeschadet der Letztverantwortung des bevollmächtigten Anweisungsbefugten, in der jeweiligen FPDNet-Untergruppe und/oder in anderen geeigneten Formaten erörtert werden.
- Das OLAF sollte auf der Grundlage ausführlicher Jahresberichte der Dienststellen der Kommission und der Exekutivagenturen und eines regelmäßigen Austauschs mit diesen die Umsetzung von Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Dienststellen überwachen und gegebenenfalls Empfehlungen dazu abgeben. Diese Empfehlungen sind wie im vorherigen Punkt dargelegt zu befolgen. Die Durchführung von Audits zur Betrugsbekämpfung zählt jedoch nicht zu den Aufgaben des OLAF im Rahmen der Überprüfung und Überwachung. Audits im Bereich der Betrugsbekämpfung, basierend auf dem Rechtsrahmen (z. B. der Haushaltsordnung) und ihren jeweiligen Methoden und Risikobewertungsansätzen, bleiben dem Internen Auditdienst der Kommission (IAS) und dem Europäischen Rechnungshof vorbehalten.

In einer speziellen Sitzung des FPDNet der Kommission auf Direktorenebene sollte eine jährliche Diskussion und Bewertung der Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des OLAF

⁵⁰ Einschließlich der Absicht einer Dienststelle, eine bestehende Strategie drei Jahre nach der letzten Aktualisierung nicht zu aktualisieren.

in Bezug auf die Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Kommissionsdienststellen und zur Umsetzung des Aktionsplans zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 stattfinden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Betrugsbekämpfungsarbeit der Kommission ist die Weiterverfolgung der Empfehlungen des OLAF, die infolge von Untersuchungen des OLAF abgegeben wurden, durch die Kommission und ihre Exekutivagenturen. Das OLAF wird in Zusammenarbeit mit den betreffenden Anweisungsbefugten die Überwachung der Weiterverfolgung seiner Empfehlungen verbessern und den zentralen Dienststellen regelmäßig einen Überblick über die Überwachungsergebnisse bereitstellen. Die Weiterverfolgung der finanziellen und administrativen Empfehlungen des OLAF wird auch durch eine regelmäßige systematische Erörterung auf Arbeitsebene gemäß den zwischen der Kommission und dem OLAF abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen über die Zusammenarbeit und den rechtzeitigen Informationsaustausch⁵¹ sowie durch systematische Folgemaßnahmen im Rahmen des FPDNet und durch das Managementkontrollgremium unterstützt.

Das Managementkontrollgremium (CMB)⁵² wird auf strategischer Ebene die Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission auf der Grundlage der vom OLAF, dem FPDNet und den zentralen Dienststellen auszuführenden Vorbereitungsarbeiten jährlich erörtern und überprüfen. Bei Bedarf können auch andere Ad-hoc-Erörterungen im CMB stattfinden. Dieser strategische Ansatz für das kommissionsweite Betrugsrisikomanagement mit dem CMB und dem OLAF als Hauptakteuren findet auch im „Governance-Paket“ Niederschlag, das von der Kommission am 21. November 2018 angenommen wurde und in dem dem CMB⁵³ eine strategische Rolle in Bezug auf interne Aspekte der Betrugsbekämpfung in der Kommission zugewiesen wird und das OLAF zur federführenden Dienststelle bei der Ausarbeitung und Entwicklung einer europäischen Betrugsbekämpfungspolitik⁵⁴ bestimmt wird.

⁵¹ *Annex to the Communication to the Commission of 21 November 2018 on revision of administrative arrangements on co-operation and a timely exchange of information between the European Commission and the European Anti-Fraud Office* (Anhang der Mitteilung an die Kommission vom 21. November 2018 über die Änderung der Verwaltungsvereinbarungen über die Zusammenarbeit und den rechtzeitigen Informationsaustausch zwischen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung), C(2018) 7705 final.

⁵² Das Managementkontrollgremium, das dem Kommissionpräsidenten unterstellt ist, trägt zur Organisationsführung der Kommission bei, indem es in Fragen des institutionellen Managements eine Koordinierungs-, Kontroll- und Beratungsfunktion ausübt und strategische Orientierungen vorgibt. Im CMB treten unter dem Vorsitz des Generalsekretärs regelmäßig die für Haushalt sowie Humanressourcen und Sicherheit zuständigen Generaldirektoren und der Generaldirektor des Juristischen Dienstes zusammen. Das/Die im Kabinett des Präsidenten für Haushalt und Verwaltung zuständige(n) Mitglied(er) sowie der/die Kabinettschef(s) des Kommissionsmitglieds bzw. der Kommissionsmitglieder, das/die für Haushalt, Humanressourcen und Verwaltung zuständig ist/sind, nehmen als Beobachter teil. Siehe Abschnitt 1.3 der Mitteilung an die Kommission „Governance in der Europäischen Kommission“ vom 21. November 2018, C(2018) 7703 final, und den Beschluss der Kommission vom 21.11.2018 über das Managementkontrollgremium, C(2018) 7706 final.

⁵³ Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses der Kommission C(2018) 7706 final.

⁵⁴ Abschnitt 3.7.2 (S. 17) der Mitteilung C(2018) 7703 final.

5 Weitere Ziele

Weitere, im Anhang ausführlicher dargelegte Ziele, deren Erreichung durch die im Aktionsplan aufgeführten Aktionspunkte unterstützt wird, decken die folgenden Bereiche ab:

- Integrität und Einhaltung der Vorschriften;
- Know-how und Ausrüstung;
- Transparenz;
- Rechtsrahmen und
- Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Einnahmen.

Diese Ziele sind aus den in Abschnitt 4.1 genannten Leitprinzipien und der von den Kommissionsdienststellen durchgeführten und in ihrer einschlägigen Arbeitsunterlage erläuterten Betrugsrisikobewertung abgeleitet. So wird die Kommission beispielsweise, wie sie es grundsätzlich immer getan hat, weiterhin höchste Standards beruflicher Integrität ihres Personals fördern – und gegebenenfalls kontrollieren –, deren Bedeutung über die Frage der Betrugsbekämpfung hinausgeht. Dem Ziel der Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Einnahmen wird aufgrund der festgestellten Risiken in der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 ein größerer Stellenwert eingeräumt als in der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011.

6 Überwachung und Berichterstattung

Die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission sind fest in ihren jährlichen Strategie- und Programmplanungszyklus (SPP) integriert.⁵⁵ Darüber hinaus werden, wie bereits erwähnt, die verschiedenen Aspekte der Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission in einer jährlich stattfindenden speziellen Sitzung des FPDNet der Kommission auf Direktorenebene erörtert und bewertet. Sie werden auch mindestens einmal jährlich im Managementkontrollgremium der Kommission diskutiert. In diesen Diskussionen werden u. a. systemische Aspekte der Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des OLAF in Bezug auf die Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Kommissionsdienststellen und zu den untersuchungsbasierten Empfehlungen des OLAF sowie den Gesamtfortschritt des Aktionsplans zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 behandelt. Dies wird die Rechenschaftspflicht der Kommission bezüglich ihrer Maßnahmen zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug weiter erhöhen.

⁵⁵ Die Dienststellen und Exekutivagenturen der Kommission planen nach Durchführung einer auch Betrugsrisiken umfassenden jährlichen Risikobewertung auf Grundlage ihrer Strategiepläne (die die Amtszeit der Kommission abdecken und die strategischen Ziele des Präsidenten widerspiegeln) und aufbauend auf ihren Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Dienststellen ihre Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung jährlich in ihren Managementplänen. In ihren jährlichen Tätigkeitsberichten, die einen speziellen Abschnitt zur Betrugsverhütung und -aufdeckung enthalten, berichten die Dienststellen der Kommission über ihre Arbeit und Ergebnisse. Gestützt auf die Berichterstattung der Dienststellen nimmt die Kommission ihre umfassende jährliche Management- und Leistungsbilanz an, die Kapitel über die interne Kontrolle, einschließlich Betrugsbekämpfungsstrategien, und den Schutz der finanziellen Interessen der EU enthält.

Mit ihrer Initiative „Ein ergebnisorientierter EU-Haushalt“ (BFOR)⁵⁶ hat sich die Kommission zu einer leistungsorientierten Politik im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 verpflichtet, die maximalen Ertrag aus den Investitionen der Steuerzahler erzielen soll. Europäischer Mehrwert und Leistung bilden auch, wie von der Kommission vorgeschlagen, einen der Grundsätze, die der Modernisierung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 zugrunde liegen. Dies gilt auch für die Betrugsbekämpfung. Daher sollten die Wirksamkeit und Effizienz dieser Maßnahmen anhand geeigneter Indikatoren, nach Möglichkeit auf Basiswerte gestützt, überwacht werden, die Aufschluss über Outputs⁵⁷, Ergebnisse⁵⁸ und Wirkungen⁵⁹ geben. Da die Dienststellen der Kommission und die Exekutivagenturen für die Durchführung der in dem dieser Mitteilung beigefügten Aktionsplan dargelegten Maßnahmen verantwortlich sind, ist die Kommission der Ansicht, dass die Output-Indikatoren unter der Aufsicht des OLAF auf Ebene der Dienststellen festgelegt werden sollten. Für die vorrangigen Ziele sollten bis 2020 vorläufige Ergebnisindikatoren auf Kommissionsebene entwickelt werden. Während der Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 sollten diese Ergebnisindikatoren anhand der praktischen Erfahrungen und der Ergebnisse weiterer Analysen nachjustiert und ergänzt werden.

Wie bei der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission von 2011 wird die Kommission in ihren dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegten und der Öffentlichkeit zugänglichen jährlichen Berichten über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union regelmäßig über die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission 2019 und zu gegebener Zeit über die Entwicklung relevanter Indikatoren berichten.

Die nächste Aktualisierung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission erfolgt voraussichtlich nach der Halbzeitüberprüfung des MFR 2021-2027. In der Zwischenzeit wird der Aktionsplan überprüft und gegebenenfalls geändert werden.

⁵⁶ Siehe die BFOR-Website: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_de.cfm; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14. September 2016, Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020, Ergebnisorientierter EU-Haushalt, COM(2016) 603 final.

⁵⁷ Die Output-Indikatoren beziehen sich auf die spezifischen Ergebnisse der Maßnahmen wie eine neue Datenbank zur Erfassung der Überwachungsergebnisse oder eine neue europäische Norm usw., siehe Kapitel V, Abschnitt 2.2, S. 48, der *Better Regulation Guidelines* (Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2017) 350.

⁵⁸ Anhand von Ergebnisindikatoren werden die unmittelbaren Auswirkungen der Maßnahme, insbesondere in Bezug auf die direkten Beteiligten, gemessen; siehe den Verweis in der vorhergehenden Fußnote.

⁵⁹ Die Wirkungsindikatoren beziehen sich auf das beabsichtigte Ergebnis der Maßnahme in Bezug auf die über die direkt von der Maßnahme Betroffenen hinausgehenden Auswirkungen auf die Wirtschaft bzw. Gesellschaft insgesamt; siehe den Verweis in Fußnote 57.