



Brüssel, den 11.10.2019  
COM(2019) 444 final

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

**30. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union  
und die Betrugsbekämpfung (2018)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## INHALTSVERZEICHNIS

### BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT 30. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung (2018)

<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>6</b>
1.1. Das erste Jahrzehnt (1989-1998): Grundsteinlegung.....	6
1.2. Das zweite Jahrzehnt (1999-2008): EU-Erweiterung, Konsolidierung und operative Reformen.....	8
1.3. Das dritte Jahrzehnt (2009-2018): Reformen und weitere große Fortschritte.....	9
<b>2. HARMONISIERUNG UND VERSTÄRKUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU: BEREICHSÜBERGREIFENDE BETRUGSBEKÄMPFUNGS-STRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE IM JAHR 2018 .....</b>	<b>11</b>
2.1. Von den EU-Organen erlassene Rechtsvorschriften .....	11
2.1.1. Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa): aktueller Stand .....	11
2.1.2. „Omnibus-Verordnung“ .....	11
2.2. Zukunftsgestaltung: legislative und politische Initiativen der EU-Organe .....	11
2.2.1. Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 .....	11
2.2.2. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten ...	12
2.2.3. Bereichsübergreifende Bestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen der Union in allen Kommissionsvorschlägen für mehrjährige Finanzrahmen.....	12
2.2.4. Korruptionsbekämpfung in der EU .....	13
2.2.5. Internationale Zusammenarbeit .....	13
2.2.6. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission und das neue Gesetzgebungspaket zur Governance in der Kommission .....	13
2.2.7. Durchführung des Programms „Hercule“ .....	14
2.3. Rechtsprechung des EuGH.....	14
2.3.1. Sigma Orionis gegen Kommission .....	14
2.3.2. Fallrecht zum EDES .....	14
2.4. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen.....	15
2.4.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten .....	15
2.4.1.1. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien .....	15
2.4.1.2. Förderung von Transparenz und Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe .....	15
2.4.1.3. Sonstige Maßnahmen .....	15
2.4.2. Umsetzung der Empfehlungen von 2017 .....	16
2.5. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....	18
2.5.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	19
2.5.2. Aufgedeckte und gemeldete nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	19
2.5.3. Untersuchungen des OLAF .....	20
<b>3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMENSEITE.....</b>	<b>20</b>

<b>3.1.</b>	<b>Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen .....</b>	<b>20</b>
3.1.1.	Gegenseitige Amtshilfe.....	20
3.1.1.1.	Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS) .....	20
3.1.1.2.	Gemeinsame Zollaktionen.....	21
3.1.2.	Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen .....	22
3.1.3.	Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen .....	22
3.1.4.	Zu Betrugsbekämpfungszwecken erfolgende Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) .....	23
3.1.5.	Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug .....	23
<b>3.2.</b>	<b>Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen .....</b>	<b>26</b>
<b>3.3.</b>	<b>Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen ..</b>	<b>26</b>
3.3.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	27
3.3.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	27
<b>4.</b>	<b>SEKTORSPEZIFISCHE BETRUGSBEKÄMPFUNGS-STRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – AUSGABENSEITE.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.</b>	<b>Sektorspezifische Betrugsbekämpfungs-strategien und -maßnahmen der Mitgliedstaaten bezüglich mehrerer Ausgabenbereiche.....</b>	<b>28</b>
<b>4.2.</b>	<b>Landwirtschaft – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maß-nahmen und -ergebnisse .....</b>	<b>28</b>
4.2.1.	Landwirtschaft – Betrugsbekämpfungs-maßnahmen der Mitgliedstaaten .....	28
4.2.2.	Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugs- delikte .....	28
4.2.2.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	29
4.2.2.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	30
<b>4.3.</b>	<b>Kohäsionspolitik und Fischerei – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse .....</b>	<b>31</b>
4.3.1.	Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten .....	31
4.3.2.	Kohäsionspolitik und Fischerei – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....	32
4.3.2.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	32
4.3.2.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	33
<b>4.4.</b>	<b>Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....</b>	<b>33</b>
<b>4.5.</b>	<b>Direkte Mittelverwaltung –sektor-spezifische Betrugsbekämpfungs- strategien, -maßnahmen und -ergebnisse .....</b>	<b>33</b>
4.5.1.	Direkte Mittelverwaltung – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte .....	33
4.5.1.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	33
4.5.1.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten .....	33
<b>5.</b>	<b>EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMAßNAHMEN</b>	<b>33</b>
<b>6.</b>	<b>ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN .....</b>	<b>33</b>
<b>7.</b>	<b>FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM (EDES) .....</b>	<b>34</b>
<b>8.</b>	<b>FOLGEMAßNAHMEN ZUR ENTSCHLIEßUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM JAHRESBERICHT 2017 .....</b>	<b>36</b>

<b>9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>36</b>
<b>9.1. Einnahmen .....</b>	<b>36</b>
<b>9.2. Ausgaben .....</b>	<b>37</b>
<b>9.3. Ausblick .....</b>	<b>38</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

ABBILDUNG 1:	ALS BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2018 .....	18
ABBILDUNG 2:	ALS BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN UND IHRE SCHADENS BETRÄGE IM ZEITRAUM 2014-2018 .....	19
ABBILDUNG 3:	ALS NICHT BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2018 .....	20
ABBILDUNG 4:	GEMEINSAME ZOLLAKTIONEN (GZA) IM JAHR 2018 .....	21
ABBILDUNG 5:	TRADITIONELLE EIGENMITTEL - WICHTIGSTE FAKTEN UND MUSTER .....	26
ABBILDUNG 6:	AUFDECKUNGSQUOTEN NACH GAP-BEREICH .....	28
ABBILDUNG 7:	AGRARPOLITIK – WICHTIGE FAKTEN UND ZAHLEN .....	28
ABBILDUNG 8:	AM STÄRKSTEN VON (BETRÜGERISCHEN ODER NICHT BETRÜGERISCHEN) UNREGELMÄßIGKEITEN BETROFFENE MARKTMAßNAHMEN .....	29
ABBILDUNG 9:	VON DEN MITGLIEDSTAATEN ANGENOMMENE MAßNAHMEN AUF DEM GEBIET DER KOHÄSIONSPOLITIK.....	30
ABBILDUNG 10:	KOHÄSIONS- UND FISCHEREIPOLITIK – WICHTIGE FAKTEN UND ZAHLEN .....	30
ABBILDUNG 11:	STRUKTUR DES COCOLAF UND SEINER UNTERGRUPPEN .....	33

## Zusammenfassung

### 30 Jahre Schutz der finanziellen Interessen der EU

In diesem Jahr legt die Kommission ihren dreißigsten Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung vor. Dieser Zeitraum von 30 Jahren lässt sich in drei Phasen von jeweils etwa einem Jahrzehnt einteilen:

In der ersten Phase (1989-1998) wurden die rechtlichen Grundlagen für die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten geschaffen.

Das zweite Jahrzehnt (1999-2008) war eine Phase der Konsolidierung und operativer Reformen, die zudem von der umfangreichsten Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union geprägt war.

In der dritten Phase (2009-2018) ist dem Schutz der finanziellen Interessen der EU neuer Elan verliehen worden: Die EU-Organe einigten sich auf eine Reihe neuer Rechtsakte und Initiativen für eine stärkere Bekämpfung von Betrug auf EU-Ebene und legten die Bedingungen für die Tätigkeit eines neuen Akteurs - die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA) - fest, der in Kürze in Szene treten wird.

### Wichtigste im Jahr 2018 angenommene bzw. entwickelte bereichsübergreifende Initiativen

Im Jahr 2018, dem letzten des dritten Jahrzehnts, wurden im Wege der sogenannten Omnibus-Verordnung neue Finanzvorschriften erlassen, um die Verwendung der EU-Mittel zu vereinfachen und zu verschlanken und den Begriff „Interessenkonflikt“ in Bezug auf sämtliche Finanzakteure, die den Haushaltsplan der EU nach Maßgabe der verschiedenen Mittelverwaltungsmethoden - auch auf nationaler Ebene - durchführen, neu zu definieren.

Im Rahmen der laufenden Verhandlungen zwischen den Organen über den rechtlichen Rahmen für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 werden die Betrugsbekämpfungsbestimmungen für die Ausgabenprogramme weiter verfeinert. Künftig wird jede Person oder Stelle, die EU-Mittel erhält, verpflichtet sein wird, uneingeschränkt am Schutz der finanziellen Interessen der Union mitzuwirken, der Kommission, dem OLAF, der EUSTA und dem Europäischen Rechnungshof die erforderlichen Zugangsrechte zu gewähren und sicherzustellen, dass an der Ausführung von EU-Mitteln beteiligte Dritte ebenso verfahren.

## Wichtigste Entwicklungen bei den EU-Einnahmen

Was die Einnahmenseite anbelangt, so legte die Kommission einen neuen Aktionsplan zur Fortführung der wirksamen Bekämpfung des illegalen Tabakhandels vor.

Außerdem wurden neue Vorschriften angenommen, durch die der grenzüberschreitende Mehrwertsteuerbetrug eingedämmt werden soll. Die gegenseitige Amtshilfe zwischen Mitgliedstaaten wurde dank der neu geschaffenen Möglichkeit, gemeinsame Verwaltungsuntersuchungen durchzuführen, sowie dank eines im Rahmen des Eurofisc-Netzes geschaffenen Netzes von mit unterschiedlichen Aspekten von Betrugsrisiken befassten Analysten der EU-Mitgliedstaaten verstärkt.

Die Mitgliedstaaten haben in Übereinstimmung mit den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen 2017 neue IT-Werkzeuge, risikobasierte Konzepte und sonstige Initiativen eingeführt, um die Herausforderungen anzugehen, die sich infolge von Fällen von Warenunterbewertungen (insbesondere bei Schuhen und Textilien) - auch im elektronischen Handel - stellen. Sie haben im Zollbereich - d.h. bei den traditionellen Eigenmitteln (TEM) - zwar weniger Unregelmäßigkeiten als noch im Jahr 2017 aufgedeckt, doch deren Schadensbeträge waren höher als im Vorjahr. Die Zahl der aufgedeckten Betrugsdelikte ist stabil geblieben, wenngleich auch hier die finanziellen Auswirkungen zugenommen haben.

Bezüglich der traditionellen Eigenmittel werden in diesem Bericht weitere Maßnahmen gegen Verstöße im grenzüberschreitenden elektronischen Handel, insbesondere gegen den Missbrauch der Mehrwertsteuerbefreiungsregelung für geringwertige Sendungen, empfohlen.

## Wichtigste Entwicklungen bei den EU-Ausgaben

Was die Ausgabenseite anbelangt, so haben die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des MFR 2014-2020 und den Empfehlungen früherer Berichte der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen mehrere operative Maßnahmen angenommen, insbesondere zur Implementierung von IT-Werkzeugen zur Risikobewertung (z.B. ARACHNE), zur Betrugsrisikobewertung und zur Schulung zur allgemeinen Sensibilisierung für Betrug.

Bei den aufgedeckten Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten im Ausgabenbereich zeigt sich ein ähnliches Muster wie im Einnahmenbereich: Die Zahl der im Laufe des

Jahres aufgedeckten Fälle ist zurückgegangen, aber die Schadensbeträge sind gestiegen.

Da einige Ausgabenprogramme über mehrere Jahre laufen, wurde eine Vergleichsanalyse für die kohäsionspolitischen Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 durchgeführt. Diese hat ergeben, dass bestimmte Muster bestehen, welche sich möglicherweise darauf zurückführen lassen, dass im Anschluss an die Annahme der einschlägigen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen die bestehenden Kapazitäten zur Aufdeckung von Betrug und zur Prävention von Unregelmäßigkeiten ausgebaut wurden. Die Kommission wird diese Ergebnisse weiterhin im Blick behalten, um bewerten zu können, ob sie wirklich auf wirksamere Systeme, oder aber auf eine mangelhafte Aufdeckung und Meldung zurückzuführen sind.

Die Analyseergebnisse bestätigen, was die betroffenen Risikobereiche und die Notwendigkeit einer stärkeren Absprache und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungs- und den Justizbehörden anbelangt, die in früheren Berichten getroffenen Feststellungen. Daher möchte die Kommission die Mitgliedstaaten in diesem Bericht erneut ersuchen, ihre Betrugsbekämpfungssysteme im Rahmen einschlägiger nationaler Strategien weiterzuentwickeln.

### **Die Errungenschaften der Kommission Juncker**

Dies ist der letzte Bericht dieser Art, der von der Kommission Juncker angenommen wurde, in deren Amtszeit der Bekämpfung von Betrug und dem Schutz der finanziellen Interessen eine neue Dynamik verliehen wurde. Als wichtigste Errungenschaften aus dieser Zeit sind unter anderem die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug und die Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) - beide aus dem Jahr 2017 - zu nennen, ebenso die überarbeitete neue Haushaltsordnung, in der der Begriff „Interessenkonflikt“ neu definiert wird, sodass sämtliche Finanzakteure erfasst werden, die den Haushaltsplan der EU durchführen. Im Jahr 2018 hat die Kommission zudem einen Vorschlag für eine gezielte Änderung der OLAF-Verordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013) unterbreitet, zu dem die Trilog-Verhandlungen voraussichtlich in Kürze aufgenommen werden.

Die Kommission ist sich gleichwohl darüber im Klaren, dass sie sich in diesem Bereich niemals auf dem Erreichten ausruhen darf. In diesem Bereich tauchen fortwährend neue Herausforderungen auf, und um nicht das Vertrauen der Öffentlichkeit zu

verlieren, müssen sowohl die EU-Organe als auch die zuständigen nationalen Stellen im Kampf gegen Ineffizienz und Mängel vollen Einsatz zeigen.

Die Kommission hat am 29. April 2019 eine neue Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen, mit der bestimmten Empfehlungen nachgekommen wird, die der Europäische Rechnungshof im Jahr 2019 in Bezug auf das Betrugsrisikomanagement ausgesprochen hat. Die Strategie stellt darauf ab, die Analysekapazitäten der Kommission so zu verbessern, dass diese rasch auf neue Herausforderungen reagieren kann (beispielsweise durch Integration neuer Technologien in den Kontrollprozess), und die interne Koordinierung, die ja von entscheidender Bedeutung für eine derart komplexe Organisation ist, generell zu verbessern.



## 1. EINLEITUNG

In diesem Jahr legt die Kommission ihren dreißigsten Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung vor. Der erste Bericht wurde im Januar 1990 angenommen. Durch den am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde ein spezifischer Vertragsartikel aufgenommen, welcher explizit vorsieht, dass es gegen die finanziellen Interessen der Union (bzw. seinerzeit der Gemeinschaft) gerichteten Betrug zu bekämpfen gilt.

Durch den am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde eine spezifische Bestimmung (seinerzeit Artikel 280 Absatz 5 EG-Vertrag, nunmehr Artikel 325 Absatz 5 EU-Vertrag) eingeführt, welche vorsieht, dass dem Europäischen Parlament und dem Rat alljährlich ein Bericht über die Maßnahmen vorzulegen ist, die zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen getroffen wurden.

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 die traditionellen Eigenmittel ein. Die Kommission beaufsichtigt diese beiden Bereiche, legt Standards fest und überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU ist es erforderlich, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten.

Diese Zusammenarbeit wird seit dem Berichtsjahr 1989 im Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen einer Bewertung unterzogen, um Möglichkeiten für ihre Verbesserung zu ermitteln. Zu diesem Zweck enthält der vorliegende Bericht

- eine Zusammenfassung der auf EU-Ebene und von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen,
- eine Analyse der wichtigsten von den nationalen Behörden und den EU-Stellen erzielten Ergebnisse bei der Aufdeckung von sich auf die EU-Ausgaben und -Einnahmen auswirkenden Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Die Analyse beruht hauptsächlich auf den aufgedeckten Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der sektorspezifischen Vorschriften gemeldet wurden.

In der 30. Ausgabe dieses Berichts wird zusätzlich zu den Informationen über die im Jahr 2018 ergriffenen Initiativen eine Übersicht über die Haupterrungenschaften der vergangenen 30 Jahre gegeben. In den folgenden drei Abschnitten 1.1, 1.2 und 1.3 werden die wichtigsten Maßnahmen erläutert, die in den vergangenen 30 Jahren zur Bekämpfung von Betrug und zum Schutz des EU-Haushalts ergriffen wurden.

Dem Bericht liegen fünf im Anhang 3 aufgeführte Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen<sup>1</sup> bei.

### 1.1. Das erste Jahrzehnt (1989-1998): Grundsteinlegung

Ende 1988 wurde die Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (**UCLAF**) eingerichtet, die die Betrugsverhütungstätigkeiten der Kommission steuern und beaufsichtigen sollte. Gleichzeitig wurde ein **45 Punkte umfassendes Arbeitsprogramm** zur Umsetzung ihrer Ziele aufgestellt.

Während dieses ersten Jahrzehnts wurden mehrere wichtige Legislativmaßnahmen erlassen, die den Rahmen für die Betrugsbekämpfung bis ins Jahr 2017 maßgeblich geprägt haben. Im Jahr **1991** erließ der Rat die **Verordnung (EWG) Nr. 595/91** betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems. Im **Vertrag von Maastricht**, der Ende **1993** in Kraft trat, wurde den Betrugsbekämpfungszielen und den dafür erforderlichen Mitteln höchste legislative Bedeutung beigemessen und die den Mitgliedstaaten obliegende Pflicht bekräftigt, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft in gleicher Weise gegen Betrug zu schützen wie ihre nationalen finanziellen Interessen und zu diesem Zweck wirksame, angemessene und abschreckende Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 209a). In Titel 4 des Vertrags wurden Bestimmungen über eine

<sup>1</sup> i) Durchführung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2018,  
ii) Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfe sowie bei den direkten Ausgaben gemeldet wurden,  
iii) Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union — Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2017“,  
iv) Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) – Gremium nach Artikel 108 der Haushaltsordnung und  
v) Jahresübersicht über die Ergebnisse des Programms „Hercule III“ im Jahr 2018.

verstärkte Zusammenarbeit und die dafür erforderlichen Instrumente festgelegt.

Im Jahr **1994** wurde der **Beratende Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF)**<sup>2</sup> eingerichtet. Darüber hinaus wurden die Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und 1831/94 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der strukturpolitischen Maßnahmen bzw. des Kohäsionsfonds sowie die Einrichtung einschlägiger Informationssysteme angenommen und in allen Mitgliedstaaten eine **gebührenfreie Hotline** für die Meldung von Betrugsdelikten eingerichtet, über die die EU-Bürgerinnen und -Bürger zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen konnten.

Auf zwischenstaatlicher Ebene unterzeichneten die Mitgliedstaaten das **Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (1995)**. Dieses enthält eine gemeinsame Definition von „Betrug“ und anderen schweren Straftatbeständen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, und verpflichtet die Mitgliedstaaten, derartigen Betrug als eigenständigen Straftatbestand zu behandeln und mit geeigneten Sanktionen zu ahnden. Ende 1995 erließ der Rat die **Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95**. Durch diesen Rahmenrechtsakt, der für sämtliche Ausgaben und traditionellen Eigenmittel (außer MwSt.) gilt, wurde die Basis für die Formulierung einheitlicher verwaltungsrechtlicher Sanktionen geschaffen, die in allen Mitgliedstaaten gleiche Rechtskraft besitzen.

Im Jahr **1996** wurden die Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten und das dem Übereinkommen von 1995 als Anlage beigefügte **erste Protokoll über die Korruptionsbekämpfung** angenommen.

Im Jahr **1997** wurde die 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** erlassen. Am 18. Dezember 1997 wurde in Brüssel das Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen („Neapel-II-Übereinkommen“) unterzeichnet, das am 23. Juni 2009 in Kraft trat. Dieses Übereinkommen, das die

Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen die Zollbestimmungen der EU regelt, ergänzt die 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 und die Verordnung (EU) Nr. 389/2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern.

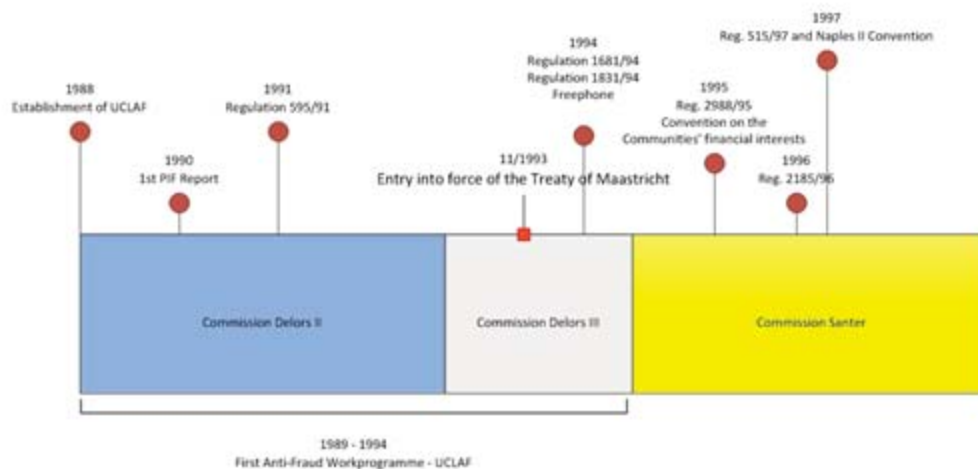
Im gleichen Jahr unterzeichneten die Mitgliedstaaten das dem Übereinkommen von 1995 als Anlage beigefügte **zweite Protokoll (über Geldwäsche und justizielle Zusammenarbeit)**. Der Rat legte das Programm **FISCALIS** zur Förderung von Kommunikations- und Informationsaustauschsystemen zur Vorbeugung gegen Mehrwertsteuer- und Verbrauchssteuerbetrug auf. Die Kommission nahm die Mitteilung „**Agenda 2000**“ an, in der sie ihre Pläne für die Weiterentwicklung der EU und ihrer politischen Strategien am Vorabend des neuen Jahrtausends umriss, die mit der EU-Erweiterung einhergehenden Herausforderungen darlegte und den künftigen Finanzrahmen absteckte.

Das Ende dieses ersten Jahrzehnts war von Ereignissen geprägt, die verschiedene Mängel deutlich werden ließen, welche weitere Maßnahmen in bestimmten Bereichen erforderlich machten.

---

<sup>2</sup> Siehe Abschnitt 6.





## 1.2. Das zweite Jahrzehnt (1999-2008): EU-Erweiterung, Konsolidierung und operative Reformen

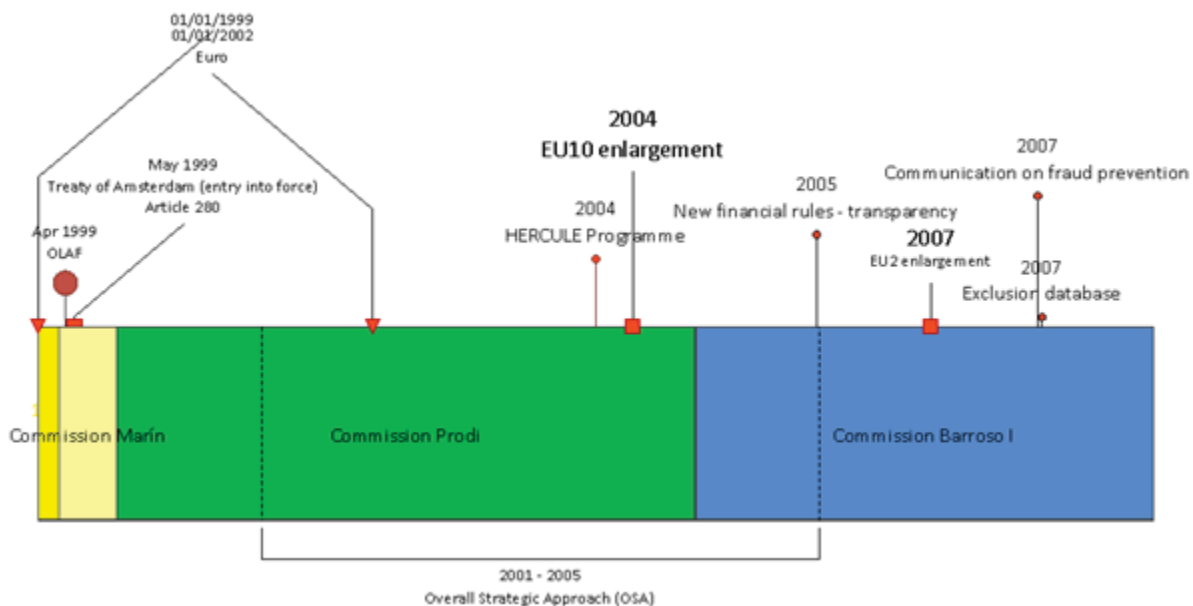
Im April **1999** betrat ein neuer Akteur die Szene: Die Kommission nahm einen Beschluss zur Errichtung des **Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)** an, das als operativ unabhängige Stelle die Aufgaben der UCLAF übernahm. Durch das einschlägige **neue Legislativpaket**, das am 1. Juni 1999 in Kraft trat, wurden die Zuständigkeiten des OLAF auf sämtliche Tätigkeiten ausgeweitet, die dazu dienen, die Interessen der Gemeinschaft gegen widerrechtliche Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen, die Verwaltungs- oder Strafverfahren nach sich ziehen können, zu schützen. Darüber hinaus wird das OLAF seither von allen EU-Organen mit internen Untersuchungen zu Fällen befasst, in denen Verdacht auf schwerwiegendes Fehlverhalten ihrer Mitglieder oder Bediensteten besteht.

Diese Maßnahmen waren Teil einer umfassenden Reform und Modernisierung der gesamten EU-Verwaltung (und insbesondere der Finanzverwaltung), durch die die Steuerung durch die Kommission verstärkt wurde sowie Rechenschaftspflichten und Verantwortlichkeiten deutlicher herausgestellt wurden. Im Rahmen ihrer im Jahr **2000** eingeleiteten Finanzreform überarbeitete die Kommission ihre internen Kontrollstrukturen und übertrug den bevollmächtigten Anweisungsbefugten die vollständige Verantwortung für die interne Kontrolle über ihre Tätigkeiten, was auch Betrugsbekämpfungsmaßnahmen einschließt.

Als erste Untersuchungsstelle der EU legt das OLAF seit jeher den Schwerpunkt seiner Arbeit auf

operative Tätigkeiten. In diesem zweiten Jahrzehnt wurden jedoch nicht nur das vorhandene operative Fachwissen in Sachen Betrugsbekämpfung und die Koordinierung der einschlägigen politischen Initiativen der Kommission in einer Dienststelle (nämlich dem OLAF) zusammengeführt, sondern im weiteren Verlauf auch zahlreiche **politische Ideen und Projekte zur weiteren Verbesserung** der Betrugsbekämpfung entwickelt. Einige dieser Initiativen, die teilweise erst im dritten Jahrzehnt Früchte trugen, waren bereits im **strategischen Gesamtkonzept für den Zeitraum 2001-2005**<sup>3</sup> vorgesehen.

<sup>3</sup> COM(2000) 358 final.



Im Mai **1999** trat der **Vertrag von Amsterdam** in Kraft. Durch ihn wurden die geltenden Betrugsbekämpfungsbestimmungen geändert und ausgeweitet und die Pflicht, alljährlich einen Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen vorzulegen, in Absatz 5 des neuen **Artikels 280** festgeschrieben.

Durch die verstärkte Rolle des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rechnungshofs wurde die Gesamtarchitektur beträchtlich verbessert.

Das zweite Jahrzehnt war geprägt von der Einführung des Euro und der umfangreichsten Erweiterung der EU-Geschichte, in deren Zuge der EU (in den Jahren **2004** und **2007**) insgesamt 12 neue Mitgliedstaaten beitraten. Für die Zwecke der Betrugsbekämpfung wurde es dabei erforderlich, in jedem neuen Mitgliedstaat eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) zu errichten und in allen 12 Ländern umfangreiche Schulungsmaßnahmen der Kommission auf diesem Gebiet durchzuführen.

Im Rahmen des strategischen Gesamtkonzepts wurde eine Task Force „Einziehung“ eingesetzt, um die Maßnahmen zur (Wieder)Einziehung ausgefallener EU-Mittel bei aufgedeckten Betrugsdelikten oder sonstigen Unregelmäßigkeiten zu verstärken.

Im Jahr **2003** legte die Kommission einen Vorschlag zur Auflage des **Programms „Hercule“** vor, durch das Schulungsmaßnahmen, Maßnahmen zur technischen Unterstützung und der Datenaustausch gefördert werden. Das Programm lief im Jahr **2004** an und wurde im Rahmen der **Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2007-2013** und **2014-2020** verlängert.

Im Jahr **2006** wurden neue **Finanzvorschriften** erlassen, welche vorsehen, dass die nationalen Verwaltungen wirkungsvolle interne Kontrollsysteme einrichten und die notwendigen Kontrollen in Bezug auf die von ihnen verwalteten EU-Mittel durchführen.

Im Lichte der wachsenden operativen Erfahrung des OLAF und seiner immer besser werdenden Ergebnisse nahm die Kommission im Jahr **2007** die Mitteilung **„Betrugsprävention auf der Grundlage operativer Ergebnisse: ein dynamisches Konzept für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften“** an, die darauf abzielte, die vom OLAF gesammelten Erfahrungen in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen, damit etwaige Mängel von Legislativvorschlägen, bei der Umsetzung von EU-Vorschriften oder bei der Implementierung von Management- oder Kontrollsystemen rechtzeitig erkannt werden können.

### 1.3. Das dritte Jahrzehnt (2009-2018): Reformen und weitere große Fortschritte

Im dritten Jahrzehnt wurde der Betrugsbekämpfung in allen Bereichen des EU-Haushalts durch die Vielzahl und die hohe Relevanz der auf EU-Ebene angenommenen Maßnahmen eine neue Dynamik verliehen.

Auf der Grundlage der in den zwanzig Jahren zuvor erzielten Fortschritte sind ehrgeizige Initiativen zum Abschluss gebracht worden, welche bewirkt haben, dass der Schutz der finanziellen Interessen der EU in den kommenden Jahren ein noch höheres Niveau erreichen wird.

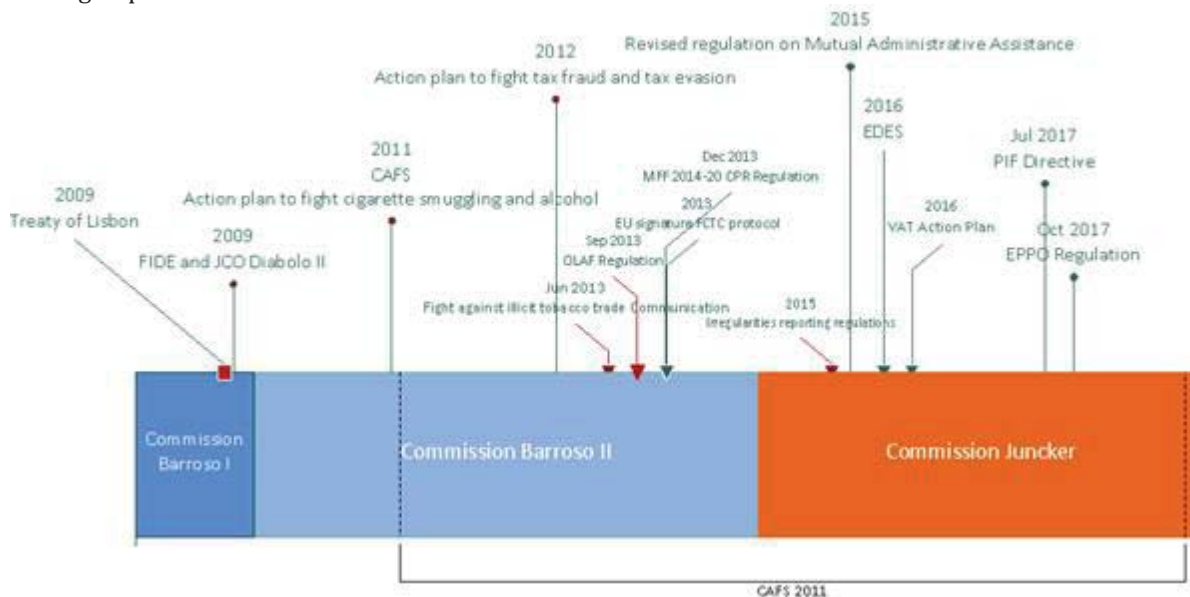
Dabei handelt es sich zwar vor allem um wichtige Legislativmaßnahmen, aber auch die angenommenen operativen Maßnahmen haben große Fortschritte bei der im EU-Vertrag

vorgesehenen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten wie auch zwischen diesen und der Kommission und dem OLAF bewirkt. Dank dieser kontinuierlichen Verbesserungen in diesem Jahrzehnt hat der Rechnungshof ein eingeschränktes Prüfungsurteil zu den EU-Haushalten für die Jahre 2016 und 2017 abgegeben.

Im Jahr **2009** wurde im Zollbereich eine neue Datenbank (**FIDE**) eingerichtet und die **gemeinsame Zollaktion (GZO) „Diabolo II“** gestartet, die ein hervorragendes Beispiel für die künftige operative Zusammenarbeit darstellte: Bei

dieser vom OLAF mit Unterstützung vonseiten Europols und Interpols koordinierten GZO wirkten sämtliche Partner des Asien-Europa-Treffens (ASEM) mit.

Ende 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Durch ihn wurde eine Vielzahl wichtiger Änderungen eingeführt, die Integration des Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) in das Unionssystem abgeschlossen und die Möglichkeit geschaffen, eine Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA) zu errichten.



Im Jahr **2011** nahm die Kommission eine ehrgeizige **Betrugsbekämpfungsstrategie** und einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels entlang der Ostgrenze der EU an. Im Jahr **2012** stellte sie ihre Pläne für die **Bekämpfung von Steuerbetrug und -umgehung** vor.

Auch im Jahr **2013** wurden wichtige Fortschritte beim Schutz der finanziellen Interessen der Union erzielt: In Übereinstimmung mit den Zielen der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission wurden spezifische Betrugsbekämpfungsbestimmungen in die Ausgabenprogramme des MFR 2014-2020 aufgenommen, welche die mittelverwaltenden Behörden verpflichten, wirksame und verhältnismäßige Betrugsbekämpfungsmaßnahmen anzunehmen. In der Verordnung (EU) Nr. 883/2013 wurde, was die **vom OLAF durchgeführten Untersuchungen** anbelangt, der Begriff „Verwaltungsuntersuchungen“ neu definiert; zudem wurden die Verfahrensgarantien für die Betroffenen verstärkt und alle Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung zu benennen, um eine wirksame Zusammenarbeit zu ermöglichen und den Austausch von Informationen mit dem OLAF zu vereinfachen.

Ferner unterzeichneten 54 Vertragsparteien (darunter auch die EU) das **FCTC-Protokoll zur Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen**. Die Kommission nahm zudem die Mitteilung „Verstärkung der **Bekämpfung des Zigarettschmuggels** und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie“ und einen einschlägigen Aktionsplan an.

Das in der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission vorgesehene Legislativpaket wurde im Jahr **2014** mit der Annahme überarbeiteter Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe bzw. die Vergabe von Aufträgen im Versorgungsbereich sowie einer neuen Richtlinie über die Konzessionsvergabe fertiggestellt. Im gleichen Jahr wurden sämtliche vorrangigen Maßnahmen der Strategie abgeschlossen.

Unter der Kommission Juncker setzte sich diese Dynamik fort, und so wurden gegen Ende dieses dritten Jahrzehnts schließlich zwei weitere umfangreiche, lang erwartete Rechtsakte angenommen, um den strafrechtlichen Schutz des EU-Haushalts zu verbessern: die Richtlinie über die **strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union**

**gerichtetem Betrug**<sup>4</sup> und die Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)<sup>5</sup>.

Im Jahr 2017 überarbeitete die Kommission ihren internen Kontrollrahmen<sup>6</sup>, um dafür Sorge zu tragen, dass sämtlichen Kontrollaspekten einschließlich der Betrugsbekämpfung auf allen Organisationsebenen wirksam Rechnung getragen wird.

Die folgenden Kapitel dieses Berichts befassen sich mit den im Jahr 2018 erzielten Fortschritten.

## **2. HARMONISIERUNG UND VERSTÄRKUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU: BEREICHSÜBERGREIFENDE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE IM JAHR 2018**

### **2.1. Von den EU-Organen erlassene Rechtsvorschriften**

#### *2.1.1. Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa): aktueller Stand*

Nach der Annahme der EUSTa-Verordnung bestätigten die Niederlande und Malta im August 2018 ihre Mitwirkung in der EUSTa, sodass inzwischen bereits 22 Mitgliedstaaten an der EUSTa teilnehmen. Die EUSTa wird dafür zuständig sein, die in der Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug definierten Straftaten zu untersuchen, strafrechtlich zu verfolgen und zur Anklage zu bringen.

Nach dem Ende des in ihrer Gründungsverordnung vorgesehenen Errichtungszeitraums von drei Jahren wird sie voraussichtlich Ende 2020 ihren Betrieb aufnehmen. Die Schaffung der EUSTa zählt zu den vorrangigen Zielen der Kommission und ist bereits weit vorangeschritten.

Im Jahr 2018 hat die Kommission einen Interimsverwaltungsdirektor der EUSTa ernannt, der für die Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständig ist. Zudem sind im Laufe des Jahres 2018 die Verfahren zur Einstellung des Europäischen

Generalstaatsanwalts und der Europäischen Staatsanwälte eingeleitet worden. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten eingeladen, bis spätestens Ende März 2019 ihre Kandidaten für das Amt eines Europäischen Staatsanwalts zu nominieren.

Während dieses Prozesses wird in der nach Maßgabe der EUSTa-Verordnung eingesetzten Sachverständigengruppe fortwährend Rücksprache mit den teilnehmenden Mitgliedstaaten gehalten.

#### *2.1.2. „Omnibus-Verordnung“*

Die sogenannte Omnibus-Verordnung (Verordnung (EU) Nr.2018/1046) wurde am 18. Juli 2018 erlassen. Durch sie wurden die bestehende Haushaltsordnung, in der der allgemeine Rahmen für die Mittelverwaltung festgelegt ist, und eine Reihe von Rechtsakten, die die mehrjährigen EU-Programme in verschiedenen Bereichen wie der Kohäsionspolitik regeln, geändert. Anders ausgedrückt: Durch die „Omnibus-Verordnung“ sind die geltenden Finanzvorschriften der EU vereinfacht und ergebnisorientierter ausgerichtet worden. Durch einige dieser Änderungen ist zudem der Rückgriff auf die Finanzinstrumente der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vereinfacht worden.

In Artikel 61 der Haushaltsordnung wird der Begriff „Interessenkonflikt“ in Bezug auf sämtliche Finanzakteure, die den Haushaltsplan der EU nach Maßgabe der verschiedenen Mittelverwaltungsmethoden - auch auf nationaler Ebene - durchführen, neu definiert. Dies dürfte dazu führen, dass die Finanzakteure künftig weit häufiger „Interessenerklärungen“ abgeben, die Transparenz zunimmt und das Vertrauen der Öffentlichkeit steigt.

### **2.2. Zukunftsgestaltung: legislative und politische Initiativen der EU-Organe**

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen bei den politischen und legislativen Initiativen der Kommission im Jahr 2018.

#### *2.2.1. Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013*

Am 23. Mai 2018 nahm die Kommission einen Vorschlag zur Änderung ausgewählter Bestimmungen der Verordnung (EU, Euratom) Nr.883/2013<sup>7</sup> an. Hauptgrund für die Änderung

<sup>4</sup> 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. 29–41).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> C(2017) 2373 final.

<sup>7</sup> 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).



der Verordnung ist die Notwendigkeit, den OLAF-Betrieb an die Arbeitsweise der künftigen EUStA anzupassen. Zudem soll die Wirksamkeit der Untersuchungstätigkeit des OLAF erhöht werden, indem i) näher präzisiert wird, in welchem Umfang das Unionsrecht und die nationalen Rechtsvorschriften bei Kontrollen und Überprüfungen vor Ort anwendbar sind (Kodifizierung der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichts), ii) die Zulässigkeit vom OLAF erhobener Beweise in anschließenden Gerichtsverfahren verbessert wird und iii) eine klare Rechtsgrundlage für den mithilfe der zuständigen nationalen Behörden erfolgenden Zugriff des OLAF auf Bankkontoinformationen geschaffen wird.

Bezüglich der künftigen Beziehung zwischen dem OLAF und der EUStA sieht der Vorschlag der Kommission bestimmte Berichterstattungspflichten des OLAF für den Fall vor, dass das OLAF auf mögliche Betrugsdelikte stößt, die in die Zuständigkeit der EUStA fallen. Um sicherzustellen, dass sich das OLAF und die EUStA optimal ergänzen und ein ausgewogener Rückgriff auf straf- bzw. verwaltungsrechtliche Mittel zum Schutz des EU-Haushalts erfolgt, wird in dem Vorschlag zudem präzisiert, wie und wann das OLAF die EUStA auf deren Antrag zu unterstützen bzw. deren Tätigkeiten zu ergänzen hat sowie wann das OLAF eine Verwaltungsuntersuchung von sich aus einleiten bzw. fortführen darf.

Durch diese gezielte Änderung der OLAF-Verordnung soll gewährleistet werden, dass die überarbeitete Verordnung zu dem Zeitpunkt, an dem die EUStA voraussichtlich ihren Betrieb aufnehmen wird (Ende 2020), bereits in Kraft sein wird. Im weiteren Verlauf könnte sich eine weiterreichende Modernisierung des geltenden Rechtsrahmens für das OLAF anschließen.

Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag ist im Laufe des Jahres 2018 sowohl unter dem bulgarischen als auch unter dem österreichischen Ratsvorsitz in der Ratsgruppe „Betrugsbekämpfung“ (GAF) erörtert worden. Unter dem finnischen Ratsvorsitz sollen im Herbst 2019 informelle Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog) aufgenommen werden. Das Europäische Parlament hat seinen Bericht<sup>8</sup> über den Vorschlag der Kommission am 16. April 2019 angenommen.

### *2.2.2. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in*

### *Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten*

Am 2. Mai 2018 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten unterbreitet. Der Vorschlag basiert auf der Prämisse, dass die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine unverzichtbare Voraussetzung für die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ist. Er sieht vor, dass die EU im Falle von Rechtsstaatlichkeitsverstößen den Zugang zu EU-Mitteln in angemessenem Umfang aussetzen, verringern oder beschränken können soll. Bei etwaigen Beschlüssen zur Einleitung eines solchen Verfahrens würde die Kommission sachdienliche Informationen wie Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union, Berichte des Europäischen Rechnungshofs oder Schlussfolgerungen einschlägiger internationaler Organisationen berücksichtigen. Bevor ein derartiger Beschluss getroffen würde, würde der betreffende Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Die Mitgliedstaaten wären weiterhin verpflichtet, die betroffenen Programme durchzuführen und Gelder an Endempfänger bzw. -begünstigte auszuzahlen. Der Vorschlag wird zurzeit von Rat und Parlament erörtert.

### *2.2.3. Bereichsübergreifende Bestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen der Union in allen Kommissionsvorschlägen für mehrjährige Finanzrahmen*

Das OLAF hat in enger Zusammenarbeit mit den zentralen und den für Ausgaben zuständigen Kommissionsdienststellen Standardbestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen der EU ausgearbeitet, die in alle Legislativvorschläge der Kommission für Ausgabenprogramme im Rahmen der direkten, der indirekten und der geteilten Mittelverwaltung ab 2020 aufgenommen werden sollen. Diese Bestimmungen sehen vor, dass es die finanziellen Interessen der EU durch verhältnismäßige Maßnahmen unter anderem zur Prävention, Aufdeckung, Behebung und Untersuchung von Unregelmäßigkeiten und Betrug zu schützen gilt. Zudem verpflichten sie jede Person oder Stelle, die EU-Mittel erhält, uneingeschränkt am Schutz der finanziellen Interessen der EU mitzuwirken, der Kommission, dem OLAF, der EUStA und dem Europäischen Rechnungshof die erforderlichen Zugangsrechte zu gewähren und sicherzustellen, dass an der Ausführung von EU-Mitteln beteiligte Dritte gleichwertige Rechte gewähren.

<sup>8</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383\\_DE.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_DE.html?redirect).

#### 2.2.4. Korruptionsbekämpfung in der EU

Die Korruptionsbekämpfung war im Jahr 2018 ein vorrangiges Thema des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Insgesamt 14 Länderberichte<sup>9</sup> enthielten eine Bewertung der Korruptionsbekämpfung auf rechtlicher, politischer und institutioneller Ebene einschließlich der bisherigen Fortschritte und der verbleibenden Herausforderungen.

Sechs Mitgliedstaaten wurden zudem länderspezifische Maßnahmen für eine intensivere Korruptionsbekämpfung, zur Behebung von Mängeln bei der öffentlichen Auftragsvergabe, zur Verstärkung des Korruptionsbekämpfungsrahmens, für eine wirksamere Verhütung und Unterbindung von Korruption, für die Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Verstärkung der Rechenschaftspflicht auf staatsanwaltschaftlicher und polizeilicher Ebene empfohlen.

Im Anschluss an eine diesbezügliche Aufforderung zur Einreichung von Angeboten wurden sieben Finanzhilfen mit einem Gesamtvolumen von 2,2 Mio. € für Projekte vergeben, die Maßnahmen auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung umfassen.

Die Kommission und das OLAF haben im Jahr 2018 aktiv zu mehreren europäischen und internationalen Betrugsbekämpfungsforen wie denen zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Arbeitsgruppe „Korruptionsbekämpfung“ der G20-Staaten und des EPAC/EACN-Netztes (European Partners Against Corruption - EPAC bzw. Europäisches Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung - EACN) beigetragen.

#### 2.2.5. Internationale Zusammenarbeit

Um eine wirksamere Bekämpfung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug auch außerhalb der EU-Grenzen zu ermöglichen, hat die Kommission wieder auf die Aufnahme von Betrugsbekämpfungsklauseln in Abkommen mit Drittländern sowie in Vorlagen für Beitragsvereinbarungen mit internationalen Finanzinstitutionen und sonstigen internationalen Organisationen hingewirkt.

Das OLAF hat im Jahr 2018 zwei spezifische Veranstaltungen zur Unterstützung von Drittländern organisiert, nämlich

- das (im Juni 2018 in Bosnien und Herzegowina ausgerichtete) jährliche OLAF-Seminar für Vertreter von Partnerbehörden in

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_de](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_de)

Kandidatenländern und möglichen Kandidatenländern über bewährte Verfahren zur Untersuchung von Betrugsdelikten und<sup>i</sup>

- ein (im Juli 2018 veranstalteter) Workshop zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine, an dem Vertreter aller zuständigen Betrugsbekämpfungsstellen der Ukraine teilgenommen haben.

Zudem schloss das OLAF zwei Verwaltungsvereinbarungen über die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Entwicklungsbank bzw. dem Büro des Generalinspektors der United States Agency for International Development (USAID).

#### 2.2.6. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission und das neue Gesetzgebungspaket zur Governance in der Kommission

Die Kommission hat im Jahr 2018 eine neue Betrugsbekämpfungsstrategie ausgearbeitet, die ihre am 24. Juni 2011 angenommene Betrugsbekämpfungsstrategie<sup>10</sup> ersetzen soll. Diese stellt darauf ab, die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrug zu verbessern und soll sicherstellen, dass eine geeignete Ahndung, Nacherhebung bzw. Einziehung und Abschreckung ein vorrangiges Ziel der Kommissionsagenda bildet.

Die neue Betrugsbekämpfungsstrategie wurde am 29. April 2019 angenommen. Sie basiert auf einer gründlichen Evaluierung, bei der festgestellt wurde, dass vor allem in Bezug auf die Erhebung und Analyse von Betrugsdaten, die Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und die kommissionsinterne Aufsicht zur Aufdeckung von Betrugsdelikten in der Kommission noch Verbesserungsbedarf besteht. Diese Aspekte wurden daher in den Mittelpunkt der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission gestellt. Sie stimmen zudem mit den Ergebnissen einer kommissionsinternen Evaluierung der vorherigen Strategie überein.

Bis Ende 2018 wurden mehrere Verbesserungen an der kommissionsinternen Steuerung vorgenommen<sup>11</sup>, durch die die Rolle des Managementkontrollgremiums der Kommission auch auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung verstärkt wurde.

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

<sup>11</sup> Siehe die Mitteilung an die Kommission „Straffung und Stärkung der institutionellen Governance in der Europäischen Kommission“ (C(2018)7704 final vom 21.11.2018).



### 2.2.7. Durchführung des Programms „Hercule“

Im Rahmen des Programms „Hercule III“ für den Zeitraum 2014-2020<sup>12</sup> werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen gefördert. Im Jahr 2018, dem fünften Durchführungsjahr des Programms, wurden Mittel in Gesamthöhe von 15,35 Mio. € für folgende Zwecke bereitgestellt<sup>13</sup>:

- Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der operativen und technischen Kapazitäten der Zoll- und Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten sowie von IT-Unterstützung (diese Finanzierungen machen mindestens 75 % des Programmbudgets aus) und
- Schulungen und Konferenzen, darunter digitalforensische Schulungen für Bedienstete von Strafverfolgungsbehörden in Mitgliedstaaten und Partnerländern (diese Finanzierungen machen etwa 25 % des Programmbudgets aus).

Die Empfänger der im Rahmen des Programms „Hercule III“ gewährten Finanzhilfen haben im Jahr 2018 große Erfolge vermeldet, die auch dank der im Rahmen des Programms finanzierten Ausrüstung und Schulungen zustande kamen,<sup>14</sup> so u.a.

- Beschlagnahmen von geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten und von geschmuggeltem oder gefälschtem Tabak,
- aufgedeckte neue Betrugsmuster und Netze organisierter krimineller Vereinigungen und
- verbesserte Maßnahmen und schnellere Untersuchungen im Zusammenhang mit gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Unregelmäßigkeiten und Korruptionsdelikten.

## 2.3. Rechtsprechung des EuGH

### 2.3.1. *Sigma Orionis gegen Kommission*

Ergänzend zum bestehenden Fallrecht erging im Jahr 2018 ein weiteres Urteil des Gerichts, das den Schutz der finanziellen Interessen der EU durch vom OLAF durchgeführte Kontrollen und Überprüfungen vor Ort betrifft:

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 250/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Einführung eines Programms zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union (Programm „Hercule III“) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 804/2004/EG (ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 6).

<sup>13</sup> Kommissionsbeschluss C(2018) 1763 final vom 28. März 2018.

<sup>14</sup> Für nähere Informationen siehe die in Fußnote 1 v) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

In der Rechtssache *Sigma Orionis gegen Kommission*<sup>15</sup> präzisierte das Gericht näher, welche Vorschriften für diese Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gelten.

Das Gericht entschied, dass die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort vom OLAF auf der Grundlage der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 und der Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/1996 sowie der vom Generaldirektor des OLAF ausgestellten schriftlichen Ermächtigung durchgeführt werden, sofern sich der Wirtschaftsteilnehmer ihnen nicht widersetzt. Das heißt, dass bei Sachverhalten, die durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 oder durch die Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/1996 geregelt werden, EU-Recht vor nationales Recht geht. Ferner entschied das Gericht, dass die sich auf den möglichen Widerstand von Wirtschaftsteilnehmern gegen eine sie betreffende Kontrolle beziehenden Bestimmungen der Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/1996 den Wirtschaftsteilnehmern nicht das Recht geben, sich den von OLAF geplanten Maßnahmen zu widersetzen, sondern dass diese Bestimmungen lediglich vorsehen, dass betroffene Wirtschaftsteilnehmer, die sich der Kontrolle widersetzen, durch den Rückgriff auf die (nach Maßgabe des nationalen Rechts) von den nationalen Behörden geleistete Unterstützung gezwungen werden können, diese Maßnahmen zu akzeptieren. Bezüglich der Verfahrensgarantien erinnerte das Gericht daran, dass das OLAF die im EU-Recht und insbesondere in der Charta verankerten Grundrechte zu wahren hat.

Nach Auffassung der Kommission tragen diese wichtigen Klarstellungen des Gerichts zu größerer Effizienz der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen bei.

### 2.3.2. *Fallrecht zum EDES*

Das Gericht hat entschieden, dass das im Jahr 2016 eingerichtete Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES)<sup>16</sup> sowohl in Bezug auf die Früherkennung Gültigkeit besitzt (Urteil des Gerichts vom 24. Oktober 2018 in der Rs. T-477/16, *Epsilon International SA gegen Europäische Kommission*) als auch in Bezug auf den Ausschluss (Urteil des Gerichts vom 8. November 2018 in der Rs. T-454/17, „Pro NGO!“ gegen Kommission)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Urteil des Gerichts vom 3. Mai 2018 in der Rs. T-48/16, *Sigma Orionis SA gegen Europäische Kommission*.

<sup>16</sup> Siehe Abschnitt 7.

<sup>17</sup> Für eine ausführlichere Analyse der zum EDES ergangenen Urteile des Europäischen Gerichtshofs siehe die in Fußnote 1 iv) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

## 2.4. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen

### 2.4.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Die nachfolgende Zusammenfassung gibt einen Überblick über die Entwicklungstrends und die vorrangigen Ziele der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, ist jedoch keineswegs erschöpfend. Die Mitgliedstaaten waren gehalten, höchstens drei Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu melden, aber einige Mitgliedstaaten haben möglicherweise mehr als drei Maßnahmen gemeldet.<sup>18</sup>

Im Jahr 2018 meldeten die Mitgliedstaaten insgesamt 71 Maßnahmen<sup>19</sup> zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung. Die Maßnahmen erstreckten sich auf den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus und betrafen zumeist die geteilte Mittelverwaltung und die öffentliche Auftragsvergabe, gefolgt von Maßnahmen in den Bereichen Interessenkonflikte, Korruptions- und Betrugsbekämpfungsstrategien, Finanzdelikte, Zoll und illegaler Handel. Die meisten Maßnahmen bezogen sich auf die Prävention und die Aufdeckung. Etwa ein Drittel der gemeldeten Maßnahmen bezog sich zudem auf die Bereiche „Untersuchung und Verfolgung“ und „(Wieder)einziehungen und Sanktionen“.

Dabei handelte es sich mehrheitlich (zu 64 %) um sektorspezifische Maßnahmen und zu 36 % um bereichsübergreifende Maßnahmen. Vierzehn sektorspezifische Maßnahmen bezogen sich auf Einnahmenausfälle in den Bereichen Steuerbetrug und Zölle. Weitere 31 Maßnahmen bezogen sich auf Ausgaben und betrafen sämtliche Haushaltsbereiche. Die sektorspezifischen Maßnahmen werden in den Abschnitten zu den betreffenden Haushaltsbereichen behandelt. In diesem Abschnitt werden lediglich die bereichsübergreifenden Maßnahmen zusammengefasst.

#### 2.4.1.1. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien

Bis Ende 2018 hatten insgesamt 11 Mitgliedstaaten<sup>20</sup> eine nationale

Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen und der Kommission übermittelt. **Die Kommission möchte die anderen Mitgliedstaaten erneut bitten**, entsprechend der Empfehlung aus dem Sonderbericht Nr. 06/2019 des Europäischen Rechnungshofs **eine solche Strategie auszuarbeiten.**

#### 2.4.1.2. Förderung von Transparenz und Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Zehn Mitgliedstaaten<sup>21</sup> haben im Jahr 2018 insgesamt 13 Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe erlassen. Diese zielen auf die Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten sowie auf die Förderung von mehr Transparenz ab. Bei etwa der Hälfte der Maßnahmen handelte es sich um Rechtsakte zur Präzisierung oder Konsolidierung bestehender Vorschriften oder zur Anpassung der nationalen Systeme an Entwicklungen auf dem Gebiet des EU-Rechts. Daneben vermeldeten die Mitgliedstaaten eine Reihe organisatorischer oder operativer Maßnahmen, die sich hauptsächlich mit Schulungen oder der Einführung neuer IT-Werkzeuge befassten.

#### 2.4.1.3. Sonstige Maßnahmen

Die übrigen gemeldeten bereichsübergreifenden Maßnahmen betrafen überwiegend das Vorgehen gegen Finanzkriminalität und organisierte Kriminalität,<sup>22</sup> insbesondere im Hinblick auf die Errichtung der EUStA.<sup>23</sup> Lettland setzte seine über drei Jahre laufende nationale Betrugsbekämpfungskampagne „#FraudOff!“ fort, die das öffentliche Bewusstsein für Betrug schärfen und eine Politik der Nulltoleranz gegenüber Betrug fördern soll.

Zwei Mitgliedstaaten<sup>24</sup> meldeten Maßnahmen bezüglich ihrer internen Kontrollsysteme. Schweden übermittelte Informationen über das jährliche Programm seines Rates für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (SEFI), und Kroatien teilte Informationen über eine internationale Konferenz über den Umgang mit Unregelmäßigkeiten mit.

<sup>18</sup> Die gemeldeten Maßnahmen werden in der in Fußnote 1 i) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ausführlich analysiert.

<sup>19</sup> Einige dieser Maßnahmen waren Bestandteil eines Maßnahmenpakets (beispielsweise aus legislativen, administrativen, operativen oder organisatorischen Maßnahmen, die zusammen für ein Vorgehen auf verschiedenen Landesebenen angenommen wurden). Dadurch belief sich die Gesamtzahl der gemeldeten Maßnahmen auf 111.

<sup>20</sup> Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und

Ungarn haben in der Vergangenheit eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie gemeldet, die aber inzwischen überholt ist.

<sup>21</sup> Bulgarien, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

<sup>22</sup> Schweden und Ungarn.

<sup>23</sup> Griechenland, Rumänien und Tschechien.

<sup>24</sup> Belgien und Schweden.

Drei Mitgliedstaaten<sup>25</sup> meldeten Maßnahmen in bestimmten Sektoren sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenbereiche.

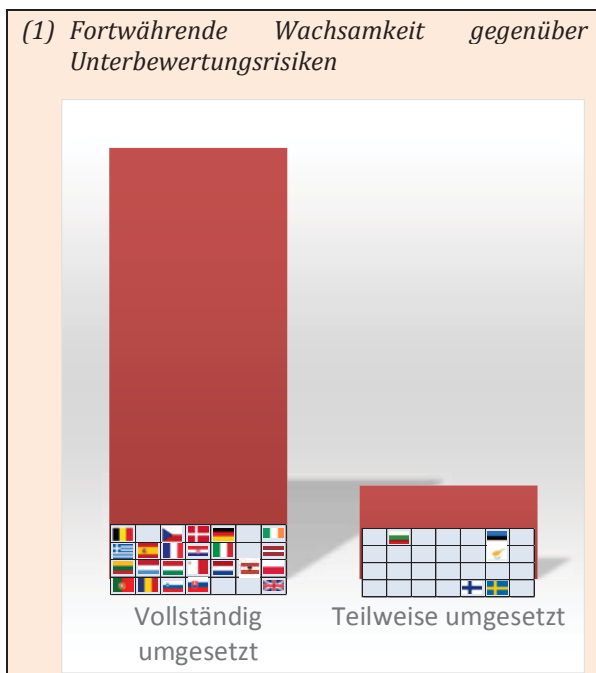
- Die vor allem für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zuständige italienische Guardia di Finanza arbeitete spezielle operative Pläne für das Vorgehen gegen Veruntreuungen, rechtsgrundlose Anträge auf EU-Mittel, den rechtsgrundlosen Erhalt solcher Mittel und gegen MwSt.-Betrug aus,
- Slowenien verstärkte die Zusammenarbeit zwischen den für die finanziellen Interessen der EU zuständigen Behörden und den Strafverfolgungs- bzw. Justizbehörden, und
- das Vereinigte Königreich vermeldete eine Maßnahme zur Bekämpfung von Steuerbetrug und zum Schutz des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF).

#### 2.4.2. Umsetzung der Empfehlungen von 2017

Die Kommission hatte in ihrem Jahresbericht 2017 über den Schutz der finanziellen Interessen zwei umfangreiche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet. Eine davon betraf die Einnahmen, die andere betraf die Ausgaben.

Die Kommission hatte den Mitgliedstaaten folgende Maßnahmen empfohlen<sup>26</sup>:

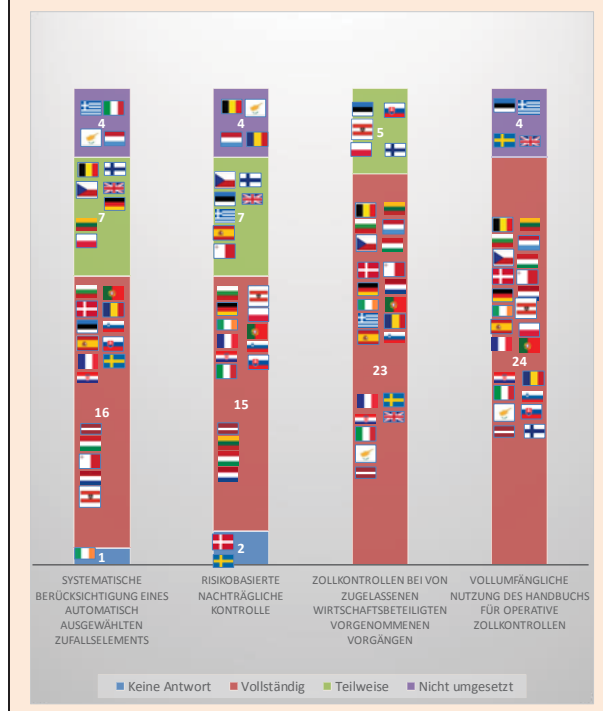
#### (1) Fortwährende Wachsamkeit gegenüber Unterbewertungsrisiken



#### (2) Verstärkung der Zollkontrollen



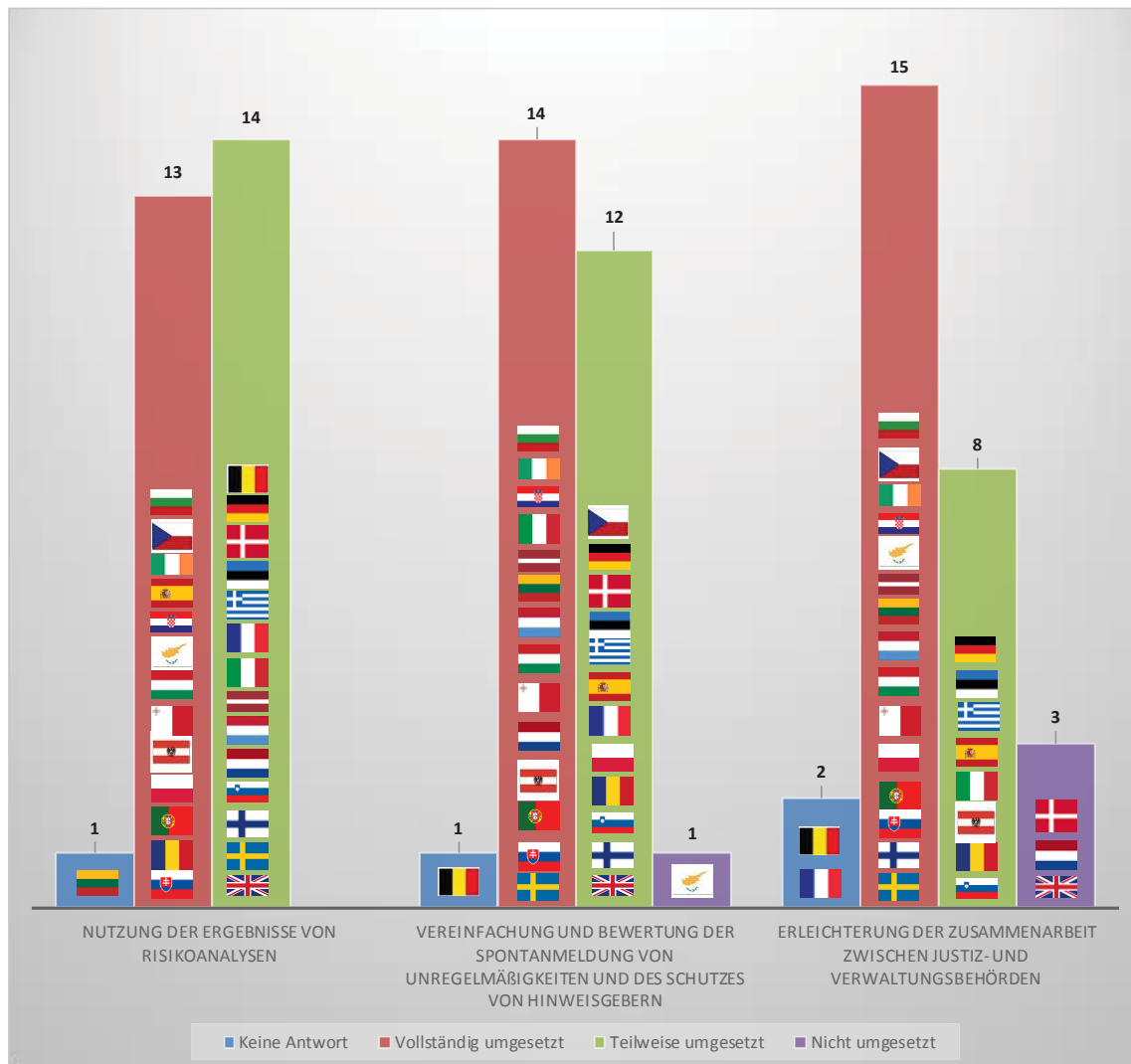
#### (3) Annahme sonstiger Maßnahmen für ein besseres Risikomanagement im Zollbereich



<sup>25</sup> Diese Maßnahmen wurden zwar von den Mitgliedstaaten selbst nicht als bereichsübergreifende Maßnahmen definiert, passen aber am besten in diesen Abschnitt.

<sup>26</sup> Für eine ausführliche Analyse der Antworten siehe die in Fußnote **Error! Bookmark not defined.** iii) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Bezüglich der Ausgaben waren den Mitgliedstaaten folgende Maßnahmen empfohlen worden:



Die Folgemaßnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden, zeigen im Großen und Ganzen, dass die meisten Mitgliedstaaten Fortschritte gemacht haben. Die erzielten Ergebnisse zeugen von wirksamen Folgemaßnahmen auf der Einnahmenseite des Haushalts. Auf der Ausgabenseite hingegen zeigt sich deutlich, dass es immer dringender wird, die Zusammenarbeit zwischen den mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU befassten Behörden zu verstärken.

Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über mehrere Werkzeuge und Verfahren für die Kommunikation mit internen Hinweisgebern und die Wahrung ihrer Anonymität. Oftmals scheint es jedoch selbst auf nationaler Ebene an zentraler Koordination oder Harmonisierung von Vorschriften und Konzepten zu mangeln. Die Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, über die die beiden gesetzgebenden Organe im April 2019 Einigung<sup>27</sup> erzielt haben, soll dazu beitragen, einige verbliebene Lücken zu beseitigen.

Ein weiterer Bereich, in dem Verbesserungen vorgenommen werden könnten, ist die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden, Strafverfolgungsbehörden und der Justiz. Die AFCOS können eine wichtige Rolle bei der Förderung und Unterstützung einer solchen Zusammenarbeit - auch im Hinblick auf die Errichtung der EUSTA - spielen. Auch dies wird im Sonderbericht Nr. 06/2019 des Europäischen Rechnungshofs angesprochen.

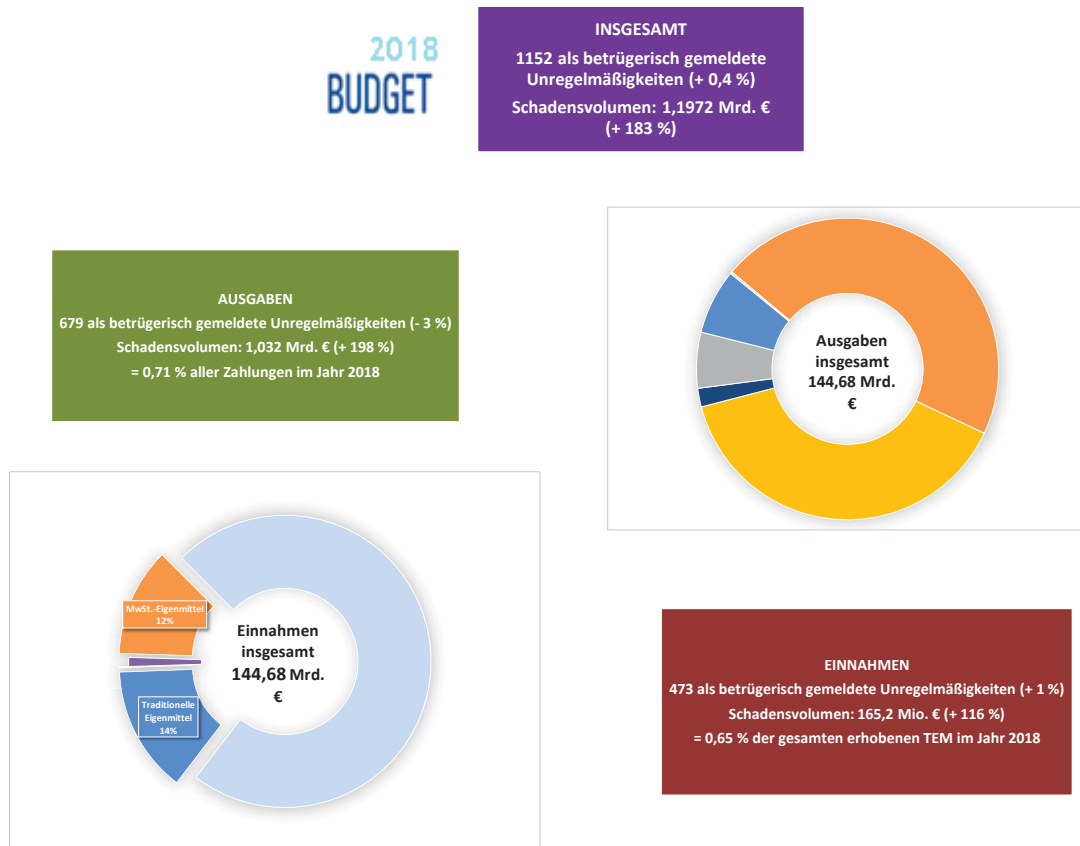
<sup>27</sup> Die vereinbarte vorläufige Fassung ist abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_DE.html).

## 2.5. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte<sup>28</sup>

Im Jahr 2018 wurden der Kommission insgesamt 11 638 betrügerische oder nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten gemeldet, was einen Rückgang um 25 % gegenüber dem Jahr 2017 bedeutet. Ihr Schadensvolumen belief sich auf insgesamt 2,5 Mrd. € und blieb somit stabil gegenüber dem Vorjahr.

Die Aufdeckung und Meldung einer Unregelmäßigkeit zieht Korrekturmaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sowie - bei Verdacht auf Betrug - die Einleitung eines Strafverfahrens nach sich.

**Abbildung 1: als betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2018**



<sup>28</sup> Für eine ausführliche Analyse der gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe die in Fußnote 1 ii) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

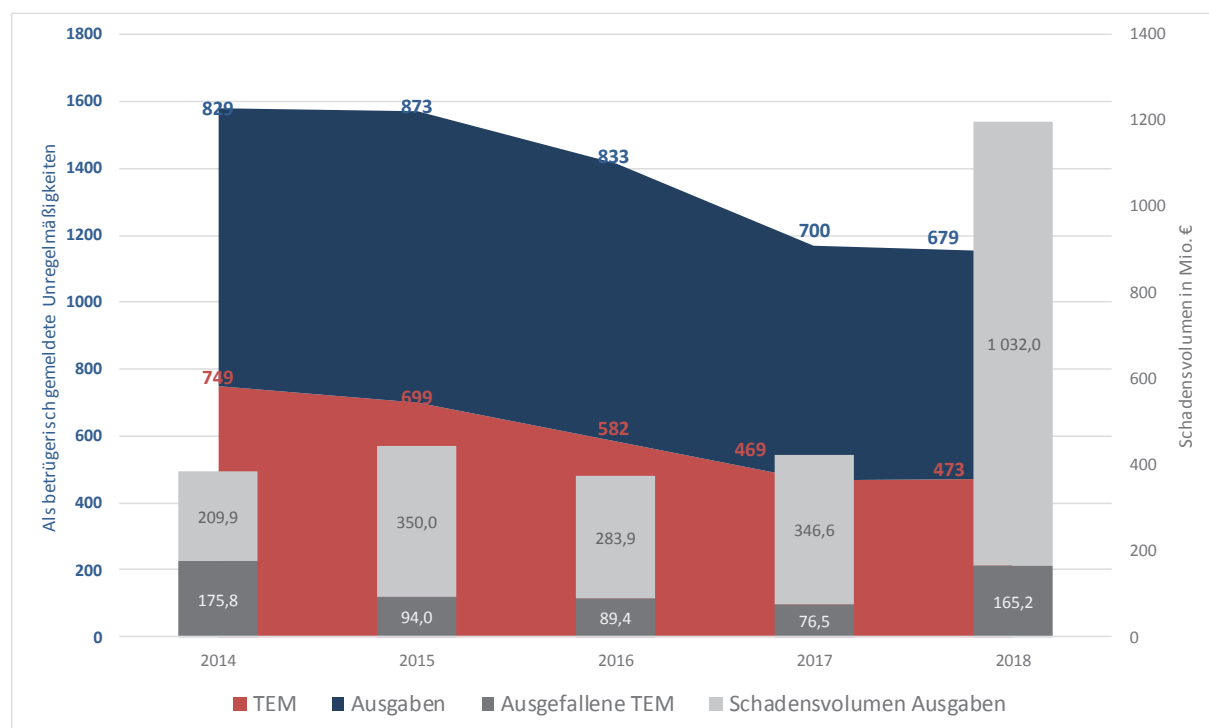
### 2.5.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Die Anzahl der als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten (die vermutete oder festgestellte Fälle von Betrug einschließen) und die damit verbundenen Beträge können nicht als direkter Indikator für das Ausmaß des Betrugs zulasten des EU-Haushalts angesehen werden. Sie besagen lediglich, wie viele Fälle von möglichem Betrug von den Mitgliedstaaten und den EU-Stellen aufgedeckt und gemeldet wurden.

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 1152 Unregelmäßigkeiten als betrügerisch gemeldet (dies entspricht 10 % aller aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten).<sup>29</sup> Ihr Gesamtschadensvolumen belief sich auf 1,1972 Mrd. € (48 % der von Unregelmäßigkeiten betroffenen Beträge)<sup>30</sup> und betraf sowohl den Ausgaben- als auch den Einnahmenbereich (siehe Abbildung 1).

Gegenüber 2017 blieb die Zahl der im Jahr 2018 als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten stabil, während bei ihren finanziellen Auswirkungen ein erheblicher Anstieg um 183 % zu verzeichnen war. Was die vergangenen fünf Jahre (2014-2018) anbelangt, so lag die Zahl der im Jahr 2018 als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten 27 % unter der des Jahres 2014 und 16 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt. Bei den finanziellen Auswirkungen bestehen große Schwankungen (siehe Abbildung 4), da in Einzelfällen mitunter große Beträge betroffen sein können. Der starke Anstieg im Jahr 2018 ist auf die im kohäsionspolitischen Bereich verzeichneten Unregelmäßigkeiten zurückzuführen, auf die in Abschnitt 4.3.2.1 näher eingegangen wird.

**Abbildung 2: als betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten und ihre Schadensbeträge im Zeitraum 2014-2018**



Eine Aufschlüsselung der im Jahr 2018 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen liegt in Anhang 1 bei.

### 2.5.2. Aufgedeckte und gemeldete nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Jahr 2018 wurden der Kommission 10 487 als nicht betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten mitgeteilt (27 % weniger als im Jahr 2017). Mit Ausnahme der Heranführungshilfen gingen die Zahlen in

<sup>29</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).

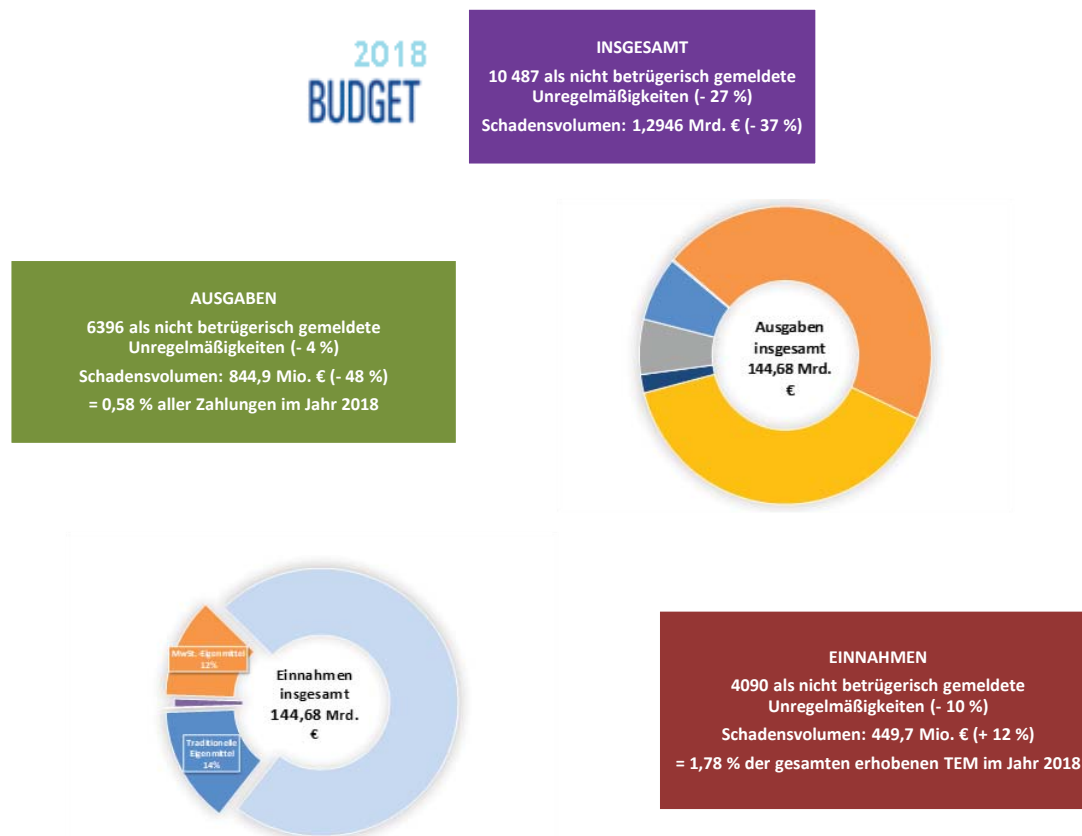
<sup>30</sup> Dieser Indikator bezeichnet den Anteil am Gesamtbetrugsvolumen (Fraud Amount Level - FAL). Siehe Abschnitt 2.3.3 des in Fußnote 29 genannten Dokuments.



allen Sektoren zurück. Das Volumen der finanziellen Auswirkungen ging um 37 % auf ca. 1,3 Mrd. € zurück (siehe Abbildung 3).

Eine Aufschlüsselung der im Jahr 2018 als nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen liegt in Anhang 2 bei.

**Abbildung 3: als nicht betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2018**



### 2.5.3. Untersuchungen des OLAF

Im Jahr 2018 leitete das OLAF insgesamt 219 Untersuchungen ein, schloss 167 Untersuchungen ab und empfahl Maßnahmen zur (Wieder)einziehung von insgesamt 371 Mio. €. Am Jahresende liefen insgesamt 414 Untersuchungen.<sup>31</sup>

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

### 3.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen

#### 3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe

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

„AFIS“<sup>32</sup> ist die übergreifende Bezeichnung für eine Reihe von der Europäischen Kommission (bzw. vom OLAF) betriebener IT-Anwendungen zur Betrugsbekämpfung, über die der Kontakt zu den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hergestellt wird und die einen zügigen und sicheren Austausch von betrugsbezogenen Informationen zwischen den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der EU ermöglichen. Das AFIS-Portal ist eine

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_de)

<sup>32</sup> Rechtsgrundlage des AFIS ist die Verordnung (EG) Nr. 515/97 in der durch die Verordnung (EU) 1525/2015 geänderten Fassung.

gemeinsame Infrastruktur zur Bereitstellung der nachstehend genannten Dienste für fast 8800 registrierte Endnutzer in über 1900 zuständigen Stellen von Mitgliedstaaten, Partnerländern, internationalen Organisationen, Kommissionsdienststellen und anderen EU-Organen. Es deckt zwei Hauptbereiche ab: i) die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten und ii) das Management von Unregelmäßigkeiten in verschiedenen Ausgabenbereichen des Haushalts.

Das AFIS unterstützt die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten durch die für gemeinsame Zollaktionen verwendete virtuelle Einheit zur Echtzeitkoordinierung von Aktionen (VOCU), ein sicheres E-Mail-System (AFIS-Mail), Datenbanken wie das Zollinformationssystem ZIS+ und das Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE) sowie Analysetools wie das Versandinformationssystem zur Betrugsbekämpfung (ATIS).

Das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) ist ein sicheres elektronisches Instrument, das den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihrer Pflicht nachzukommen, festgestellte Unregelmäßigkeiten bei den Agrar-, Struktur-, Kohäsions- und Fischereifonds, beim Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), beim Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements, beim Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen sowie bei der Heranführungshilfe zu melden. Es vereinfacht die Behandlung und die Analyse von Unregelmäßigkeiten.

### 3.1.1.2. Gemeinsame Zollaktionen

Zusätzlich zu seinen Untersuchungen zu Fällen von Einnahmenbetrug koordiniert das OLAF umfangreiche gemeinsame Zollaktionen (GZA) unter Beteiligung der EU und internationaler operativer Partner. GZA sind auf ein spezifisches Ziel ausgerichtete Maßnahmen von begrenzter Dauer zur Bekämpfung von Betrug und Schmuggel sensibler Waren in bestimmten Risikogebieten und/oder entlang bestimmter Handelswege.

Im Jahr 2018 hat das OLAF fünf GZA unterstützt. Das AFIS-Modul VOCU wurde bei vier dieser gemeinsamen Zollaktionen für den sicheren Informationsaustausch eingesetzt. Neben der erforderlichen Unterstützung der betreffenden Länder bei koordinierten Maßnahmen mithilfe seiner dauerhaft installierten technischen Infrastruktur sowie seiner IT- und Kommunikationswerkzeuge führt das OLAF auch strategische Analysen durch und leistet administrative und finanzielle Unterstützung.

Derartige Aktionen tragen dazu bei, dass i) die Wirksamkeit der von den Zollstellen durchgeführten gezielten Kontrollen auf EU-Ebene verbessert wird, ii) ermittelt werden kann, wo auf bestimmten Handelswegen Risiken bestehen, iii) Bürger und rechtmäßige Unternehmen geschützt werden, indem die Einfuhr illegaler Erzeugnisse in die EU verhindert wird, und iv) die öffentlichen Haushalte der EU geschützt werden.

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die im Jahr 2018 durchgeführten GZA:

**Abbildung 4: gemeinsame Zollaktionen (GZA) im Jahr 2018**

Name	Teilnehmende Länder	Bereich	Ergebnisse
<b>GZA „Poseidon“</b>	von den italienischen Zollbehörden in Zusammenarbeit mit dem OLAF organisiert	Betrug zulasten der EU-Einnahmen	Evaluierung läuft
<b>gemeinsame Grenzschutzaktion „JANUS“</b>	gemeinsam organisiert von der Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des Grenzschutzes (EUBAM) in Moldau und der Ukraine und dem OLAF	Schmuggel von Tabakerzeugnissen an der Ostgrenze der EU	über 7 Mio. beschlagnahmte Zigaretten
<b>regionale GZA „MARCO“</b>	von den französischen Zollbehörden koordinierte Aktion zur regionalen Meeresüberwachung im Atlantik	Aufdeckung von illegalem Seehandel mit sensiblen Waren	über 200 nicht gewerblich genutzte Schiffe kontrolliert
<b>gemeinsame Aktion „Hansa“</b>	durchgeführt von den Zollbehörden des Vereinigten Königreichs in Zusammenarbeit	Bewegungen von illegalen verbrauchsteuerpflichtigen Waren (hauptsächlich Zigaretten) in der EU	Beschlagnahmen großer Mengen von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen

Name	Teilnehmende Länder	Bereich	Ergebnisse
	mit Europol und dem OLAF, das das AFIS für den sicheren Informationsaustausch zur Verfügung stellte		
<b>Aktion „SILVER AXE III“</b>	von Europol in Zusammenarbeit mit dem OLAF organisiert, mit Teilnehmern von Zoll-, Polizei- und Pflanzenschutzbehörden aus 27 Ländern	Einfuhr von und Handel mit gefälschten und illegalen Pflanzenschutzmitteln in der EU	360 Tonnen illegale oder gefälschte Pestizide beschlagnahmt

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

Die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung von Verstößen gegen die Zollvorschriften beruht auf Abkommen über gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten. Derzeit bestehen derartige Abkommen mit über 80 Ländern, darunter wichtige EU-Handelspartner wie die Vereinigten Staaten, China und Japan. Im Jahr 2018 ist das Protokoll über die gegenseitige Amtshilfe mit Neuseeland in Kraft getreten. Darüber hinaus wurden die Verhandlungen mit den Mercosur-Ländern (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) und mit Chile zum Abschluss gebracht, und die Verhandlungen mit Australien, Indonesien, Aserbaidschan, Kirgisistan, Usbekistan und Andorra fortgeführt.

Freihandelsabkommen enthalten normalerweise eine Betrugsbekämpfungsklausel, die in Fällen von schwerwiegendem Zollbetrug und einer anhaltend mangelhaften Zusammenarbeit bei der Bekämpfung dieser Betrugsfälle die Möglichkeit vorsieht, die Zollpräferenzen für ein Erzeugnis vorübergehend zurückzunehmen. Das OLAF beteiligt sich aktiv an der Aushandlung solcher Klauseln. Im Jahr 2018 wurde mit den Mercosur-Ländern und mit Neuseeland eine Klausel auf technischer Ebene vereinbart. Die Klausel wird zudem in das modernisierte Freihandelsabkommen mit Mexiko aufgenommen werden.

Der WTO-Vertrag zur Handelserleichterung (Bali-Abkommen), dem die EU beigetreten ist, ist seit dem Jahr 2017 in Kraft. Artikel 12 über die Zusammenarbeit im Zollwesen sieht zusätzliche Möglichkeiten für den Informationsaustausch mit Drittländern zur Überprüfung einer Einfuhr- oder Ausfuhranmeldung vor, wenn begründete Zweifel an der Richtigkeit der Anmeldung bestehen.

### 3.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen

Neben seiner Durchsetzungsrolle bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels trägt das OLAF auch zur Stärkung der EU-Politik in diesem Bereich bei.

**Aktionsplan:** Am 7. Dezember 2018 legte die Europäische Kommission einen neuen Aktionsplan<sup>33</sup> vor, der darauf abzielt, dass die Europäische Union weiterhin gegen den illegalen Tabakhandel vorgehen kann; dieser führt dazu, dass der EU und den Mitgliedstaaten jedes Jahr öffentliche Einnahmen in Gesamthöhe von rund 10 Mrd. € entgehen. Der Aktionsplan sieht konkrete Maßnahmen zur Drosselung von Angebot und Nachfrage bei illegalen Tabakerzeugnissen vor. Wie schon sein Vorgänger sieht auch dieser zweite Aktionsplan sowohl politische Maßnahmen als auch operative Strafverfolgungsmaßnahmen vor, denn nur bei einer Kombination dieser Maßnahmen besteht die Möglichkeit, den illegalen Tabakhandel nachhaltig zu verringern. Der neue Aktionsplan baut auf den Ergebnissen der Analyse der im Jahr 2013 angenommenen Strategie für eine intensivere Bekämpfung des illegalen Tabakhandels auf und sorgt für Kontinuität, indem er den Schwerpunkt weiterhin auf das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs („FCTC-Protokoll“) auf globaler Ebene und auf die erfolgreiche Umsetzung des neuen Rückverfolgbarkeitssystems der EU für Tabakerzeugnisse auf EU-Ebene legt.

**FCTC-Protokoll:** Das FCTC-Protokoll wird die Bekämpfung des illegalen Handels nur dann wirksam unterstützen können, wenn es auch von Drittländern umgesetzt wird, denn diese sind die Hauptquelle für illegale

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-de>.

Tabakerzeugnisse bzw. Transitländer auf den betreffenden Schmuggelrouten. Die Kommission verstärkt ihre Bemühungen zur Förderung des Protokolls außerhalb der EU und unterstützt die Mitgliedstaaten dabei, ihre internen Ratifizierungsverfahren rasch abzuschließen. Das OLAF beteiligt sich an diesen Diskussionen auf europäischer und internationaler Ebene.

Das FCTC-Protokoll ist am 25. September 2018 in Kraft getreten. Die Europäische Kommission hat unter Führung des OLAF und in enger Zusammenarbeit mit dem Ratsvorsitz am ersten Treffen der Vertragsparteien des Protokolls teilgenommen, das vom 8. bis 10. Oktober 2018 stattfand. Dabei haben die Vertragsparteien beschlossen, den Schwerpunkt auf die Sicherheit der Lieferkette für Tabakerzeugnisse und auf die internationale Zusammenarbeit zu legen. Das OLAF wird weiterhin zu diesen Arbeiten auf internationaler Ebene beitragen.

#### *3.1.4. Zu Betrugsbekämpfungszwecken erfolgende Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC)*

Bei der Umsetzung seiner Betrugsbekämpfungsziele im Zollbereich arbeitet das OLAF eng mit der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission zusammen. Dies gilt insbesondere für folgende Großprojekte:

**Automated monitoring tool (AMT)** für die Analyse von Massendaten – Das AMT kann Schätzpreise (Basispreise) für in die EU eingeführte Waren nach Produktkombination, Drittlandsursprung und EU-Bestimmungsland berechnen. Außerdem kann es automatische Warnmeldungen für in Handelsdaten ermittelte Preisausreißer generieren.

**Datenanalysen zur Betrugsbekämpfung im Zollbereich (INTEL4CUSTAF)** – Dieses im Rahmen des Programms „Hercule III“ finanzierte Projekt wurde im Jahr 2018 vom OLAF auf Anregung mehrerer Mitgliedstaaten aufgelegt. Im Rahmen des Projekts loten Bedienstete der Kommissionsdienststellen und Mitarbeiter der mitgliedstaatlichen Zollbehörden gemeinsam Möglichkeiten für eine optimale Nutzung neuer und neu entstehender Datenquellen und Analysetechniken aus. Das Projekt soll allgemein zu verbesserten EU-weiten Analysefähigkeiten für die Betrugsbekämpfung im Zollbereich führen. An den beiden im Jahr 2018 abgehaltenen Workshops nahmen Experten aus zahlreichen Fachgebieten und Ländern teil, die eine breite Palette bestehender Erfordernisse und Konzepte erörterten. Ende 2018 hatte die betreffende Expertengemeinschaft bereits ca.

100 Mitglieder. Die Arbeiten werden im Jahr 2019 fortgesetzt.

**Containerstatusmeldungen und Analysen von Einfuhranmeldungen** – Die von der Gemeinsamen Forschungsstelle geleistete wissenschaftliche und technologische Unterstützung war eine entscheidende Hilfe bei der Prüfung der Frage, inwiefern die sich auf die Übermittlung von Containerstatusmeldungen (CSM) beziehenden Bestimmungen der Verordnung (EU) 2015/1525 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 eingehalten werden. Um die Qualität und die Vollständigkeit der von der Seeschiffahrtsindustrie übermittelten Containerstatusmeldungen kontinuierlich überwachen zu können, wurden mehrere statistische Indikatoren entwickelt. Im Rahmen des Projekts „ConTraffic-SAD“ wurden für den Zeitraum Januar 2017 bis Oktober 2018 insgesamt 191 Betrugssignale generiert, die vor möglichen Zollumgehungen mit einem potenziellen Gesamtschadensvolumen von 1,9 Mio. € gewarnt haben. Diese Betrugssignale gingen auf in der Gemeinsamen Forschungsstelle automatisch durchgeführte Analysen von über vier Millionen Einfuhranmeldungen zurück.

**Tabakanalysen und Datenverwaltung (TOBLAB)** – Im Jahr 2015 schloss das OLAF eine Verwaltungsvereinbarung mit dem JRC-Standort Geel über den Betrieb eines Labors und die damit verbundene Datenverwaltung für die Analyse von Tabakerzeugnissen (TOBLAB) mit Mitteln aus dem Programm „Hercule III“. TOBLAB leistet wissenschaftliche und technische Unterstützung für die Verwaltung der Daten der Testergebnisse. Im Jahr 2018 führte die Gemeinsame Forschungsstelle insgesamt 103 Analysen von Tabak oder Tabakerzeugnissen durch.

#### *3.1.5. Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug<sup>34</sup>*

#### **Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die**

<sup>34</sup> Am 25. Mai 2018 nahm die Europäische Kommission den Vorschlag COM/2018/329 final für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Einführung der detaillierten technischen Maßnahmen für die Anwendung des endgültigen Mehrwertsteuersystems für die Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten an. Wie in der Begründung des Vorschlags dargelegt, könnte das durch den grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug verursachte Schadensvolumen auf diese Weise um bis zu 41 Mrd. € jährlich verringert werden. Der Vorschlag wird zurzeit noch im Rat erörtert.



## **Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer**

Im Oktober 2018 wurden mehrere Änderungen<sup>35</sup> am geltenden Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates) vorgenommen, um die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für das Vorgehen gegen die schädlichsten MwSt.-Betrugsmuster und die Verringerung der MwSt.-Lücke zu erhöhen. Letztere belief sich im Jahr 2016 auf 147,1 Mrd. €. Die wichtigsten Maßnahmen waren:

- gemeinsame Verwaltungsuntersuchungen

Eine Verwaltungsuntersuchung ist ein wesentlicher Bestandteil des Vorgehens gegen MwSt.-Betrag. Dieses neue Kooperationsinstrument wurde geschaffen, um die Möglichkeiten der Steuerverwaltungen zur Kontrolle grenzüberschreitender Lieferungen zu verbessern. Es ermöglicht zwei oder mehr Steuerverwaltungen, ein gemeinsames Team zusammenzustellen, das grenzüberschreitende Transaktionen eines oder mehrerer Steuerpflichtiger, die grenzüberschreitenden Tätigkeiten nachgehen, überprüft.

Zudem ist vorgesehen, dass in Fällen, in denen mindestens zwei Mitgliedstaaten eine Verwaltungsuntersuchung über die von einem Steuerpflichtigen, der nicht in ihrem Hoheitsgebiet ansässig, aber dort steuerpflichtig ist, angemeldeten Beträge für erforderlich halten, derjenige Mitgliedstaat, in dem der Steuerpflichtige ansässig ist, die Untersuchung durchführt und die ersuchenden Mitgliedstaaten den Mitgliedstaat der Niederlassung durch ihre aktive Mitwirkung bei der Untersuchung unterstützen. Diese Maßnahme ist besonders wichtig für die Bekämpfung von Betrug im elektronischen Handel.

- Eurofisc

Eurofisc wurde als Netzwerk für den raschen Austausch gezielter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet, um groß angelegten oder neue Formen von Mehrwertsteuerbetrug zu bekämpfen. Um die Datenverarbeitung und -analyse zu beschleunigen, führt die Kommission zurzeit ein neues Softwaretool namens Transaction Network Analysis (TNA) ein.

Damit das TNA optimal für die Aufdeckung von Betrugsnetzen in der gesamten EU genutzt werden kann, wurde die sich auf die gemeinsame Datenverarbeitung und -analyse im Rahmen von Eurofisc beziehende Bestimmung in der geänderten Verordnung (EU) Nr. 904/2010 entsprechend präzisiert. Die Mitwirkung bei solchen Datenverarbeitungen und -analysen bleibt zwar freiwillig, aber die Mitgliedstaaten sind nunmehr verpflichtet, den Eurofisc-Beamten über das TNA Zugang zu ihren MIAS-Daten (MwSt-Informationsaustauschsystem) über innerhalb der EU erfolgte Transaktionen zu gewähren, damit auf diese Weise mögliche Betrugsnetze aufgedeckt werden können - darunter auch solche, an denen in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassene Händler beteiligt sind.

Die im Jahr 2018 vorgenommenen Änderungen sehen zudem vor, dass Eurofisc alle Verwaltungsuntersuchungen, die auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Risikoanalysen eingeleitet werden, selbst koordiniert. Die Eurofisc-Beamten sind oft die ersten, die vor neuen betrügerischen Netzen gewarnt werden, und verfügen über große Sachkenntnis auf dem Gebiet der Bekämpfung von schwerem Mehrwertsteuerbetrug. Deswegen sind sie am besten in der Lage, die entsprechenden Verwaltungsuntersuchungen zu koordinieren.

Durch die Verordnung (EU) 2018/1541 ist außerdem für Eurofisc-Beamte die Möglichkeit geschaffen worden, Informationen über Tendenzen beim Mehrwertsteuerbetrug, Risiken und schwere Fälle an Europol und das OLAF weiterzuleiten, damit diese einen Kontrollabgleich mit ihren eigenen Daten vornehmen können. Dies betrifft insbesondere die schwersten Formen des Mehrwertsteuerbetrugs wie beispielsweise den Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug und den Missbrauch des Zollverfahrens 42,<sup>36</sup> an denen häufig kriminelle Organisationen beteiligt sind, die ihre internationalen Netze dazu nutzen, ausgefeilte Missing-Trader-Systeme mit dem Ziel zu schaffen, den nationalen Haushalten Gelder vorzuenthalten.

Die Zusammenarbeit mit EU-Strafverfolgungsbehörden ermöglicht den Kontrollabgleich von Eurofisc-Informationen mit Strafregistern, Datenbanken und sonstigen Europol- bzw. OLAF-Daten und trägt auf diese Weise dazu bei, die Hintermänner der

<sup>35</sup> Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 904/2010 und (EU) 2017/2454 zur Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 291 vom 16.10.2018, S. 1).

<sup>36</sup> Im Rahmen des Zollverfahrens 42 können Einführer unter bestimmten Bedingungen von der Einfuhrmehrwertsteuer ausgenommen werden, falls die in den betreffenden Mitgliedstaat eingeführten Waren unmittelbar im Anschluss an die Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat weitergeliefert werden.

Betrugsdelikte zu ermitteln und ihre Netze aufzudecken. Das OLAF holt insbesondere im Rahmen seiner Untersuchungen über Zollbetrug, der ja eng mit dem MwSt.-Betrug (beispielsweise im Zusammenhang mit dem Zollverfahren 42) verbunden ist, sachdienliche Informationen ein.

- Meldung von schwerem Mehrwertsteuerbetrug, von dem mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind, an das OLAF und die EUStA

Alle an der EUStA teilnehmenden Mitgliedstaaten werden verpflichtet sein, der EUStA schwerwiegende Verstöße gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Betrug zu melden. Dabei handelt es sich um vorsätzliche Handlungen, die mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden sind und einen Gesamtschaden von mindestens 10 Mio. € verursachen.

Das OLAF wird weiterhin für Verwaltungsuntersuchungen über gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Unregelmäßigkeiten betrügerischer oder nicht betrügerischer Art zuständig sein. Dementsprechend gehen, was das Vorgehen gegen MwSt.-Betrug anbelangt, sein Mandat und seine Zuständigkeit über die in Artikel 2 Absatz 2 der besagten Richtlinie genannten schwerwiegenden Verstöße hinaus. Da sich außerdem nicht alle Mitgliedstaaten an der EUStA beteiligen werden, wird das OLAF etwaige nicht teilnehmende Mitgliedstaaten betreffende Verwaltungsuntersuchungen auf die gleiche Weise wie zuvor durchführen.<sup>37</sup>

Zudem kann das OLAF Untersuchungen über MwSt.-Betrug im Rahmen seines multidisziplinären Ansatzes erleichtern oder koordinieren und mittels Analysen oder „Intelligence“-Arbeit unterstützen. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten dem OLAF Informationen über etwaige MwSt.-Verstöße mitteilen, wenn sie dies für die Ausübung seines Mandats für angemessen erachten.

- Austausch von Informationen über die Zollverfahren 42 und 63 mit den Steuerbehörden

Ab 2020 hat der Einfuhrmitgliedstaat alle relevanten Informationen über die Zollverfahren 42 und 63,<sup>38</sup> die auf

elektronischem Wege mit der Zollanmeldung übermittelt wurden (MwSt.-Identifikationsnummern, Art und Wert der eingeführten Waren usw.), an die Steuerbehörden im Mitgliedstaat des Erwerbers weiterzuleiten. Somit wird es den Steuerbehörden in beiden Ländern künftig möglich sein, diese Angaben mit den in der zusammenfassenden Meldung und der Mehrwertsteuererklärung des Einführers bzw. in der Mehrwertsteuererklärung des Empfängers abzugleichen. In der Folge wird es möglich sein, den Einführer unverzüglich zu überprüfen, falls festgestellt wird, dass der Einführer die - gültige - Mehrwertsteuernummer des Erwerbers missbräuchlich verwendet hat. Die Steuerbehörden sind dann in der Lage, Fälle von Unterbewertung bei der Einfuhr aufzudecken.

- Austausch von Fahrzeugregisterdaten mit den Steuerbehörden

Die im Jahr 2018 eingeführten Änderungen sehen auch den Austausch von Fahrzeugregisterdaten vor. Diese Daten sollen von den Eurofisc-Beamten für die Bekämpfung von grenzüberschreitendem Betrug im Zusammenhang mit dem Verkauf von Gebrauchtwagen und insbesondere für die rasche Ermittlung, wo und von wem die betrügerischen Umsätze bewirkt wurden, genutzt werden.

#### ***Abkommen zwischen der EU und Norwegen über die Verwaltungszusammenarbeit und die Unterstützung bei der MwSt.-Nacherhebung***

Das Abkommen zwischen der EU und Norwegen über die Verwaltungszusammenarbeit und die Unterstützung bei der MwSt.-Nacherhebung ist am 1. September 2018 in Kraft getreten.

Es zielt auf die Verstärkung der Zusammenarbeit, der Betrugsbekämpfung und der Unterstützung bei der Nacherhebung von MwSt.-Forderungen ab und sieht vor, dass Norwegen sich an den bestehenden Instrumenten für die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten beteiligen kann (Informationsaustausch und Verwaltungsuntersuchungen, Unterstützung bei Zustellungsersuchen, Anwesenheit in Amtsräumen und Teilnahme an Verwaltungsuntersuchungen, Mitwirkung in bestimmten Eurofisc-Arbeitsbereichen, gleichzeitige Prüfungen und Unterstützung bei der Nacherhebung von Forderungen).

<sup>37</sup> Siehe auch Abschnitt 2.2.1 über die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der EUStA.

<sup>38</sup> Wiedereinfuhr mit gleichzeitiger Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr zur inländischen Verwendung mit mehrwertsteuerfreier Weiterlieferung.



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

Elf Mitgliedstaaten haben gemeldet, dass sie Maßnahmen zur Bekämpfung von Zoll- und Steuerbetrug ergriffen haben. Dazu gehörten

- die Verfeinerung der Risikoindikatoren für Unterbewertungen bei Einfuhranmeldungen,<sup>39</sup>
- Maßnahmen auf dem Gebiet des elektronischen Handels,<sup>40</sup>
- organisatorische Maßnahmen zur Schaffung oder Erweiterung von Kapazitäten für die Informationsbeschaffung und -auswertung,<sup>41</sup>
- die Einführung neuer IT-Werkzeuge<sup>42</sup> und
- die Einführung eines Verfahrens zur Aufspaltung von Zahlungen (Split-Payment-Verfahren) zwecks Verringerung von MwSt.-Betrug.<sup>43</sup>

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

Abbildung 5 gibt die wichtigsten statistischen Daten und Erkenntnisse über aufgedeckte und gemeldete Unregelmäßigkeiten bei den TEM wider. Sowohl bei den betrügerischen als auch bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten ging die Zahl der gemeldeten Fälle gegenüber dem Fünfjahresdurchschnitt zurück. Die Schadensbeträge jedoch haben zugenommen.

---

<sup>39</sup> Estland, Niederlande, Portugal, Slowakei und Slowenien.

<sup>40</sup> Estland und Niederlande.

<sup>41</sup> Lettland, Malta, Österreich und Tschechische Republik.

<sup>42</sup> Finnland.

<sup>43</sup> Polen.

Abbildung 5: traditionelle Eigenmittel - wichtigste Fakten und Muster



### 3.3.1. Aufgedeckte *betrügerische* Unregelmäßigkeiten<sup>44</sup>

Die Zahl der für das Jahr 2018 als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten liegt 20 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt (594 für die Jahre 2014-2018). Das geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln liegt 37 % über dem Fünfjahresdurchschnitt von 120 Mio. €.

Im Vorjahresbericht wurde über im Vereinigten Königreich aufgedeckte Unterbewertungen zulasten der Einnahmen an traditionellen Eigenmitteln berichtet. Durch den am 1. März 2018 veröffentlichten Untersuchungsbericht des OLAF ist das Ausmaß der Unterbewertungen von über das Vereinigte Königreich aus der VR China eingeführten Textilien und Schuhen deutlich geworden:

Aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchung und der von der Kommission im Rahmen der Eigenmittelverwaltung durchgeführten Untersuchungen leitete die Kommission am 8. März 2018 durch Übermittlung eines Aufforderungsschreibens nach Artikel 258 AEUV ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich ein. Am 7. März 2019 wurde der Fall schließlich an den EuGH verwiesen. Der Generaldirektor der GD BUDG

hat deshalb im jährlichen Tätigkeitsbericht 2018 einen Vorbehalt bezüglich der Fehlerhaftigkeit der vom Vereinigten Königreich an den EU-Haushalt überwiesenen Eigenmittelbeträge geltend gemacht.

### 3.3.2. Aufgedeckte *nicht betrügerische* Unregelmäßigkeiten

Die Zahl der für 2018 als nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten liegt 10 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt (4545 für die Jahre 2014-2018), das Schadensvolumen hingegen liegt 17 % über dem Fünfjahresdurchschnitt (384 Mio. für die Jahre 2014-2018).

Die nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten sind hauptsächlich bei nachträglichen Zollkontrollen aufgedeckt worden. Zollkontrollen vor oder zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren sind jedoch weiterhin unabdingbar für die Aufdeckung von Unterbewertungen und neuen Formen oder Mustern von Betrug oder Unregelmäßigkeiten. Selbstanzeigen haben sich zu einer immer wichtiger werdenden Quelle für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten entwickelt.

<sup>44</sup> Für Informationen über die Nacherhebung aufgrund von Betrug und Unregelmäßigkeiten ausgefallener traditioneller Eigenmittel siehe die in Fußnote 1 ii) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

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

##### 4.1. Sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien und -maßnahmen der Mitgliedstaaten bezüglich mehrerer Ausgabenbereiche

Die Mitgliedstaaten haben mehrere Maßnahmen gemeldet, die sich auf unterschiedliche Fonds gleichzeitig beziehen, in erster Linie jedoch auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF).<sup>45</sup> Einige Maßnahmen erstrecken sich auf andere Fonds mit geteilter Mittelverwaltung wie den Asyl- und Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), den Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) und den Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF). Diese Maßnahmen sind sehr unterschiedlich, was ihre Art und ihren Zweck angeht, und reichen von der Verstärkung der Vorabkontrollen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen von EU-Fonds<sup>46</sup> oder der Überarbeitung des Systems für Nacherhebungen und Finanzkorrekturen<sup>47</sup> über Risikobewertungen, Warnhinweise und IT-Werkzeuge wie ARACHNE<sup>48</sup> bis hin zu Schulungen zu bestimmten bereichsübergreifenden Themen<sup>49 50</sup>.

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

###### 4.2.1. Landwirtschaft – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Fünf Mitgliedstaaten haben Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich gemeldet:

- Aktionsplan zur Verbesserung der Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung,<sup>51</sup>
- Verstärkung der Betrugsbekämpfungsstruktur einer Zahlstelle,<sup>52</sup>

<sup>45</sup> Die ESIF decken im Wesentlichen die Bereiche ländliche Entwicklung, Fischerei und Kohäsionspolitik ab.

<sup>46</sup> Spanien und Slowakei.

<sup>47</sup> Griechenland.

<sup>48</sup> Rumänien und Spanien.

<sup>49</sup> Vereinigtes Königreich.

<sup>50</sup> Für eine vollständige Übersicht siehe Abschnitt 6.1 der in Fußnote 1 i) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>51</sup> Österreich.

<sup>52</sup> Italien.

- Einrichtung eines Warnsystems zur Aufdeckung von Fakten, die auf Betrug oder versuchten Betrug hindeuten,<sup>53</sup>
- Verbesserung der Betrugsprävention durch Sicherstellung einer direkten Mittelverwaltung und der Überwachung der Ermittlung und Kontrolle von Agrarland sowie durch Festlegung von im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) förderfähigen Bereichen<sup>54</sup> und
- Weiterentwicklung der Analyse von Betrugsrisiken durch eine Bestandsaufnahme der in den einzelnen Phasen bestehenden Betrugsrisiken auf Basis der von der Kommission ausgearbeiteten Vorlage für Betrugsrisiken.<sup>55</sup>

Zwei Mitgliedstaaten haben Maßnahmen gemeldet, die zugleich die Bereiche Landwirtschaft und Fischerei betreffen:

- gründliche Überprüfung eines aufgedeckten Verstoßes und Entwicklung einer Methodik zur Festlegung entsprechender Sanktionen<sup>56</sup> und
- für die Bediensteten einer Agentur für Agrarmärkte und ländliche Entwicklung konzipierte Schulungsmaßnahme über aktuelle Betrugsindikatoren für die Betrugsprävention und künstlich geschaffene Bedingungen.<sup>57</sup>

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

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist in zwei Hauptkomponenten gegliedert (siehe Abbildung 7):

- direkte Unterstützung durch Direktzahlungen an Landwirte sowie aus dem EGFL finanzierte Marktstützungsmaßnahmen und
- hauptsächlich aus dem ELER finanzierte Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung.

Der EGFL wird jährlich durchgeführt, wohingegen aus dem ELER Mehrjahresprogramme finanziert werden.

<sup>53</sup> Luxemburg.

<sup>54</sup> Slowakei.

<sup>55</sup> Belgien.

<sup>56</sup> Litauen.

<sup>57</sup> Slowenien.

Diese Unterschiede zeigen sich auch in der Tendenz der in den vergangenen fünf Jahren aufgedeckten und von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten Unregelmäßigkeiten: Bei der direkten Unterstützung ist die Entwicklung stabil und die entsprechende Kurve flach, während die Kurve bei der ländlichen Entwicklung im Jahr 2015 einen Spitzenwert erreichte und in den folgenden Jahren abfiel. Bei der Analyse der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten Unregelmäßigkeiten bestätigte sich, dass bei den Marktstützungsmaßnahmen und den Investitionen auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung ein größeres Betrugsrisiko besteht,<sup>58</sup> was mit den wesentlichen Erkenntnissen aus den vom Europäischen Rechnungshof und von der Kommission durchgeführten Rechnungsprüfungen übereinstimmt. Die Auswirkungen der die direkte Unterstützung betreffenden Unregelmäßigkeiten auf die Zahlungen sind hinnehmbar niedrig, aber im Bereich ländliche Entwicklung besteht ein größeres Risiko. Auf dem Gebiet der direkten Unterstützung besteht bei den Marktstützungsmaßnahmen gleichwohl die höchste Aufdeckungsquote im gesamten

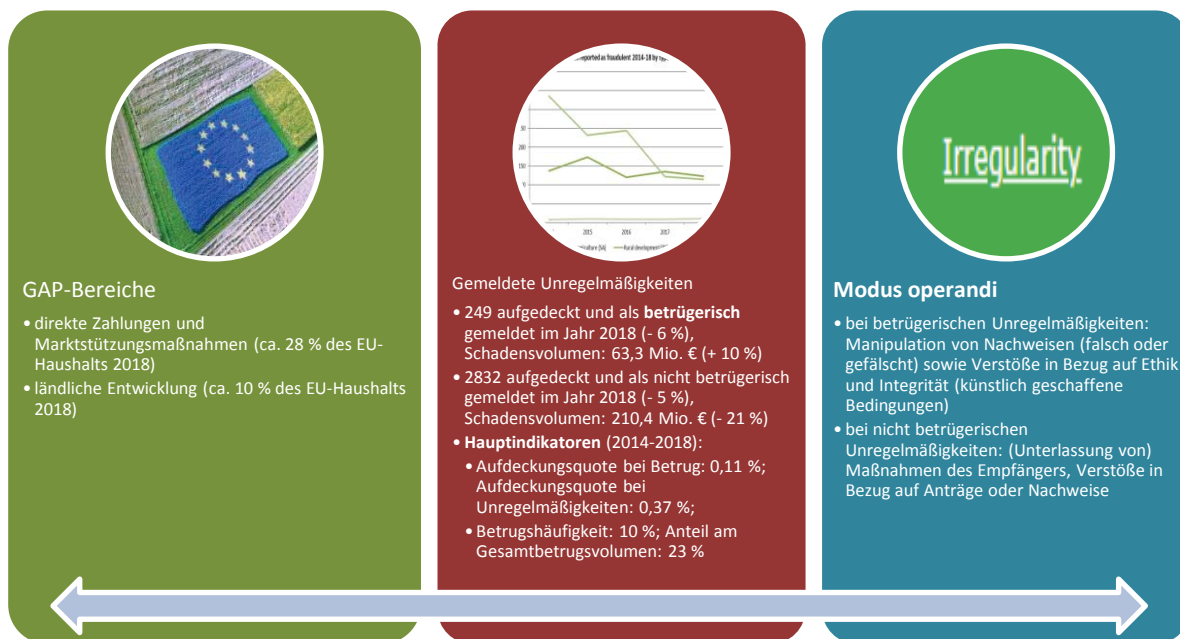
Abbildung 6: Aufdeckungsquoten nach GAP-Bereich

Aufdeckungsquoten nach GAP-Bereich		
direkte Ausgaben: Betrug: 0,01 % Unregelmäßigkeiten: 0,07 % Insges.: 0,1 %	Marktstützungsmaßnahmen: Betrug: 1,07 % Unregelmäßigkeiten: 1,37 % Insges.: 2,4 %	ländliche Entwicklung: Betrug: 0,23 % Unregelmäßigkeiten: 1,13 % Insges.: 1,4 %

#### 4.2.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Berichterstattungszeitraum 2014-2018 waren die Hauptentwicklungstrends bei den betrügerischen Unregelmäßigkeiten relativ stabil.

Was die absoluten Zahlen anbelangt, betraf die Mehrheit der aufgedeckten möglichen Betrugsdelikte und der mit diesen verbundenen Schadensbeträge den Bereich ländliche Entwicklung. Die Tragweite dieser Entwicklung wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass lediglich etwa 20 % der GAP-Ressourcen in diesen Bereich fließen. Die höchsten durchschnittlichen Schadensbeträge möglicher



GAP-Bereich.

Betrugsdelikte sowie die höchsten Betrugsindikatoren bestehen gleichwohl bei den Marktstützungsmaßnahmen - auch wenn es sich hierbei nur um einige wenige Fälle mit gleichwohl sehr hohen Schadensvolumen handelt (siehe Abbildung 6).

Abbildung 7: Agrarpolitik - wichtige Fakten und Zahlen

Die spezifische diesjährige Analyse über die Konzentration der von den einzelnen Mitgliedstaaten aufgedeckten und gemeldeten

<sup>58</sup> Sämtliche Einschätzungen in diesem Abschnitt basieren auf den Erkenntnissen in Kapitel 3 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Fälle<sup>59</sup> im Verhältnis zu den gewährten Zahlungen hat im Wesentlichen ergeben, dass ein erheblicher Anteil der gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten auf die Meldungen einiger weniger Mitgliedstaaten zurückgeht und dieser nicht proportional zu der Verteilung der geleisteten Zahlungen auf die Mitgliedstaaten ist. Bei den direkten Zahlungen scheint dies auf spezifische Probleme in den Ländern, in denen die Aufdeckungsquote am höchsten ist, zurückzuführen sein. Ursache bei den Marktstützungsmaßnahmen und im Bereich ländliche Entwicklung hingegen könnten die uneinheitlichen Ansätze für den Rückgriff auf strafrechtliche Mittel zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sein.

Für diese Schlussfolgerung spricht auch, dass der bei der Analyse ermittelte Anteil der nicht weiterverfolgten Fälle<sup>60</sup> in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und im Landwirtschaftsbereich höher als im kohäsionspolitischen Bereich ist. In diesem Bereich sind die Justizbehörden offenbar weniger geneigt, mutmaßlichen Straftaten nachzugehen.

#### 4.2.2.2. Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Generell gelten die in Abschnitt 4.2.2 beschriebenen Muster auch für die als nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Die Unregelmäßigkeiten im Bereich ländliche Entwicklung überwiegen sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich des Schadensvolumens. Das durchschnittliche Schadensvolumen ist bei Fällen im Zusammenhang mit der direkten Unterstützung allerdings höher. Auch hier trugen einige wenige Fälle mit hohem Schadensvolumen im Zusammenhang mit Marktmaßnahmen zu diesem gestiegenen Durchschnitt bei. Selbst ohne diese außergewöhnlichen Fälle ist das durchschnittliche Schadensvolumen der nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten bei den Marktmaßnahmen im Zeitraum 2014-2018 noch immer höher als das der Fälle im Bereich ländliche Entwicklung. Bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten bei den Direktzahlungen an Landwirte ist das durchschnittliche Schadensvolumen am niedrigsten.

Unter den am häufigsten wiederkehrenden aufgedeckten und als nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten überwiegen Verstöße im Zusammenhang mit der

Durchführung der unterstützten Maßnahme, mit Zahlungsanträgen und mit Nachweisen.

Bei den Marktstützungsmaßnahmen ist die Aufdeckungsquote von Unregelmäßigkeiten am höchsten, gefolgt vom Bereich ländliche Entwicklung. Mitursache sind auch hier einige wenige Fälle mit großem Schadensvolumen.

**Abbildung 8: am stärksten von (betrügerischen oder nicht betrügerischen) Unregelmäßigkeiten betroffene Marktmaßnahmen**

Betroffene Marktstützungsmaßnahmen		
Weinbauerzeugnisse	Obst und Gemüse	Schweinefleisch, Geflügel, Eier, Bienenzucht und sonstige tierische Erzeugnisse

<sup>59</sup> Ebenda, siehe Abschnitt 3.4.3.

<sup>60</sup> Ebenda, siehe Abschnitt 3.4.4.



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

### 4.3.1. Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten


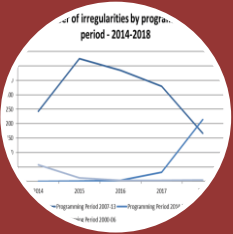

Vierzehn Länder haben mitgeteilt, dass sie Maßnahmen auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik angenommen haben. In diesem Bereich wurde die höchste Zahl von Initiativen (zumeist operativer Art) angenommen.

Abbildung 9: von den Mitgliedstaaten angenommene Maßnahmen auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik

Arachne, neue IT-Tools oder erweiterter Zugang	Sektorspezifische oder regionale Strategien und nationale Koordinierung	Sonstige Maßnahmen
 <p>Einführung des Risikobewertungsinstrumentes Arachne: BE, HU und IE Entwicklung einer Methodik für die Nutzung der von Arachne ausgegebenen Signale: NL sonstige IT-Tools: FI, HU und LU Tool für interne Hinweisgeber: PT</p>	 <p>regionale Strategien: DE (3) sektorspezifische Strategie: PT gemeinsame Absichtserklärung der nationalen Behörden (Korruptionsbekämpfung): IT</p>	 <p>Überprüfungsverfahren für Bankbürgschaften: PL Schulungen zur Verbesserung der Auditkapazität: EL</p>

Dänemark hat eine einschlägige Maßnahme auf dem Gebiet der Fischerei gemeldet.

Abbildung 10: Kohäsions- und Fischereipolitik – wichtige Fakten und Zahlen

 <p><b>Kohäsionspolitik und Fischerei</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mehrjähriger Rahmen</li> <li>• ca. 34 % des EU-Haushalts für 2018</li> <li>• Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten bezogen sich auf mehrere Programmplanungszeiträume, hauptsächlich jedoch auf den Zeitraum 2014-2020.</li> </ul>	 <p><b>Gemeldete Unregelmäßigkeiten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 363 aufgedeckt und als betrügerisch gemeldet im Jahr 2018 (+ 5 %), Schadensvolumen: 959,6 Mio. € (+ 199 %)</li> <li>• 1939 aufgedeckt und als nicht betrügerisch gemeldet im Jahr 2018 (- 64 %), Schadensvolumen: 599,6 Mio. € (- 57 %)</li> <li>• <b>Hauptindikatoren:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aufdeckungsquote bei Betrug:</b> 0,47 % (2007-2013) bzw. 0,86 % (2014-2020)</li> <li>• <b>Aufdeckungsquote bei Manipulation:</b> 0,53 % (2007-2013) bzw. 0,34 % (2014-2020)</li> </ul> </li> </ul>	 <p><b>Modus operandi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bei betrügerischen Unregelmäßigkeiten: Manipulation von Nachweisen (falsch oder gefälscht)</li> <li>• bei nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten: Verstöße gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe oder in Bezug auf die Zulässigkeit von Ausgaben</li> </ul>
--	--	---

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

Die Analyse der Kohäsionspolitik ist komplexer als die anderer Haushaltsbereiche, da die eingegangenen Informationen (gemeldete Unregelmäßigkeiten) verschiedene Programmplanungszeiträume betreffen, für die teilweise unterschiedliche Regelungen gelten.

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

Die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten erreichte im Jahr 2015 einen Spitzenwert, und ihre seither erfolgten Schwankungen (auch bei den betreffenden Schadensbeträgen) entsprechen im Großen und Ganzen dem Implementierungszyklus. Allerdings wird die Entwicklung der Schadensbeträge stark von einigen wenigen Fällen mit außergewöhnlich hohen Schadensbeträgen beeinflusst.

Die im Jahr 2018 gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen vier unterschiedliche Programmplanungszeiträume, wobei der Anteil der Zeiträume 2007-2013 und 2014-2020 nahezu gleich ist. Die gemeldeten Schadensbeträge sind erheblich höher als im Vorjahr. Dies ist vor allem auf zwei in der Slowakei aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten mit sehr hohen Schadensbeträgen zurückzuführen.<sup>61</sup>

Der laufende Programmplanungszeitraum hat im Jahr 2014 begonnen. Erste Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2016 gemeldet, und in den Jahren 2017 und 2018 hat die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten zugenommen. Diesen Trend gilt es in Relation zu den Unregelmäßigkeiten zu setzen, die in den ersten fünf Jahren des

Programmplanungszeitraums 2007-2013 gemeldet wurden.<sup>62</sup>

##### 4.3.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Betrachtet man sämtliche Fonds und Zeiträume zusammen, lässt sich allgemein festhalten, dass die geschätzten Schadensbeträge der gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten erheblich höher als die der nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten waren. Dies zeigt, wie groß die Bedrohung durch Betrug und wie wichtig die Zusammenarbeit mit den Justizbehörden ist.

Im Vergleich zu den in den ersten fünf Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 festgestellten Unregelmäßigkeiten waren die Zahl der als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten und die betreffenden Schadensbeträge im Programmplanungszeitraum 2014-2020 höher als im Programmplanungszeitraum 2007-2013.

Es war ein erheblicher Anstieg der Zahl der Fälle im Zusammenhang mit sachlich falschen, fehlenden oder gefälschten Dokumenten, Verstößen gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und Verstößen in Bezug auf Ethik und Integrität zu verzeichnen. Am stärksten zurückgegangen sind die Verstöße in Bezug auf die Förderfähigkeit bzw. Zulässigkeit von Ausgaben oder Maßnahmen und die Verstöße gegen Vertragsbestimmungen bzw. -vorschriften.

Die am stärksten betroffenen vorrangigen Ziele („Prioritäten“) waren „Forschung und technologische Entwicklung“, „Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer“ und „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit“. Die Prioritäten „Tourismus“ und „Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete“ zeichneten sich durch ihre Betrugsaufdeckungsquote aus.

Der Anteil der festgestellten Fälle von Betrug war bei den Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik höher als im Bereich der Landwirtschaft, die Zahl der eingestellten Untersuchungen war im Bereich Landwirtschaft höher.

<sup>61</sup> In diesem Zusammenhang weist die Kommission erneut darauf hin, dass einige wenige Fälle mit hohem Schadensvolumen große Auswirkungen auf die Entwicklung bei den Gesamtschadensbeträgen haben können. Durch eine Analyse der geschätzten Schadensbeträge, wie sie in der in Fußnote **Error! Bookmark not defined.** ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben wird, sollen derartige Zerreffekte begrenzt werden.

<sup>62</sup> Sämtliche Einschätzungen in diesem Abschnitt basieren auf den Erkenntnissen in Kapitel 4 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

#### 4.3.2.2. Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

In den ersten fünf Implementierungsjahren des laufenden Programmplanungszeitraums war die Zahl der gemeldeten nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten ca. 60 % niedriger als im Zeitraum 2014-2020.

#### 4.4. 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.<sup>63</sup>

Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen die drei Zeiträume 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020, wobei sich der Großteil der gemeldeten Unregelmäßigkeiten auf den Zeitraum 2007-2013 (Instrument für Heranführungshilfe I) bezieht.

Am stärksten von betrügerischen Unregelmäßigkeiten betroffener Bereich ist - wie schon in den Vorjahren - die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

#### 4.5. Direkte Mittelverwaltung – sektor-spezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse

##### 4.5.1. 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.

##### 4.5.1.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Zusammenhang mit betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2018 im ABAC 44 Einziehungen mit einem Gesamtvolumen von 6,17 Mio. € erfasst.<sup>64</sup> Im Vergleich zur Gesamtsumme der tatsächlich ausgezahlten Mittel betrug die Betrugsaufdeckungsquote 0,03 % und entsprach

<sup>63</sup> Siehe Kapitel 5 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

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

somit in etwa dem stabilen Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre.

##### 4.5.1.2. Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2018 insgesamt 1585 Einziehungsvorgänge mit einem Gesamtbetrag von 67,6 Mio. € erfasst. Die Aufdeckungsquote bei den Unregelmäßigkeiten sank in den letzten fünf Jahren leicht ab um 0,46 %.

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

Ausführliche Informationen über Nacherhebungen, Einziehungen, Finanzkorrekturen und sonstige Präventions- und Abhilfemaßnahmen (Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen) werden in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz<sup>65</sup> veröffentlicht.

Zu allen aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten, die im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen erfasst werden, werden Korrekturmaßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass keine EU-Mittel für die missbräuchliche Finanzierung von mit Unregelmäßigkeiten oder Betrugsdelikten behafteten Projekten verwendet werden. Erforderlichenfalls werden geeignete Einziehungsmaßnahmen ergriffen, an die sich einzelstaatliche Maßnahmen nach Maßgabe der anwendbaren nationalen Rechtsrahmen anschließen.

#### 6. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN

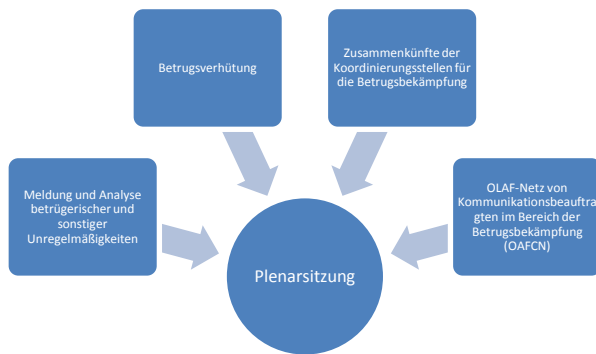
Im Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) kommen Sachverständige der Kommission (bzw. des OLAF) und der Mitgliedstaaten zusammen. Die Sitzungen des Ausschusses bieten ein Forum für die Erörterung der wichtigsten Entwicklungen bei der Betrugsbekämpfung und für die Abfassung des vorliegenden, nach Artikel 325 Absatz 5 AEUV erforderlichen Berichts. Die Arbeit des Ausschusses findet in vier Arbeitsgruppen und einer Plenarversammlung statt (siehe Abbildung 11).

<sup>65</sup> Die jährliche Management- und Leistungsbilanz ist Teil des Integrierten Rechnungslegungspakets zum EU-Haushalt (COM(2019)299 final/2). Informationen über die Nacherhebung ausgefallener Einnahmen können auch der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen entnommen werden.

Die COCOLAF-Untergruppe „Berichterstattung und Analyse“ ist seit jeher das ideale Gremium für die Erörterung und Feinabstimmung der in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten“ vorgestellten Analyseergebnisse.

Die Untergruppe „Betrugsverhütung“ hat mit der Ausarbeitung einer Methodik für die Entwicklung von Länderprofilen begonnen, in denen die Betrugsbekämpfungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten beschrieben werden. Diese Arbeiten werden in den nächsten Jahren weitergeführt werden.

**Abbildung 11: Struktur des COCOLAF und seiner Untergruppen**



Die Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) kommen jährlich unter dem Vorsitz des OLAF zusammen. Im Jahr 2018 fand die jährliche Sitzung am 16. Oktober statt. Dabei wurden die Zusammenarbeit zwischen den AFCOS und dem OLAF bei Untersuchungen, insbesondere bei Kontrollen vor Ort, sowie das Thema Informationsaustausch erörtert. Weitere Tagesordnungspunkte waren die Vertraulichkeit der Abschlussberichte des OLAF, die bereichsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den nationalen AFCOS und das jährliche „Hercule“-Arbeitsprogramm für 2019.

Im OLAF-Netz von Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung (OAFCN) kommen Kommunikationsbeauftragte und Sprecher der operativen Partner des OLAF in den Mitgliedstaaten zusammen. Im Jahr 2018 hat das OLAF eine gemeinsame Pressekonferenz mit Vertretern der schwedischen Zollbehörden zum Thema Bekämpfung der Fälschung von Industriegütern organisiert und in einem Gastbeitrag für den Twitter-Account der lettischen AFCOS die zweite Auflage seiner an die EU-Bürgerinnen und -Bürger gerichteten

erfolgreichen Kampagne „Sag nein zu Betrug!“ vorgestellt.

Im Rahmen des bulgarischen und des österreichischen Ratsvorsitzes haben sich die Mitgliedstaaten und die Kommission in den Sitzungen der Arbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“ des Rates über Fragen der Betrugsbekämpfung ausgetauscht.

## 7. FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM (EDES)

Die Europäische Kommission betreibt das Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES). Das im Jahr 2016 eingeführte System ist inzwischen ausgereift und hat sich als effizientes Werkzeug für einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU gegen unzuverlässige Wirtschaftsteilnehmer und Betrüger (beispielsweise durch Sanktionen wie deren Ausschluss von Verfahren zur Vergabe von EU-Mitteln) erwiesen. Im EDES wird eine breite Palette von Praktiken erfasst, die mit Sanktionen geahndet werden können. Das EDES gründet sich auf die Artikel 135 bis 145 der im Jahr 2018 überarbeiteten Haushaltsordnung der EU<sup>66</sup>.

Es ermöglicht insbesondere

- die frühzeitige Ermittlung von Wirtschaftsteilnehmern, die eine Gefahr für die finanziellen Interessen der Union darstellen,
- den Ausschluss unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer vom Erhalt von EU-Mitteln und/oder die Verhängung einer finanziellen Sanktion und
- in besonders schweren Fällen die Veröffentlichung von Informationen über den Ausschluss und/oder etwaige verhängte finanzielle Sanktionen auf der Website der Kommission.<sup>67</sup>

Das EDES hat eine deutliche Verbesserung bei der Anwendung der Vorschriften über verwaltungsrechtliche Sanktionen im Hinblick auf die Grundrechte der betroffenen

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_de.cfm).



Wirtschaftsteilnehmer, die Unabhängigkeit und die Transparenz bewirkt. Es ist inzwischen so gut etabliert wie die Ausschlussysteme verschiedener internationaler Organisationen und multilateraler Entwicklungsbanken.

Der besondere Charakter und die Stärke des EDES besteht darin, dass es der Europäischen Kommission oder anderen Organen und sonstigen Stellen der EU<sup>68</sup> ermöglicht, selbst dann Sanktionen zu beschließen, „wenn kein rechtskräftiges Urteil oder gegebenenfalls keine rechtskräftige Verwaltungsentscheidung auf nationaler Ebene ergangen ist“<sup>69</sup>. Die Verhängung von Sanktionen kann sich auf festgestellte Fakten und Erkenntnisse aus in der Verantwortung des zuständigen Anweisungsbefugten durchgeführten Prüfungen oder Kontrollen<sup>70</sup>, auf Ergebnisse von OLAF-Untersuchungen oder auf nicht endgültige verwaltungsrechtliche Entscheidungen nationaler Behörden oder internationaler Organisationen gründen.

Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU können erst dann die Verhängung von Sanktionen gegen unzuverlässige Wirtschaftsteilnehmer beschließen, wenn das zentrale interinstitutionelle Gremium eine entsprechende Empfehlung<sup>71</sup> ausgesprochen hat und falls kein rechtskräftiges Urteil oder gegebenenfalls keine rechtskräftige Verwaltungsentscheidung auf nationaler Ebene ergangen ist.<sup>72</sup> Dieses Gremium verfügt über keine Untersuchungsbefugnisse. Es besteht aus einem hochrangigen unabhängigen ständigen Vorsitzenden<sup>73</sup>, zwei ständigen Mitgliedern, welche die Kommission als Inhaberin des Systems vertreten, und einem Ad-hoc-Mitglied, das den Anweisungsbefugten der Dienststelle, welche um die Empfehlung ersucht hat, vertritt. Das Gremium hat das Verteidigungsrecht des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers durch einen kontroversen Meinungs austausch zu wahren,

und seine Empfehlungen müssen verhältnismäßig sein.<sup>74</sup>

Im Jahr 2018 wurde das Gremium über sein ständiges Sekretariat mit sechs zulässigen Fällen befasst. An das Gremium verwiesen hatten diese Fälle verschiedene anweisungsbefugte Dienststellen der Europäischen Kommission. Zusätzlich zu diesen sechs Fällen werden im vorliegenden Bericht vier weitere, im Jahr 2017 an das ständige Sekretariat verwiesene Fälle aufgeführt, da sie dem Gremium erst im Jahr 2018 vorgelegt wurden.<sup>75</sup> Im ersten Halbjahr 2019 wurden acht Fälle an das ständige Sekretariat verwiesen.

Die Kommission muss ferner Bericht erstatten, wenn Anweisungsbefugte folgende Entscheidungen erlassen haben:<sup>76</sup>

- Entscheidungen über den Nichtausschluss von Wirtschaftsteilnehmern, wenn eine ununterbrochene Leistungserbringung für eine begrenzte Dauer bis zum Ergreifen von Abhilfemaßnahmen durch die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer unerlässlich ist,
- Entscheidungen über die 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, und
- von der Empfehlung des Gremiums abweichende Entscheidungen des Anweisungsbefugten.

Seitdem das Gremium im Jahr 2016 seine Arbeit aufgenommen hat, hat es keine Abweichungen von seinen Empfehlungen gegeben, d.h. die zuständigen Anweisungsbefugten sind den Empfehlungen in vollem Umfang nachgekommen.

Im Jahr 2018 hat der Interne Auditdienst der Kommission eine Prüfung des EDES durchgeführt. Diese ließ ihn zu einer positiven Beurteilung des bestehenden Systems gelangen.

<sup>68</sup> In Bezug auf den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Haushaltsbereich.

<sup>69</sup> Siehe Artikel 136 der Haushaltsordnung.

<sup>70</sup> Die anweisungsbefugten Dienststellen können Dienststellen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sein.

<sup>71</sup> Für die in Artikel 136 Absatz 1 Buchstaben c bis h der Haushaltsordnung genannten Verstöße (schwere Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, Betrug, schwerwiegende Verletzungen vertraglicher Pflichten, Unregelmäßigkeiten und Gründung von Briefkastenfirmen).

<sup>72</sup> Gremium nach Artikel 143 der Haushaltsordnung.

<sup>73</sup> Der Vorsitzende hat einen hochrangigen unabhängigen ständigen Stellvertreter.

<sup>74</sup> Weitere Informationen über das Gremium finden sich in der in Fußnote 1 v) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>75</sup> Bisher hat das Gremium zu den insgesamt 52 Fällen, mit denen es befasst wurde, 29 Empfehlungen erlassen. Für weitere Einzelheiten siehe die in Fußnote 1 v) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und ihre Anhänge.

<sup>76</sup> Daten in der in Fußnote 1 v) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.



Im Rahmen des von ihr geleisteten Follow-up hat die Kommission verstärkte Anstrengungen unternommen, um das Bewusstsein der internen Interessenträger<sup>77</sup> wie auch das der externen Partner<sup>78</sup> für das EDES zu schärfen, darunter insbesondere die

- Einführung eines Kommunikationsplans und eine Umfrage unter den Interessenträgern,
- in Zusammenarbeit mit OLAF erfolgende enge Überwachung der systematischen Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen und
- Einbettung des Rückgriffs auf das EDES in die Betrugsbekämpfungsstrategien aller Generaldirektionen der Kommission.

## **8. FOLGEMAßNAHMEN ZUR ENTSCHLIEßUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM JAHRESBERICHT 2017**

Am 31. Januar 2019 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zu dem Jahresbericht 2017 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung<sup>79</sup> an. Die Kommission hat die Entschließung des Europäischen Parlaments begrüßt und zur Kenntnis genommen, dass das Parlament die von der Kommission ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen anerkennt und ihre auf diesem Gebiet ergriffenen Initiativen, insbesondere die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) und den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF, unterstützt. Die Kommission wird zu vielen vom Parlament angesprochenen Punkten positive Folgemaßnahmen ergreifen können, insbesondere was die geforderte enge Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der EUSTa anbelangt. Die Kommission wird sich auch weiterhin bemühen, jene Mitgliedstaaten, die sich noch nicht an der EUSTa beteiligen möchten, zur Mitwirkung zu bewegen, und sie wird dafür sorgen, dass die EUSTa über hinreichende Ressourcen für die Erfüllung ihres Mandats verfügt. In einer förmlichen Antwort, die dem Parlament im Laufe dieses Jahres übermittelt wird, wird die Kommission

<sup>77</sup> Kommissionsdienststellen und andere Organe und sonstige Stellen der EU.

<sup>78</sup> Am indirekten oder am gemeinsamen Haushaltsvollzug beteiligte Stellen.

<sup>79</sup> 2018/2152(INI).

ausführlich auf die Entschließung des Parlaments eingehen.<sup>80</sup>

## **9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **9.1. Einnahmen**

Wie bereits in den Jahren 2016 und 2017 waren, was das Schadensvolumen anbelangt, auch im Jahr 2018 Solarmodule am stärksten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffen. Die Kommission hat wegen der hohen Risiken (Umgehung von Antidumpingzöllen in beträchtlicher Höhe) und im Lichte der vom OLAF in den Vorjahren versandten einschlägigen Amtshilfemitteilungen im Jahr 2018 im Rahmen ihrer Kontrollstrategie für Solarpaneele mehrere Kontrollen vor Ort in Mitgliedstaaten durchgeführt. Da sich die Mitgliedstaaten inzwischen der Anfälligkeit ihrer Einfuhren von Solarpaneelen gegen Betrug und Unregelmäßigkeiten stärker bewusst sind, haben sie im Jahr 2018 weitere Kontrollen durchgeführt. Dies unterstreicht, wie wichtig die Untersuchungen des OLAF und dessen Koordinierungsfunktion in diesem speziellen Bereich sind.

Betrug zulasten der EU-Einnahmen durch Unterbewertung von in die EU eingeführten Waren wird eine Gefahr bleiben, gegen die in den kommenden Jahren vorgegangen werden muss. Die vom OLAF durchgeführten Untersuchungen über Unterbewertungen von aus der VR China eingeführten Textilien und Schuhen haben gezeigt, dass Betrüger sämtliche Schlupflöcher ausnutzen und sich in großem Umfang begangener Betrug lohnen kann.

Die Digitalisierung der globalen Wirtschaft und neue Wirtschaftsmodelle wie der elektronische Handel führen dazu, dass sich der grenzübergreifende Handel mit hohem Tempo von einigen wenigen umfangreichen Sendungen zu einer Vielzahl kleinerer Sendungen mit niedrigem Warenwert entwickelt.

Der grenzübergreifende elektronische Warenhandel bringt sowohl für die finanziellen Interessen der EU als auch für die Mitgliedstaaten Risiken mit sich, insbesondere in Form des Missbrauchs von Sendungen mit niedrigem Wert, i) indem Waren im elektronischen Handel unterbewertet werden, ii) indem Sendungen so aufgeteilt werden, dass der Warenwert unter der Freigabeschwelle von 150 € liegt (geringfügige Lieferungen), iii) indem gewerbliche Sendungen als Geschenke deklariert werden oder iv) indem Waren eingeführt

<sup>80</sup> SP(2019)392.

werden, die nicht in den freien Verkehr übergeführt werden dürfen.

Angesichts des wachsenden elektronischen Handels ist es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Zollkontrollstrategien so anpassen, dass das richtige Gleichgewicht zwischen der Handelsförderung bzw. -vereinfachung und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU gewährleistet ist.

Um etwaige von Betrügern ausgenutzte Schlupflöcher zu schließen und die Zollbehörden in die Lage zu versetzen, auf unterschiedliche, durch Technologien wie dem elektronischen Handel angewandte Wirtschaftsmodelle effektiv reagieren und die finanziellen Interessen der EU unter Beibehaltung der Handelsförderung bzw. -vereinfachung wirksam schützen zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, auf eine flexible Kombination unterschiedlicher Kontrollarten zurückgreifen zu können.

#### **Empfehlung 1**

**Die Mitgliedstaaten werden gebeten, ihre Zollkontrollstrategien für den grenzübergreifenden elektronischen Handel, insbesondere mit Blick auf den möglichen Missbrauch von geringfügigen Lieferungen, zu verbessern und auch durchzusetzen sowie die ordnungsgemäße Erhebung der traditionellen Eigenmittel sicherzustellen.**

**Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass**

- ihre elektronischen Zollabfertigungssysteme keine automatische Zollfreigabe für Waren mit einem angemeldeten Sachwert von mehr als 150 €, für als Geschenke angemeldete gewerbliche Waren und für Waren, die nicht in den freien Verkehr übergeführt werden dürfen, erteilen,
- ihre elektronischen Zollabfertigungssysteme systematisch mögliche Unterbewertungen oder falsche Warenanmeldungen, die im Wege der Anmeldung als angeblich geringfügige Lieferungen begangen werden, durch die Anwendung geeigneter Risikoprofile oder mittels Stichprobenkontrollen aufdecken können,
- ihnen spezielle Kontrollmaßnahmen zur Verfügung stehen, mit denen verhindert werden kann, dass Sendungen künstlich so aufgeteilt werden, dass eine automatische Zollfreigabe erteilt wird, und
- bei allen nachträglichen Kontrollen auch überprüft wird, ob die beteiligten

**Händler die Zollbestimmungen für die Freigabe von geringfügigen Sendungen eingehalten haben, und zugelassene Wirtschaftsbeteiligte von diesen Vorschrifteneinhaltungskontrollen nicht ausgeschlossen werden.**

#### **9.2. Ausgaben**

Die Hauptergebnisse der im vorliegenden Bericht durchgeführten Analyse bestätigen die wichtigsten in früheren Berichten dargelegten Muster und Schlussfolgerungen.

Auf dem Gebiet der Agrarausgaben sind vor allem Marktmaßnahmen und Investitionen in die ländliche Entwicklung durch Betrug und Unregelmäßigkeiten gefährdet. Bei den direkten Zahlungen können auf lokaler Ebene spezifische Probleme auftreten, die von den zuständigen nationalen Behörden rasch und ordnungsgemäß angegangen werden müssen.

Auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik wurden Fortschritte insbesondere im laufenden Programmplanungszeitraum festgestellt. Die neuen Betrugsbekämpfungsbestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 haben bereits vielversprechende Ergebnisse bewirkt: Die Betrugsprävention scheint besser zu werden, und die Zahl der nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten geht offenbar zurück. Die Kommission wird diese Ergebnisse weiterhin im Blick behalten, um bewerten zu können, ob sie wirklich auf wirksamere Systeme, oder aber auf eine mangelhafte Aufdeckung und Meldung (insbesondere von nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten) zurückzuführen sind.

#### **Empfehlung 2**

**Die Kommission wiederholt, dass alle Mitgliedstaaten, die noch keine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen haben, dies nachholen sollten.**

**Diese Strategie sollte in Zusammenarbeit mit allen Behörden und sonstigen Stellen ausgearbeitet werden, die in ihrer spezifischen Rolle und mit ihrem besonderen Fachwissen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen (beispielsweise Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften).**

**Sie sollte zudem, wie bereits in den Vorjahren empfohlen wurde, Folgendem Rechnung tragen:**

- den im vorliegenden und in den vorherigen Berichten vorgestellten Ergebnissen von Risikoanalysen,
- der Notwendigkeit, Verwaltungskontrollen

**und -Untersuchungen einerseits und strafrechtliche Kontrollen und Untersuchungen andererseits auf strukturierte Art und Weise miteinander zu koordinieren,**

- **der Berücksichtigung von Medien oder internen Hinweisgebern stammender Hinweise im Kontrollsystem, und**
- **den Vorteilen, die ein sich auf Risikoanalysen stützendes Konzept - einschließlich des Rückgriffs auf IT-Tools wie Arachne - für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrug mit sich bringt.**

### 9.3. Ausblick

Die Kommission, die beiden gesetzgebenden Organe und die Mitgliedstaaten arbeiten kontinuierlich an der Verfeinerung des rechtlichen Rahmens für den Schutz des EU-Haushalts. Der vorliegende Bericht soll ein Bild dieses fortlaufenden Prozesses und der wichtigsten Fortschritte, die in den vergangenen drei Jahrzehnten im Rahmen der gemeinsamen Anstrengungen und Arbeiten erzielt worden sind, vermitteln. Dieser Prozess hat sich während der Amtszeit der Kommission Juncker weiter beschleunigt: Es wurden wichtige Arbeiten abgeschlossen und operative Ergebnisse erzielt, welche von dem fortwährenden Bemühen zeugen, neuen Herausforderungen und Risiken wirksam zu begegnen.

Dieser Prozess setzt sich auch im Jahr 2019 fort. So finalisieren die beiden gesetzgebenden Organe zurzeit zwei wichtige Legislativmaßnahmen, die den Betrugsbekämpfungsrahmen weiter verstärken sollen: die Richtlinie über den Schutz von internen Hinweisgebern und die Richtlinie zur Geldwäscheprävention.

Was den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Ort anbelangt, so haben die Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofs in den vergangenen Jahren erhebliche Verbesserungen deutlich werden lassen, wobei die Fehlerquoten in einigen Politikbereichen mittlerweile sogar unter der Signifikanzschwelle liegen. So hat der Rechnungshof zwei Jahre hintereinander (2016 und 2017) ein eingeschränktes Prüfungsurteil zum EU-Haushalt abgegeben.

Diese positive Entwicklung muss sich fortsetzen: Weitere Verbesserungen sind möglich und notwendig. Der Rechnungshof hat diese Fortschritte im Jahr 2019 in zwei

Sonderberichten<sup>81</sup> anerkannt, aber auch auf Bereiche hingewiesen, in denen weitere Verbesserungen erforderlich sind. Die betreffenden Empfehlungen gehen überwiegend auf Schlussfolgerungen früherer Berichte über den Schutz der finanziellen Interessen zurück, regen teilweise aber auch neue Maßnahmen an. Die neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission, die die Kommission am 29. April 2019 angenommen hat, geht auf die meisten vom Rechnungshof geäußerten Kritikpunkte ein. Sie zielt darauf ab, die Analysekapazitäten und den internen Koordinierungsrahmen der Kommission so zu stärken, dass den neuen Herausforderungen, die das sich ständig verändernde Betrugsumfeld mit sich bringt, wirksam begegnet werden kann.

---

<sup>81</sup> Sonderbericht 01/2019 „Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden“ und Sonderbericht 06/2019 „Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben: Verwaltungsbehörden müssen Aufdeckung, Reaktion und Koordinierung verstärken“.

Brüssel, den 11.10.2019  
COM(2019) 444 final

ANNEXES 1 to 3

## ANHÄNGE

*des*

### **BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

#### **30.Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung (2018)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## ANHANG 1 — ALS BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2018

Die Zahl der als betrügerisch 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 daher nicht als Indikator für das Ausmaß von Betrug in den betreffenden Ländern gewertet werden. Drittstaaten (Heranführungsländer) und direkte Ausgaben sind in Anhang 1 nicht berücksichtigt.

Mitgliedstaat	Landwirtschaft		Interne Politikbereiche		Kohäsionspolitik und Fischerei		Heranführung		AUSGABEN INSGESAMT		EINNAHMEN	
	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€
Belgique/België	0	0	0	0	1	1 553	1	1 553	39	35 939 701	5	542 270
Bulgaria	12	15 315 564	1	370 891	1	370 891	13	15 686 455	13	15 686 455	0	0
Česko	1	121 619	28	18 192 062	28	18 192 062	29	18 313 681	29	18 313 681	2	167 285
Danmark	2	240 378	12	870 189	12	870 189	14	1 110 567	14	1 110 567	95	18 731 575
Deutschland	7	501 120	14	1 364 300	14	1 364 300	21	1 865 420	21	1 865 420	4	568 102
Eesti	0	0	7	1 169 822	7	1 169 822	7	1 169 822	7	1 169 822	10	1 497 154
Éire/Ireland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	5 205 677
Ellada	0	0	5	20 880 670	5	20 880 670	5	20 880 670	5	20 880 670	44	3 906 486
España	1	16 976	1	488 260	1	488 260	3	596 595	3	596 595	60	80 276 451
France	8	293 080	2	9 043 511	2	9 043 511	10	9 336 591	10	9 336 591	12	1 028 297
Hrvatska	3	137 032	2	40 345	2	40 345	5	177 377	5	177 377	38	5 800 213
Italia	39	3 106 008	1	92 522	1	92 522	40	3 198 530	40	3 198 530	1	12 878
Kypros	0	0	1	104 462	1	104 462	1	104 462	1	104 462	7	779 838
Latvija	1	87 352	2	56 525	2	56 525	3	143 877	3	143 877	20	1 900 284
Lietuva	2	60 447	3	343 691	3	343 691	5	404 138	5	404 138	0	0
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	771 268
Magyarország	1	436 462	58	11 895 324	58	11 895 324	59	12 331 786	59	12 331 786	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	2 365 801
Nederland	15	827 815	0	0	0	0	15	827 815	15	827 815	3	87 272
Österreich	0	0	1	200	1	200	1	200	1	200	41	2 239 388
Polska	28	22 864 626	94	51 649 620	94	51 649 620	122	74 514 246	122	74 514 246	3	1 604 104
Portugal	3	132 027	3	35 861 623	3	35 861 623	6	35 993 650	6	35 993 650	3	50 386
Romania	114	18 315 183	44	58 203 984	44	58 203 984	2	31 380	160	76 550 547	8	405 956
Slovenija	1	28 835	0	0	0	0	1	28 835	1	28 835	5	115 016
Slovensko	6	774 557	76	747 631 196	76	747 631 196	82	748 405 753	82	748 405 753	5	267 571
Suomi/Finland	0	0	3	465 368	3	465 368	3	465 368	3	465 368	1	33 964
Sverige	0	0	1	303 550	1	303 550	1	303 550	1	303 550	27	937 725
United Kingdom	5	87 233	3	999 024	3	999 024	8	1 086 257	8	1 086 257	473	165 234 662
<b>INSGESAMT</b>	<b>249</b>	<b>63 346 314</b>	<b>1</b>	<b>488 260</b>	<b>363</b>	<b>959 631 791</b>	<b>2</b>	<b>31 380</b>	<b>615</b>	<b>1 023 497 745</b>	<b>473</b>	<b>165 234 662</b>



**ANHANG 2 — ALS NICHT BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2018**

Drittstaaten (Heranführungsländer) und direkte Ausgaben sind in Anhang 2 nicht berücksichtigt.

Mitgliedstaat	Landwirtschaft		Interne Politikbereiche		Kohäsionspolitik und Fischerei		Heranführung		AUSGABEN INSGESAMT		EINNAHMEN	
	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€	Anzahl	€
<b>Belgique/België</b>	12	238 581	1	13 335	9	407 473			22	659 389	217	6 830 902
<b>Bulgaria</b>	226	8 269 332			50	8 847 086	14	74 814	290	17 191 232	1	59 220
<b>Česko</b>	28	1 349 048	2	58 636	184	73 430 327			214	74 838 011	94	4 696 506
<b>Danmark</b>	11	241 076			1	25 796			12	266 872	52	7 234 128
<b>Deutschland</b>	69	4 936 959	2	172 012	43	3 561 710			114	8 670 681	1 414	89 095 658
<b>Eesti</b>	39	2 110 135	2	480 667	50	6 371 706			91	8 962 508	5	109 005
<b>Éire/Ireland</b>	0	0			0	0			0	0	26	3 118 347
<b>Ellada</b>	128	1 778 195			30	11 235 033	1	12 863	159	13 026 091	9	1 275 067
<b>España</b>	293	13 967 307	3	322 798	52	29 948 425			348	44 238 530	270	30 028 125
<b>France</b>	168	8 508 602	4	247 795	16	1 646 248			188	10 402 645	220	15 874 892
<b>Hrvatska</b>	51	1 651 306			43	6 092 072	7	103 600	101	7 846 978	4	74 545
<b>Italia</b>	535	54 178 054			240	74 528 764			775	128 706 818	66	4 027 116
<b>Kypros</b>	0	0			2	52 891			2	52 891	3	57 210
<b>Latvija</b>	9	376 226			8	992 212			17	1 368 438	11	292 235
<b>Lietuva</b>	147	4 317 203	1	17 044	39	2 716 612			187	7 050 859	25	3 224 922
<b>Luxembourg</b>	1	39 266			0	0			1	39 266	0	0
<b>Magyarország</b>	104	5 284 565	1	20 721	256	33 026 195			361	38 331 481	10	466 926
<b>Malta</b>	2	196 018			1	15 800			3	211 818	0	0
<b>Nederland</b>	16	660 798			4	33 497			20	694 295	485	128 379 003
<b>Österreich</b>	7	650 308			8	503 125			15	1 153 433	44	2 097 472
<b>Polska</b>	117	5 801 485			425	58 668 131			542	64 469 616	108	5 953 757
<b>Portugal</b>	407	18 759 114			35	3 429 969			442	22 189 083	34	7 794 511
<b>Romania</b>	309	25 479 253	2	1 671 625	98	12 919 490			409	40 070 368	22	2 375 356
<b>Slovenija</b>	21	314 018	3	471 070	4	1 930 904			28	2 715 992	5	563 809
<b>Slovensko</b>	33	2 158 584			84	267 549 374			117	269 707 958	6	435 887
<b>Suomi/Finland</b>	13	348 716			12	857 725			25	1 206 441	27	2 677 938
<b>Sverige</b>	4	244 336			4	189 033			8	433 369	150	5 929 751
<b>United Kingdom</b>	82	2 076 237			141	953 118			223	3 029 355	782	127 034 165
<b>INSGESAMT</b>	<b>2 832</b>	<b>163 934 722</b>	<b>21</b>	<b>3 475 703</b>	<b>1 839</b>	<b>599 932 716</b>	<b>22</b>	<b>191 277</b>	<b>4 714</b>	<b>767 534 418</b>	<b>4 090</b>	<b>449 706 453</b>

### **ANHANG 3 — LISTE DER BEGLEITENDEN ARBEITSDOKUMENTE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

1. Durchführung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2018 (SWD(2019) 364)
2. Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik, Heranführungshilfe sowie bei den direkten Ausgaben gemeldet wurden (SWD(2019) 365 – Teil 1, 2 und 3)
3. Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Europäische Union — Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2017“ (SWD(2019) 363)
4. Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) – Gremium nach Artikel 108 der Haushaltsordnung (SWD(2019) 362)
5. Jahresübersicht über die Ergebnisse des Programms „Hercule III“ im Jahr 2018 (SWD(2019) 361)