



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 8. September 2020
(OR. en)

10551/20

GAF 40
FIN 595

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 3. September 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der
Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2020) 363 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN RAT 31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen
Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2019

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 363 final.

Anl.: COM(2020) 363 final



Brüssel, den 3.9.2020
COM(2020) 363 final

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

**31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union
und die Betrugsbekämpfung 2019**

{SWD(2020) 156 final} - {SWD(2020) 157 final} - {SWD(2020) 158 final} -
{SWD(2020) 159 final} - {SWD(2020) 160 final}

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT 31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Die Betrugsbekämpfung (2019)

1. EINLEITUNG	6
2. HARMONISIERUNG UND VERSTÄRKUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU: BEREICHSÜBERGREIFENDE BETRUGSBEKÄMPFUNGSSTRATEGIEN, - MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE IM JAHR 2019	6
2.1. Von den EU-Organen erlassene Rechtsvorschriften	6
2.1.1. Europäische Staatsanwaltschaft.....	6
2.1.2. Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden 6	
2.2. Zukunftsgestaltung: legislative und politische Initiativen der EU-Organe	7
2.2.1. Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013	7
2.2.2. Horizontale Bestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen der Union in allen Vorschlägen der Kommission im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen	7
2.2.3. Korruptionsbekämpfung in der EU	7
2.2.4. Internationale Zusammenarbeit	8
2.2.5. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission und das neue Gesetzgebungspaket zur Governance in der Kommission.....	9
2.2.6. Durchführung des Programms „Hercule“ und Unterstützung über das SRSP	9
2.3. Rechtsprechung des EuGH.....	10
2.3.1. Vialto/Kommission	10
2.3.2. Dalli/Kommission	10
2.4. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen.....	11
2.4.1. Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug („PIF-Richtlinie“) durch die Mitgliedstaaten	11
2.4.2. Überblick über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen	11
2.4.2.1. Förderung von Transparenz und Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe.....	12
2.4.2.2. Umsetzung des EU-Rechts in nationales Recht	12
2.4.2.3. Vorgehen gegen Finanzkriminalität und organisierte Kriminalität	12
2.4.2.4. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem OLAF.....	12
2.4.3. Umsetzung der Empfehlungen von 2018	12
2.5. Zusammenfassung der statistischen Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte	14
2.5.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten	15
2.5.2. Aufgedeckte und gemeldete nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten	16
2.5.3. Untersuchungen des OLAF	17
3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMEN.....	17
3.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Organe der EU – Einnahmen	17
3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe.....	17
3.1.1.1. Rechtliche Entwicklung.....	17
3.1.1.2. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS)	18
3.1.1.3. Gemeinsame Zollaktionen.....	18
3.1.2. Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen	20

3.1.3.	Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen	20
3.1.4.	Kriterien in Bezug auf das finanzielle Risiko	21
3.1.5.	Das gemeinsame Zollrisikomanagementsystem (CRMS)	21
3.1.6.	Initiativen für Datenanalysen	22
3.2.	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen	22
3.2.1.	Zollbetrug	22
3.2.2.	Steuerbetrug	23
3.2.3.	Zoll- und Steuerbetrug	23
3.3.	Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen ..	23
3.3.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten	25
3.3.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten	25
4.	SEKTORSPEZIFISCHE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – AUSGABENSEITE	25
4.1.	Sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien und -maßnahmen der Mitgliedstaaten bezüglich mehrerer Ausgabenbereiche	25
4.2.	Landwirtschaft – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse	26
4.2.1.	Landwirtschaft und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten	26
4.2.2.	Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte	26
4.2.2.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten	27
4.2.2.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten	28
4.3.	Kohäsionspolitik und Fischerei – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse	30
4.3.1.	Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten	30
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
4.3.2.3.	Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI) und COVID-19-Krise	33
4.4.	Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte	33
4.5.	Direkte Mittelverwaltung – sektorspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien, -maßnahmen und -ergebnisse	34
4.5.1.	Direkte Mittelverwaltung – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte	34
4.5.1.1.	Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten	34
4.5.1.2.	Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten	34
5.	EINZIEHUNGEN UND SONSTIGE PRÄVENTIONS- UND ABHILFEMAßNAHMEN	34
6.	ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN	34
6.1.	Zusammenarbeit mit dem OLAF	35
6.2.	Better-Spending-Netzwerk	35
7.	FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM (EDES)	35

8. FOLGEMAßNAHMEN ZUR ENTSCHLIEßUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM JAHRESBERICHT 2018	37
9. INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT	37
9.1. Interinstitutioneller Meinungsaustausch.....	37
9.2. Europäischer Rechnungshof	37
9.2.1. Sonderberichte über die Betrugsbekämpfungspolitik	37
9.2.2. Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und dem Europäischen Rechnungshof	37
10. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	37
10.1. Einnahmen	37
10.2. Ausgaben	38

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: UMSETZUNG DER PIF-RICHTLINIE – AKTUELLER STAND (JUNI 2019)	11
ABBILDUNG 2: ZOLLKONTROLLSTRATEGIEN FÜR DEN GRENZÜBERGREIFENDEN ELEKTRONISCHEN HANDEL	13
ABBILDUNG 3: SYSTEMATISCHE AUFDECKUNG MÖGLICHER UNTERBEWERTUNGEN ODER FALSCHER WARENANMELDUNGEN IM WEGE DER ANMELDUNG ALS ANGEBLICH GERINGFÜGIGE LIEFERUNGEN	13
ABBILDUNG 4: ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER ZOLLBESTIMMUNGEN DURCH DIE WIRTSCHAFTSBETEILIGTEN	13
ABBILDUNG 5: NATIONALE BETRUGSBEKÄMPFUNGSSTRATEGIEN – AKTUELLER STAND	14
ABBILDUNG 6: ALS BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2019	15
ABBILDUNG 7: ALS BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN UND DIE ZUGEHÖRIGEN SCHADENSBETRÄGE IM ZEITRAUM 2015–2019	16
ABBILDUNG 8: ALS NICHT BETRÜGERISCH GEMELDETE UNREGELMÄßIGKEITEN IM JAHR 2019	17
ABBILDUNG 9: GEMEINSAME ZOLLAKTIONEN (GZA) IM JAHR 2019	19
ABBILDUNG 10: TRADITIONELLE EIGENMITTEL – WICHTIGSTE FAKTEN UND MUSTER	24
ABBILDUNG 11: AUFDECKUNGSQUOTEN NACH GAP-BEREICH	27
ABBILDUNG 12: AGRARPOLITIK – WICHTIGE FAKTEN UND ZAHLEN.....	28
ABBILDUNG 13: AM STÄRKSTEN VON UNREGELMÄßIGKEITEN BETROFFENE MARKTMAßNAHMEN.....	29
ABBILDUNG 14: VON DEN MITGLIEDSTAATEN ANGENOMMENE MAßNAHMEN AUF DEM GEBIET DER KOHÄSIONSPOLITIK ..	30
ABBILDUNG 15: KOHÄSIONS- UND FISCHEREIPOLITIK – WICHTIGE FAKTEN UND ZAHLEN	31
ABBILDUNG 16: STRUKTUR DES COCOLAF UND SEINER UNTERGRUPPEN	34

Zusammenfassung

Der Schutz der finanziellen Interessen der Union fällt in die gemeinsame Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten.

Dieser Schutz, dessen Grundsätze in Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt sind, wird durch Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowohl auf gesetzgeberischer Ebene als auch auf der Ebene der laufenden Ausführung des EU-Haushaltsplans kontinuierlich intensiviert.

Das Jahr 2019 bildete einen Meilenstein, da die Mitgliedstaaten bis Juli die von der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug („PIF-Richtlinie“) vorgesehenen Maßnahmen in ihr nationales Recht umsetzen mussten. 12 Mitgliedstaaten hatten dies innerhalb der vorgesehenen Frist getan, bis Juni 2020 waren es dann 22 Mitgliedstaaten.

Die beiden gesetzgebenden Organe der Union haben auch eine Richtlinie angenommen, deren Ziel es ist, die Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen zu stärken, indem ein hohes Schutzniveau für Personen sichergestellt wird, die Verstöße in diesen Bereichen melden („Hinweisgeber-Richtlinie“).

Zudem wurde im Jahr 2019 Laura Codruța Kövesi zur Europäischen Generalstaatsanwältin ernannt und bei der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft wurden weitere Fortschritte gemacht.

Die Europäische Kommission hat im April 2019 die neue Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen und seitdem daran gearbeitet, die sieben der Strategie zugrundeliegenden Ziele zu verwirklichen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Koordinierung bei der Betrugsbekämpfung zwischen den Dienststellen der Kommission und der Verbesserung ihrer Analysekapazitäten zur Betrugsbekämpfung, einschließlich der Qualität der Daten, auf die sich diese stützen, zu.

Die Rechtsprechung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU wurde um zwei wegweisende Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (*Vialto/Kommission* und *Dalli/Kommission*) ergänzt. Beide stehen in Verbindung mit Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

Auf nationaler Ebene haben die Mitgliedstaaten eine breite Palette von Maßnahmen ergriffen, um ihre Fähigkeiten zur Verhütung und Aufdeckung

von Betrug zu verbessern. Der größte Teil der gemeldeten Maßnahmen konzentriert sich auf die Verwaltung und Kontrolle von EU-Mitteln. Auch bereichsübergreifende Maßnahmen wurden gemeldet, die auf Folgendes abzielen:

- Verbesserung der Transparenz sowie Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe,
- Vorgehen gegen Finanzkriminalität und organisierte Kriminalität,
- Umsetzung des EU-Rechts und
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem OLAF.

Die Zahl der Unregelmäßigkeiten, die aufgedeckt und der Kommission von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden (und deren Analyse die Grundlage der in diesem Bericht enthaltenen statistischen Daten bildet), ist geringer als in den Vorjahren.

Dieser Trend ist insbesondere bei betrügerischen Unregelmäßigkeiten erkennbar, deren Zahl in den letzten fünf Jahren ständig zurückgegangen ist.

Was die Ausgabenseite anbelangt, so scheint dieser Rückgang jedoch eher mit dem Zyklus der Ausgabenprogramme für die EU-Mittel als mit einem echten Rückgang der aufgedeckten Fälle zusammenzuhängen. Eine Analyse der Programmzyklen zeigt, dass die Zahlen bei der Aufdeckung von vermutetem Betrug und nachgewiesenem Betrug stabil geblieben sind.

Bei den Ausgaben in der Landwirtschaft zeigte sich, dass das Risiko bei „Marktstützungsmaßnahmen“ höher war. Bei der Kohäsionspolitik wurde die höchste Zahl von Fällen in Verbindung mit Projekten im Bereich „Forschung und technologische Entwicklung“ aufgedeckt.

Da aufgrund der COVID-19-Krise in den kommenden Jahren mehr Mittel bereitgestellt werden müssen, insbesondere im Gesundheitswesen, enthält dieser Bericht auch eine Analyse der Unregelmäßigkeiten im Bereich „Investitionen in die Gesundheitsinfrastruktur“. Diese Analyse zeigt, dass die Gesundheitsinfrastruktur besonders von Verstößen gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe betroffen ist. Weitere wesentliche Ursachen für Unregelmäßigkeiten stehen in Verbindung mit der nicht gegebenen Förderfähigkeit von Projekten/Tätigkeiten sowie mit Verstößen gegen Vertragsbestimmungen bzw. -vorschriften.

Was die Einnahmenseite anbelangt, so ist das damit verbundene Schadensvolumen seit 2018,

einem außergewöhnlichen Jahr, deutlich zurückgegangen. Erneut waren Solarmodule die stärksten von Betrugsversuchen betroffenen Waren. Der Betrug zulasten der EU-Einnahmen durch Unterbewertung von in die EU eingeführten Waren, auch über den elektronischen Handel, stellte weiterhin eine erhebliche Gefahr dar. Das OLAF spielte eine Schlüsselrolle bei der Aufdeckung dieser Betrugsfälle.

Angesichts der derzeitigen Gesundheits- und Wirtschaftskrise und des von der Kommission dargelegten Konjunkturprogramms wird in diesem Bericht empfohlen, die Überwachung und Kontrolle der EU-Ausgaben nicht zu lockern, und es wird darauf hingewiesen, dass eine Verbesserung der Transparenz bei diesen Ausgaben dazu beitragen könnte, Betrug und Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

1. EINLEITUNG

In diesem Jahr legt die Kommission ihren 31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung vor.

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 etwa 74 % der EU-Ausgaben und ziehen die traditionellen EU-Eigenmittel ein. Die Kommission beaufsichtigt diese beiden Bereiche, legt Standards fest und überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen eng zusammenarbeiten, damit die finanziellen Interessen der Union wirksam geschützt werden.

Diese Zusammenarbeit wird im vorliegenden Bericht 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.

Dem Bericht liegen fünf Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen bei¹.

¹ i) Durchführung von Artikel 325 durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2019,
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 2018“,
iv) Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) – Gremium nach Artikel 108 der Haushaltsordnung und
v) Jahresübersicht über die Ergebnisse des Programms „Hercule III“ im Jahr 2019.

2. HARMONISIERUNG UND VERSTÄRKUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU: BEREICHSÜBERGREIFENDE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE IM JAHR 2019

2.1. Von den EU-Organen erlassene Rechtsvorschriften

2.1.1. Europäische Staatsanwaltschaft

Nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)² am 20. November 2017 hat die Kommission im Jahr 2019 erhebliche Fortschritte bei der Errichtung der EUSTa erzielt.

Im Oktober 2019 haben sich der Rat und das Europäische Parlament auf die Ernennung von Laura Codruța Kövesi zur Europäischen Generalstaatsanwältin geeinigt.

Die notwendigen Ausschreibungsrunden für Umbauarbeiten am Sitz der EUSTa in Luxemburg wurden abgeschlossen. Das Einstellungsverfahren für Bedienstete der EUSTa wurde fortgeführt und bis Ende 2019 wurden neun Mitarbeiter eingestellt. Darüber hinaus unternahm die Kommission die notwendigen Schritte, um die Entwicklung eines maßgeschneiderten Fallbearbeitungssystems der EUSTa vorzubereiten. Dieses System wird ein wesentliches Instrument für ihre Arbeit sein.

Die Kommission arbeitete weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten im Hinblick darauf zusammen, die nationalen Rechtsordnungen in Vorbereitung auf die Errichtung der EUSTa anzupassen und sie zu den verschiedenen Errichtungsschritten gemäß Artikel 20 der EUSTa-Verordnung zu beraten. Ferner führte die Kommission Gespräche mit den Mitgliedstaaten, um die Anerkennung der EUSTa als zuständige Behörde im Rahmen des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 und seiner Protokolle zu erleichtern, wie dies in der EUSTa-Verordnung vorgesehen ist. Dies wird eine reibungslose Zusammenarbeit der EUSTa mit Nicht-EU-Staaten gewährleisten.

2.1.2. Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Ziel der Richtlinie (EU) 2019/1937 (auch als „Hinweisgeber-Richtlinie“ bezeichnet)³ ist eine

² ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1.

³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die

bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen, indem ein hohes Schutzniveau für Personen sichergestellt wird, die Verstöße gegen das Unionsrecht in Bereichen melden, in denen solche Verstöße das öffentliche Interesse ernsthaft schädigen können und in denen Verstöße nur oder am besten durch Insider aufgedeckt werden können. Zu diesen Bereichen gehören der Schutz der finanziellen Interessen der EU, die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Verstöße im Hinblick auf den Binnenmarkt, einschließlich missbräuchlicher Vereinbarungen, die auf die Erlangung von Steuervergünstigungen für Unternehmen und die Umgehung rechtlicher Pflichten in Verbindung mit Steuern abzielen, sowie Verstöße gegen das Unionsrecht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

Die Richtlinie wurde am 23. Oktober 2019 verabschiedet. Die Mitgliedstaaten haben bis Dezember 2021 Zeit, um sie in ihre nationalen Rechtsordnungen umzusetzen.

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

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen der politischen und legislativen Initiativen der Kommission im Jahr 2019.

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 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 („OLAF-Verordnung“)⁴ an, mit dem zwei Hauptziele verfolgt wurden: nämlich das OLAF an die Errichtung der EUSTa anzupassen und die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF zu steigern. Durch diese gezielte Überarbeitung der OLAF-Verordnung soll gewährleistet werden, dass die Änderungen zu dem Zeitpunkt, an dem die EUSTa voraussichtlich ihren Betrieb aufnehmen wird, bereits in Kraft sein werden.

Im Laufe des Jahres 2019 nahmen das Europäische Parlament und der Rat ihre jeweiligen Verhandlungspositionen zum Vorschlag der Kommission an (am 16. April bzw. am 12. Juni 2019). Die Verhandlungen begannen Ende des

Jahres 2019 und zwei Trilog-Treffen wurden unter dem finnischen Ratsvorsitz abgehalten.

2.2.2. Horizontale Bestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen der Union in allen Vorschlägen der Kommission im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen

In enger Zusammenarbeit mit den für Ausgaben zuständigen und den zentralen Kommissionsdienststellen einigte sich das OLAF im Jahr 2019 mit den beiden gesetzgebenden Organen darauf, dass die Standardbestimmungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union in alle nach Bereich harmonisierten Rechtsakte der Ausgabenprogramme (direkte, indirekte und geteilte Mittelverwaltung) ab 2020 aufgenommen werden sollen. Diese Bestimmungen spiegeln die Anforderungen der Haushaltsordnung wider und verdeutlichen unter anderem, 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. Jede Person oder Stelle, die Unionsmittel erhält, ist verpflichtet, uneingeschränkt am Schutz der finanziellen Interessen der Union mitzuwirken, der Kommission, dem OLAF, der EUSTa und dem Europäischen Rechnungshof (EuRH) die erforderlichen Zugangsrechte zu gewähren und sicherzustellen, dass an der Ausführung von Unionsmitteln beteiligte Dritte gleichwertige Rechte gewähren.

2.2.3. Korruptionsbekämpfung in der EU

Die Verhütung und Bekämpfung von Korruption unterliegt der regelmäßigen Überwachung und Bewertung des Rechtsrahmens der Mitgliedstaaten gemäß dem neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus. Die Kommission wird im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus bedeutsame Entwicklungen, ob positiver oder negativer Natur, in Verbindung mit der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten überwachen. Diese Überwachung wird sich auf vier Säulen erstrecken: (i) die Justizsysteme, (ii) den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, (iii) bestimmte Fragen in Verbindung mit der Medienvielfalt und (iv) andere institutionelle Fragen in Verbindung mit Kontrollen und Gegenkontrollen. Alle Mitgliedstaaten werden im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus jährlich objektiven und sachlichen Bewertungen durch die Europäische Kommission unterzogen. Mit diesem Instrument der Prävention sollen der Dialog und

Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABL. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).

⁴ 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).

das gemeinsame Bewusstsein für Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der Union vertieft werden.

Im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik werden die Herausforderungen im Kampf gegen die Korruption bewertet. Besondere Schwerpunkte bilden dabei Risikobereiche wie das öffentliche Auftragswesen, die öffentliche Verwaltung, das Unternehmensumfeld und das Gesundheitswesen.

In den jährlichen Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters sind detaillierte Analysen der Korruptionsrisiken und der damit verbundenen Herausforderungen enthalten. In einschlägigen Fällen spiegeln sich diese Punkte auch in den länderspezifischen Empfehlungen wider, die jedes Jahr von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat gebilligt werden.

In den Länderberichten des Jahres 2019 konzentrierte sich die Kommission bei ihrer Analyse auf 15 Mitgliedstaaten⁵, die vor besonderen Herausforderungen stehen.

An acht dieser Mitgliedstaaten⁶ wurden in diesem Jahr entsprechende länderspezifische Empfehlungen gerichtet. Zusätzlich zum Europäischen Semester ergingen Empfehlungen in diesem Bereich im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens an Rumänien und Bulgarien.

Im Rahmen des EU-Programms zum Austausch von Erfahrungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung veranstaltete die Kommission im Mai, Juni und Oktober 2019 Workshops zur Verhütung von Korruption in staatseigenen Unternehmen, zu Korruptionsrisiken bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und zu Korruption als Bedrohung für die Sicherheit.

Die Kommission hielt auch eine Sitzung der nationalen Kontaktstellen zum Thema Korruption ab.

Im Jahr 2019 wurde der EU ein Beobachterstatus in der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) gewährt und die Kommission hat aktiv an mehreren europäischen und internationalen Betrugsbekämpfungsforen teilgenommen. Sie vertrat die EU auf der 9. Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption und auf der Plenarsitzung der GRECO im Dezember. Darüber hinaus hat die Kommission ihre Arbeit in der Arbeitsgruppe „Korruptionsbekämpfung“ der G20-

Staaten fortgesetzt, die im Jahr 2019 wichtige Grundsätze für den Schutz von Hinweisgebern sowie ein Kompendium bewährter Verfahren zur Verbesserung der Verhütung von Korruption im Bereich der Infrastrukturentwicklung erarbeitet hat. Die Kommission hat auch zu einschlägigen Arbeitssträngen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der „European Partners Against Corruption“/des Europäischen Kontaktstellennetzes zur Korruptionsbekämpfung (EPAC/EACN) beigetragen, in denen die Stockholmer Erklärung vom Dezember 2019⁷ angenommen wurde, die die europäischen Entscheidungsträger zu einer Verstärkung der Korruptionsbekämpfung aufruft.

Das OLAF hat unter anderem ein besonderes Mandat zur Durchführung interner Untersuchungen bei den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU mit dem Ziel, Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen. Über diese internen Untersuchungen hinaus bekämpft das OLAF die Korruption auch im Rahmen seiner externen Untersuchungen, da Betrugsfälle, die sich gegen den EU-Haushalt richten, mit Korruption verbunden sein könnten.

2.2.4. Internationale Zusammenarbeit

Um den gegen den EU-Haushalt gerichteten Betrug auch außerhalb der Unionsgrenzen wirksamer zu bekämpfen, hat die Kommission weiterhin auf die Aufnahme von Betrugsbekämpfungsklauseln in Abkommen mit Drittländern sowie in Vorlagen für Garantievereinbarungen mit internationalen Finanzinstitutionen und sonstigen internationalen Organisationen hingewirkt.

Bei der Lösung komplexer länderübergreifender Betrugsfälle und der Rückverfolgung von Erlösen aus Betrug arbeitet das OLAF häufig mit internationalen Organisationen und nationalen Behörden von Nicht-EU-Staaten zusammen. Das OLAF trifft jährlich unter der Schirmherrschaft der Konferenz der internationalen Ermittler mit Vertretern der Untersuchungsorgane internationaler Organisationen zusammen.

Das OLAF hat im Jahr 2019 spezifische Veranstaltungen zur Unterstützung von Nicht-EU-Staaten organisiert, nämlich

- die halbjährliche Sitzung der Lenkungsgruppe mit Partnerbehörden aus Afrika zur Stärkung der Beziehungen zu wichtigen afrikanischen Ermittlungs- und Kontrollbehörden und Korruptionsbekämpfungsstellen,

⁵ Bulgarien, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

⁶ Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

⁷http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/185-stockholm-declaration-2019

- das jährliche Seminar für Vertreter von Partnerbehörden in Kandidatenländern und möglichen Kandidatenländern (Thema war die Verknüpfung zwischen Betrugsverhütung und Ermittlungen), und
- Studienbesuche von Partnerbehörden aus Nordmazedonien und Albanien beim OLAF.

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

Die neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission wurde am 29. April 2019 angenommen. Sie basiert auf einer umfassenden Risikobewertung der internen Strategien der Kommission und hat zwei Hauptbereiche für Verbesserungen ermittelt. Diese sind (i) die Erhebung und Analyse von Daten über Betrugsfälle sowie (ii) die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Kommissionsdienststellen. Diese Aspekte wurden daher in den Mittelpunkt der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission gestellt. Sie knüpfen zudem an die Ergebnisse einer kommissionsinternen Evaluierung der vorherigen Strategie an.

Bereits im Jahr 2018 wurden mehrere Verbesserungen an der kommissionsinternen Governance vorgenommen⁸, durch die die Rolle des Managementkontrollgremiums der Kommission auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung gestärkt wurde. Bis Ende 2019 wurde die Struktur des Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetzes (FPDNet) mit der Einrichtung thematischer Untergruppen gestärkt. Dies war ein Teil der 63 Aktionen, die im Laufe der nächsten Jahre gemäß dem spezifischen Aktionsplan für die neue Betrugsbekämpfungsstrategie⁹ schrittweise umgesetzt werden sollen.

2.2.6. Durchführung des Programms „Hercule“ und Unterstützung über das SRSP

Im Rahmen des Programms „Hercule III“ für den Zeitraum 2014-2020¹⁰ werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen gefördert.

⁸ Siehe die Mitteilung an die Kommission: „Straffung und Stärkung der institutionellen Governance in der Europäischen Kommission“ (C(2018) 7704 final vom 21. November 2018).

⁹ SWD(2019) 170 final.

¹⁰ 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).

Im Jahr 2019¹¹, dem fünften Durchführungsjahr des Programms, wurden Mittel in Gesamthöhe von 15,89 Mio. EUR für folgende Zwecke bereitgestellt:

- Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der operativen und technischen Kapazitäten der nationalen und regionalen Behörden in den Mitgliedstaaten sowie von IT-Unterstützung (diese Finanzierungen machen mindestens 74 % des Programmbudgets aus) und
- Schulungen und Konferenzen, darunter Schulungen zu digitaler Forensik und Analyse für Bedienstete von Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten und Partnerländern sowie vergleichende Forschung und wissenschaftliche Veröffentlichungen (diese Finanzierungen machen etwa 24 % des Programmbudgets aus).

Die Empfänger der im Rahmen des Programms „Hercule III“ gewährten Finanzhilfen haben große Erfolge vermeldet, die auch dank der mittels des Programms finanzierten Ausrüstung, Schulungen und anderen Maßnahmen zustande kamen, so u. a.

- Beschlagnahmen von geschmuggelten oder gefälschten Zigaretten und von geschmuggeltem oder gefälschtem Tabak,
- verbesserte Maßnahmen und schnellere Untersuchungen im Zusammenhang mit gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Unregelmäßigkeiten, Betrugsfällen und Korruptionsdelikten,
- verstärkte grenzübergreifende Zusammenarbeit und Schaffung von Netzwerken,
- Austausch bewährter Verfahren zur Verhütung und Bekämpfung von Betrug und rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union.

Zudem hat die Kommission über das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRPS) Mittel für die Bereitstellung von technischer Unterstützung von zwei Mitgliedstaaten für die folgenden Ziele vorgesehen:

- Verbesserung der Funktionsweise der griechischen Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) im Einklang mit den EU-Vorschriften und den nationalen Rechtsvorschriften,
- Unterstützung der spanischen Behörden bei der Verbesserung der Überwachung der öffentlichen Ausgaben unter Verwendung von Daten und automatisierten Verfahren und Verbesserung des Verständnisses und der Fähigkeit, Betrugsrisiken in Verbindung mit

¹¹ Kommissionsbeschluss C(2018) 8568 final vom 17. Dezember 2018.

Finanzhilfen in wichtigen Politikbereichen zu erkennen und einzudämmen.

2.3. Rechtsprechung des EuGH

Ergänzend zur bestehenden Rechtsprechung ergingen im Jahr 2019 zwei wegweisende Urteile des Gerichts, die den Schutz der finanziellen Interessen der EU betreffen:

2.3.1. *Vialto/Kommission*

In der Rechtssache T-617/17 *Vialto/Kommission* wies das Gericht eine Klage auf Schadenersatz ab und bestätigte erstmals in der Rechtsprechung der Union die Befugnisse des OLAF und dessen Methode zur Durchführung digitalforensischer Maßnahmen im Rahmen von Überprüfungen vor Ort.

Im Urteil des Gerichts wurde klar ausgeführt, dass das OLAF während einer Überprüfung vor Ort berechtigt ist, auf alle Informationen und Unterlagen zuzugreifen, die den Umfang seiner Ermittlungen betreffen, und Kopien aller Unterlagen anzufertigen, die für die Durchführung der betreffenden Überprüfung benötigt werden und für die ein Ermessensspielraum des OLAF besteht. In dem Urteil wurde auch bestätigt, dass das Recht zur Sicherung von Unterlagen nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2185/96 die Durchführung einer forensischen Beweissicherung umfasst und dass der Wirtschaftsteilnehmer, der sich geweigert hat, dem OLAF die angeforderten digitalen Informationen zur Verfügung zu stellen, zu Recht wegen Verstoßes gegen seine vertragliche Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem OLAF aus dem Konsortium ausgeschlossen wurde.

In der Praxis ist die Geltendmachung der vertraglichen Pflicht des Wirtschaftsteilnehmers zur Zusammenarbeit mit dem OLAF ein sehr leistungsfähiges und wirksames Instrument für Untersuchungen des OLAF sowohl innerhalb als auch außerhalb der Grenzen der EU.

Vialto hat gegen das Urteil des Gerichts Berufung eingelegt und die Berufung ist derzeit anhängig.

2.3.2. *Dalli/Kommission*

Das Gericht wies eine Klage auf Schadenersatz ab und ging dabei auf eine Vielzahl von Rechtsfragen und Tatsachen ein, die in letzten Jahren Gegenstand von Debatten waren. Die wichtigsten Punkte des Urteils des Gerichts sind:

- Die Zuständigkeit des OLAF geht über den Schutz der finanziellen Interessen der EU hinaus, und das Fehlen von Auswirkungen auf

die finanziellen Interessen der EU hindert das OLAF nicht daran, eine Untersuchung einzuleiten.

- Die Kriterien für die Einleitung einer Untersuchung, auf die in den OLAF-Leitlinien für Untersuchungsverfahren für Bedienstete (GIP) und in der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 Bezug genommen wird, erfordern keine eingehende Prüfung dieser Informationen, da diese nur im Rahmen der Untersuchung selbst erfolgen kann.
- Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 hindert den Generaldirektor des OLAF nicht daran, eine Ausweitung des Anwendungsbereichs einer laufenden Untersuchung, ob von intern zu extern oder umgekehrt, zu genehmigen.
- Der Generaldirektor des OLAF kann nicht daran gehindert werden, ein spezielles Untersuchungsteam zu beaufsichtigen oder unmittelbar an den Untersuchungstätigkeiten teilzunehmen, wenn die Umstände dies erfordern.
- In den Abschlussberichten des OLAF müssen die Beweise, auf denen sie beruhen, nicht vollständig wiedergegeben werden. Solche Beweise sind gegebenenfalls in einen Anhang zu diesen Berichten aufzunehmen.
- Anträge auf Zugang zu Telefonprotokollen stellen eine legitime Untersuchungsmaßnahme dar und bedürfen keiner formellen rechtlichen Prüfung durch das OLAF-Referat für Auswahl und Prüfung, nur die in Artikel 11 Absatz 2 GIP ausdrücklich aufgeführten und in Artikel 12 Absatz 1 und Absatz 2 GIP genannten Untersuchungsmaßnahmen erfordern eine solche förmliche Stellungnahme.
- Eine betroffene Person hat das Recht, zu allen sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, nicht jedoch zu den Schlussfolgerungen, die das OLAF im Rahmen seines abschließenden Untersuchungsberichts ziehen kann. Das OLAF ist nicht verpflichtet, eine betroffene Person aufzufordern, zu jedem Beweismittel Stellung zu nehmen, sondern nur zu den sie betreffenden Sachverhalten.
- Die Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses kann dem OLAF keine Verpflichtungen auferlegen, die unter anderem in der Verordnung (EG) Nr. 883/2013 nicht vorgesehen sind. Der Überwachungsausschuss kann sich der Übermittlung eines Abschlussberichts an die nationalen Justizbehörden nicht widersetzen.
- Bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit muss das OLAF ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Recht des Betroffenen auf Achtung der Unschuldsvermutung und dem Recht der Öffentlichkeit auf Information gemäß dem Recht auf freie

Meinungsäußerung wahren, das heißt, dass die Öffentlichkeit so genau wie möglich über Maßnahmen zu informieren ist, die im Zusammenhang mit möglichen Verstößen oder Betrug durchgeführt werden.

- Durch die in Artikel 3 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom verankerte Anforderung, dass das OLAF seine Untersuchungsbefugnisse in voller Unabhängigkeit ausübt, soweit dies die Unparteilichkeit, Fairness und Objektivität der Untersuchungen des OLAF sicherstellt, werden dem Einzelnen Rechte verliehen.
- Es ist legitim, dass ein Organ, eine Einrichtung, ein Amt oder eine Agentur der EU den Generaldirektor des OLAF auffordert, sich vorrangig mit einem Fall zu befassen, da eine solche Aufforderung nicht in Verbindung mit dem Gegenstand der Untersuchung steht.
- Es ist legitim, dass ein Organ, eine Einrichtung, ein Amt oder eine Agentur der EU den Generaldirektor des OLAF um Auskunft über den Stand der Untersuchung bittet. Wenn eine solche Bitte jedoch wiederholt und nachdrücklich gestellt wird, kann dies als Anweisung oder Ausübung von Druck auf das OLAF und somit als Eingriff in die Unabhängigkeit des OLAF betrachtet werden.

Gegen das Urteil des Gerichts wurde Berufung eingelegt und die Berufung ist derzeit anhängig.

2.4. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen

2.4.1. Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug („PIF-Richtlinie“) durch die Mitgliedstaaten

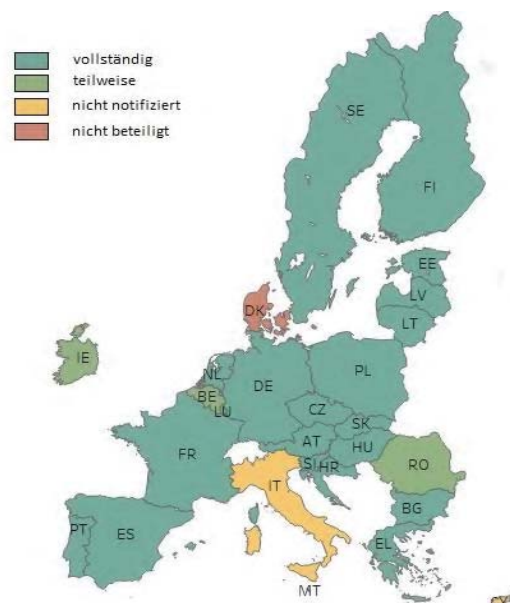
Die PIF-Richtlinie¹² ersetzt das im Jahr 1995 geschlossene Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften („PIF-Übereinkommen“)¹³ und dessen Protokolle für die 26 durch die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten¹⁴. Um den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union zu intensivieren, werden die Definitionen, Sanktionen und Verjährungsfristen bestimmter Straftaten zum Nachteil dieser Interessen (d. h. Betrug, Korruption, Geldwäsche und missbräuchliche

Verwendung) durch diese Richtlinie harmonisiert. Dies schließt Fälle von grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug mit einem Gesamtschadensvolumen von mindestens 10 Mio. EUR ein.

Darüber hinaus wird in der PIF-Richtlinie die materielle Zuständigkeit der EUSTa festgelegt, da die EUSTa für die vier in der Richtlinie festgelegten Straftaten zuständig sein wird. Durch die Verknüpfung mit der Errichtung der EUSTa bekommt die fristgerechte Umsetzung der PIF-Richtlinie noch größere Bedeutung.

Die Frist für die Umsetzung der PIF-Richtlinie endete am 6. Juli 2019. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten 12 Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung mitgeteilt. Bis Ende 2019 hatten 18 Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung mitgeteilt, vier Mitgliedstaaten hatten eine teilweise Umsetzung und vier Mitgliedstaaten hatten keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt (drei bis Juni 2020, wie in Abbildung 1 dargestellt). Die Kommission leitete in Fällen, in denen keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt wurden, Vertragsverletzungsverfahren ein und begann mit der Bewertung der mitgeteilten Maßnahmen im Hinblick auf die Übereinstimmung mit der Richtlinie.

Abbildung 1: Umsetzung der PIF-Richtlinie – Aktueller Stand (Juni 2019)



2.4.2. Überblick über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen¹⁵

Insgesamt haben die Mitgliedstaaten 27 bereichsübergreifende Maßnahmen gemeldet.

¹² 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).

¹³ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49).

¹⁴ Das PIF-Übereinkommen hat für Dänemark weiterhin Geltung.

¹⁵ Eine vollständige Beschreibung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Maßnahmen findet sich in der in Fußnote 1 i) zitierten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Diese können nach ihrem jeweiligen Umsetzungsbereich in vier Untergruppen unterteilt werden.

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

Acht Maßnahmen wurden von den Mitgliedstaaten im Bereich der Förderung von Transparenz und Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe mitgeteilt.

Die Art dieser Maßnahmen ist sehr unterschiedlich: Dazu gehören gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung von Wirksamkeit und Funktionsweise der Verwaltung¹⁶ sowie ein besseres Finanzmanagement im Bereich des öffentlichen Auftragswesens¹⁷, organisatorische Maßnahmen wie ein Workshop über Angebotsabsprachen¹⁸, Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Betrugsbekämpfung¹⁹ sowie administrative Maßnahmen wie Empfehlungen zur Methodik, Finanzkontrolle und Rechnungsprüfung²⁰.

Zwei Mitgliedstaaten²¹ berichteten über Strategien zur Korruptionsbekämpfung auf verschiedenen Ebenen: die eine Strategie umfasst operative Maßnahmen, die andere eine Kombination operativer, organisatorischer und administrativer Maßnahmen.

Zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die bestrebt sind, Korruption (auch Korruption zulasten der finanziellen Interessen der Union) zu verhüten und zu bekämpfen und ebenso gegen andere kriminelle Handlungen vorzugehen, stellt die Union wertvolle Ressourcen für die Umsetzung von Projekten bereit. Der Fonds für die innere Sicherheit (ISF) soll wie sein zukünftiger Nachfolger im mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen unterstützen, um den Herausforderungen zu begegnen, die sich durch kriminelle Handlungen stellen.

2.4.2.2. Umsetzung des EU-Rechts in nationales Recht

Die Mitgliedstaaten haben 2019 zehn gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung des EU-Rechts in nationales Recht berichtet. Ihre

Umsetzung der PIF-Richtlinie im Jahr 2019 haben sechs Mitgliedstaaten²² gemeldet.

Weitere Maßnahmen betreffen die Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Zwei Mitgliedstaaten²³ berichteten, dass sie nationale gesetzgeberische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verordnung ergriffen haben.

Finnland²⁴ vermeldete Maßnahmen zur Umsetzung der fünften Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843), während Rumänien die Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung umgesetzt hat.

2.4.2.3. Vorgehen gegen Finanzkriminalität und organisierte Kriminalität

Sechs Maßnahmen in diesem Bereich wurden von den Mitgliedstaaten gemeldet. Italien berichtete über operative Maßnahmen wie die Umsetzung des Instruments ARACHNE und Malta über ein Projekt zum Ausbau der Kapazitäten der nationalen Polizei.

Litauen und Schweden berichteten über Koordinierungsgruppen zur Umsetzung organisatorischer und operativer Maßnahmen: die jährlichen Expertentreffen der Ermittlungsbehörden für Steuer- und Zollstraftaten der baltischen Staaten und des schwedischen Rates zum Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Spanien hat eine ähnliche Maßnahme ergriffen und einen Beirat für die Verhütung und Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug eingerichtet. Ferner wurde eine nationale Strategie zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und schweren Straftaten verabschiedet.

2.4.2.4. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem OLAF

Belgien, die Slowakei und Lettland meldeten gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden.

2.4.3. Umsetzung der Empfehlungen von 2018

Die Kommission hatte in ihrem vorherigen Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen zwei umfangreiche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet. Die Umsetzung der Empfehlungen des Berichts von 2018 wurde von der Kommission weiterverfolgt.

¹⁶ Slowenien.

¹⁷ Rumänien.

¹⁸ Kroatien.

¹⁹ Frankreich.

²⁰ Slowakei.

²¹ Lettland und die Tschechische Republik.

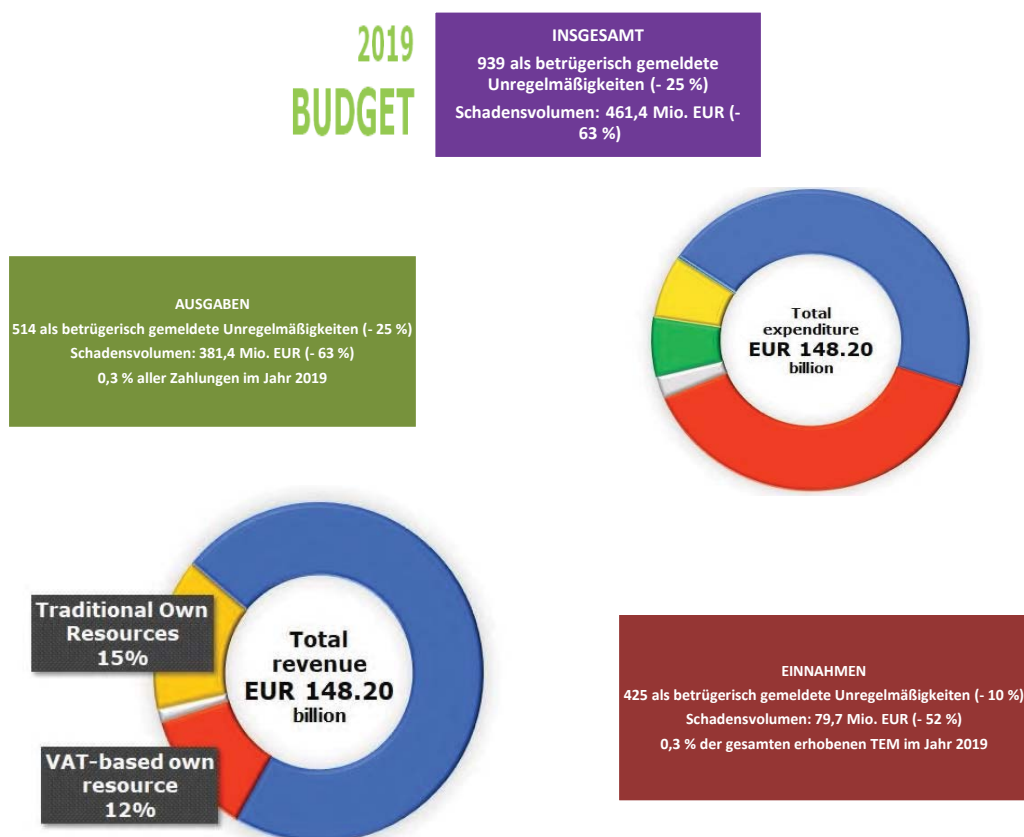
²² Estland, Frankreich, Irland, Lettland, Österreich, Spanien.

²³ Griechenland, Tschechische Republik.

²⁴ Finnland.

zum Schutz der finanziellen Interessen der Union sowie gegebenenfalls die Einleitung eines Strafverfahrens nach sich.

Abbildung 6: Als betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2019



2.5.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

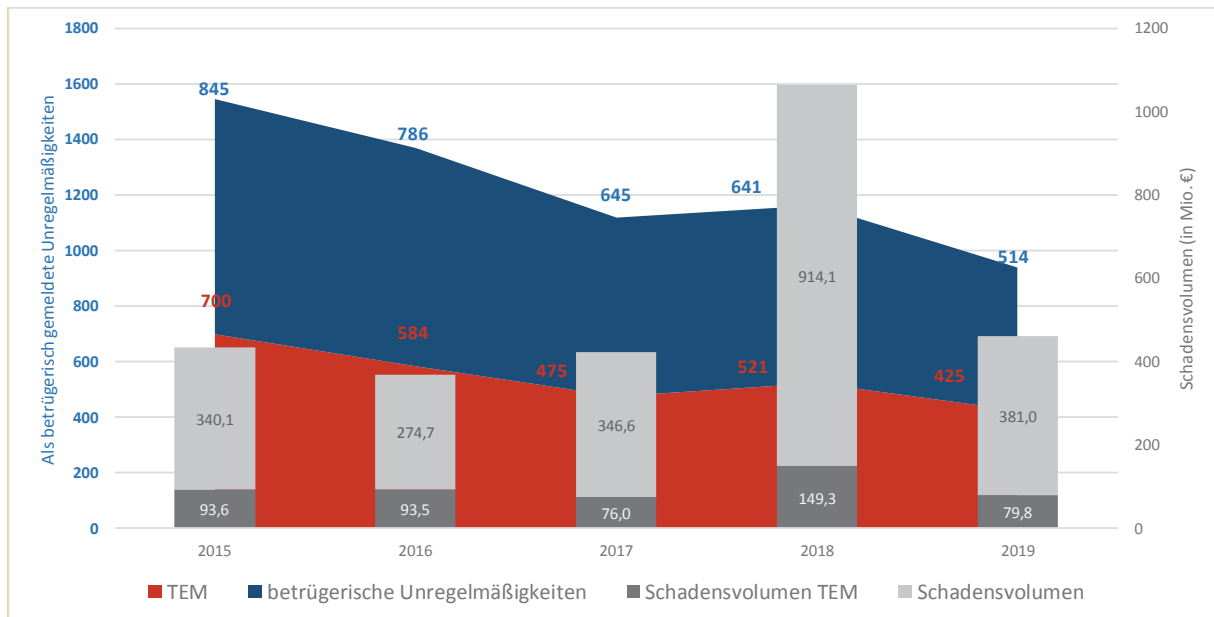
Die Zahl der als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten (die vermutete oder festgestellte Fälle von Betrug einschließen) und die damit verbundenen Beträge können nicht als direkter Indikator für das Ausmaß des Betrugs zulasten des EU-Haushalts angesehen werden. Sie sind in erster Linie ein Indikator für das Ausmaß der Aufdeckung und der Meldung möglicher Betrugsfälle durch die Mitgliedstaaten und die EU-Stellen.

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 939 Unregelmäßigkeiten als betrügerisch gemeldet (dies entspricht 8 % aller aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten).³⁶ Ihr Gesamtschadensvolumen belief sich auf 461,4 Mio. EUR (28 % aller von Unregelmäßigkeiten betroffenen Beträge)³⁷ und sie betrafen sowohl den Ausgaben- als auch den Einnahmenbereich (siehe Abbildung 6). Gegenüber 2018 ist die Zahl der im Jahr 2019 als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten und das damit verbundene Schadensvolumen deutlich zurückgegangen. Was die vergangenen fünf Jahre (2015–2019) anbelangt, so lag die Zahl der als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten 40 % unter der des Jahres 2015 und 25 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt. Bei den finanziellen Auswirkungen bestehen große Schwankungen (siehe Abbildung 7), da insbesondere in Einzelfällen mitunter hohe Beträge betroffen sein können.

³⁶ 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).

³⁷ Dieser Indikator bezeichnet den Anteil am Gesamtbetrugsvolumen (Fraud Amount Level – FAL). Siehe Abschnitt 2.3.3 des in Fußnote 36 genannten Dokuments.

Abbildung 7: Als betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten und die zugehörigen Schadensbeträge im Zeitraum 2015–2019



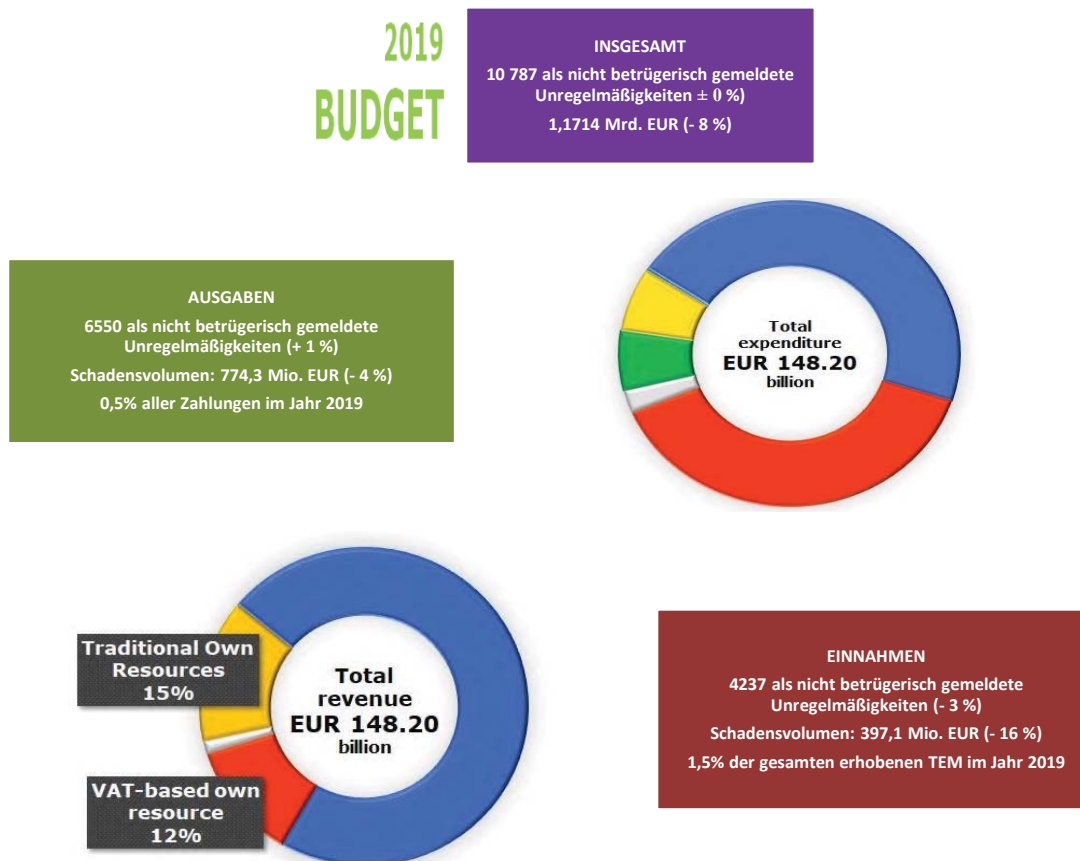
Eine Aufschlüsselung der im Jahr 2019 gemeldeten betrügerischen Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen liegt in Anhang 1 bei.

2.5.2. Aufgedeckte und gemeldete nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Jahr 2019 wurden der Kommission 10 787 als nicht betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten mitgeteilt (stabil gegenüber 2018). Das Schadensvolumen ging um 8 % auf ca. 1,2 Mrd. EUR zurück (siehe Abbildung 8).

Eine Aufschlüsselung der im Jahr 2019 als nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten nach Mitgliedstaaten und Haushaltsbereichen liegt in Anhang 2 bei.

Abbildung 8: als nicht betrügerisch gemeldete Unregelmäßigkeiten im Jahr 2019



2.5.3. Untersuchungen des OLAF

Zum Zeitpunkt der Annahme dieses Berichts waren konsolidierte Zahlen zu den Untersuchungen des OLAF im Jahr 2019 noch nicht verfügbar. Diese werden jedoch im Jahresbericht des OLAF³⁸ noch in diesem Jahr veröffentlicht werden.

3. BETRUGSBEKÄMPFUNGSPOLITIK, -MAßNAHMEN UND -ERGEBNISSE – EINNAHMEN

3.1. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Organe der EU – Einnahmen

3.1.1. Gegenseitige Amtshilfe

3.1.1.1. Rechtliche Entwicklung

Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters des Zollbetrugs ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Zollbehörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Agrarregelungen zu verhüten, aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen.

In der Verordnung (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten ist geregelt, wie die Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten untereinander und mit der Europäischen Kommission bei der Bekämpfung des Zollbetrugs zusammenarbeiten sollten. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem gegenseitigen Austausch von Informationen, einschließlich Informationen über verdächtige Bewegungen von Waren und Beförderungsmitteln sowie über Orte, an denen Waren gelagert werden.

Durch die Verordnung (EG) Nr. 1525/2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 wurden zwei weitere Datenbanken eingeführt, das Register der Containerstatusmeldungen (CSM) und das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister (IET). Darüber hinaus festigt die Verordnung den Rahmen für die Zusammenarbeit und sorgt für eine Beschleunigung der Untersuchungen durch das OLAF. Zu diesem Zweck werden Fristen festgelegt, innerhalb derer die Mitgliedstaaten Untersuchungsdokumente einreichen müssen. Zudem wird die Verwendung von Informationen, die auf der Grundlage gegenseitiger Amtshilfe erlangt wurden, als

³⁸ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_de.

Beweismittel in nationalen Gerichtsverfahren erleichtert.

Im Jahr 2019 wurde eine Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 eingeleitet. Nach der Veröffentlichung des Fahrplans und der Einsetzung einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe (ISSG) innerhalb der Kommission wurde eine gezielte Konsultation der einschlägigen Interessenträger eingeleitet, um zu bewerten, wie nützlich die Verordnung (EG) Nr. 515/97 in der Vergangenheit zur Verhütung von Zollbetrug war.

3.1.1.2. Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS)

„AFIS“³⁹ ist die übergreifende Bezeichnung für eine Reihe von durch die Europäische Kommission betriebenen IT-Anwendungen zur Betrugsbekämpfung, die einen zügigen und sicheren Austausch von betrugsbezogenen Informationen zwischen den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der Union ebenso wie die Speicherung und Analyse einschlägiger Daten ermöglichen. Das AFIS-Portal ist die gemeinsame Infrastruktur zur Bereitstellung der im nächsten Abschnitt genannten Dienste für rund 9000 registrierte Endnutzer in fast 1400 zuständigen Stellen von Mitgliedstaaten, Partnerländern außerhalb der EU, internationalen Organisationen, Kommissionsdienststellen und anderen EU-Organen. Das AFIS-Programm erstreckt sich auf zwei Hauptbereiche: die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten und das Management von Unregelmäßigkeiten.

Das AFIS unterstützt die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten durch das für gemeinsame Zollaktionen verwendete sichere Echtzeit-Informationsaustauschsystem der virtuellen Einheit zur Echtzeitkoordinierung von Aktionen (VOCU), ein sicheres E-Mail-System (AFIS-Mail), spezifische Informationsaustauschmodule wie das Zollinformationssystem ZIS+ und das Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE), das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister (IET) und das Register für Containerstatusmeldungen (CSM), Analyseinstrumente wie das Transitinformationssystem zur Betrugsbekämpfung (A-TIS) und Anwendungen für den elektronischen Workflow wie die Anwendung zur Steuerung der Beschlagnahme von Tabakerzeugnissen (ToSMA).

Das AFIS stellt den Mitgliedstaaten zudem das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS), ein sicheres elektronisches Instrument, zur Verfügung, das das Management und die Analyse von Unregelmäßigkeiten unterstützt. Es ermöglicht den Mitgliedstaaten auch, 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.

3.1.1.3. Gemeinsame Zollaktionen

Zusätzlich zu seinen Untersuchungen zu Fällen von Einnahmenbetrug koordiniert das OLAF umfangreiche gemeinsame Zollaktionen (GZA) unter Beteiligung der EU und operativer Nicht-EU-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 2019 war das OLAF an 13 GZA beteiligt, von denen zwei unter der Leitung des OLAF standen. Die übrigen wurden vom OLAF in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich und Polen), Europol, FRONTEX, der Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des Grenzschutzes in Moldau und der Ukraine (EUBAM) oder dem Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollaufengrenzen (CELBET) gemeinsam organisiert oder unterstützt.

Neben der Bereitstellung der erforderlichen Unterstützung der beteiligten 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.

Diese Maßnahmen tragen dazu bei, die Wirksamkeit der von den Zolldienststellen durchgeführten gezielten Kontrollen auf EU-Ebene zu verbessern, zu ermitteln, wo auf bestimmten Handelsrouten Risiken bestehen, die Öffentlichkeit und rechtmäßige Unternehmen zu schützen, indem die Einfuhr

³⁹ Rechtsgrundlage des AFIS ist die Verordnung (EG) Nr. 515/97 in der durch die Verordnung (EU) 1525/2015 geänderten Fassung.

illegaler Erzeugnisse in die EU verhindert wird, und die öffentlichen Haushalte der EU zu schützen.

Abbildung 9 gibt einen Überblick über diese Maßnahmen:

Abbildung 9: Gemeinsame Zollaktionen (GZA) im Jahr 2019

Name	Teilnehmende Länder/Organisationen	Bereich	Ergebnisse
GZA „HYGIEA“	Organisiert im Rahmen des Asien-Europa-Treffens (ASEM) und koordiniert vom OLAF Alle EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Bangladesch, die Volksrepublik China, Indonesien, Japan, die Mongolei, Malaysia, Pakistan, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam sowie Europol waren an der Aktion beteiligt.	Bekämpfung des Handels mit nachgeahmten Waren – internationaler Handel mit kurzlebigen Konsumgütern (persönliche Hygieneprodukte, Waschmittel, Kosmetika usw.).	Nachgeahmte Parfums, Zahnpasten und Kosmetika in einer Menge von rund 200 000 Stück, 120 Tonnen an gefälschten Waschmitteln, Shampoos und Windeln sowie über 4,2 Millionen anderer nachgeahmter Waren (Batteriezellen, Schuhe, Spielzeug, Tennisbälle, Rasierapparate, elektronische Geräte usw.) sowie 77 Millionen Zigaretten und 44 Tonnen an nachgeahmtem Wasserpfeifentabak wurden von den asiatischen und europäischen Zollbehörden beschlagnahmt.
GZA „SNAKE II“	Geleitet vom OLAF in Zusammenarbeit mit der allgemeinen Zollverwaltung der Volksrepublik China (Anti-Smuggling Bureau – ASB); unter Beteiligung von Mitgliedstaaten und von Europol. Verbindungsbeamte aus China, Griechenland, Italien, den Niederlanden und von Europol haben bei der Koordinierung der GZA über die ständige operative Koordinierungseinheit des OLAF mitgewirkt.	Betrug zulasten der EU-Einnahmen.	Evaluierung läuft.
GZA „POSTBOX II“	Gemeinsam organisiert von den belgischen Zollbehörden und dem OLAF, mit Beteiligung von 22 Mitgliedstaaten und Europol.	Illegaler Handel mit nachgeahmten Produkten, Arzneimitteln sowie gefährdeten Tier- und Pflanzenarten (CITES) über das offene Internet und über das Dark Web.	Beschlagnahme von über 2000 Sendungen, Eröffnung von 50 Ermittlungsfällen und Identifizierung von 30 Verdächtigen in den Mitgliedstaaten.
GZA „DAPHNE“	Koordiniert von den italienischen Zollbehörden und dem OLAF unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten und von Europol.	Kontrolle von Versäumnissen bei der Anmeldung von Barmitteln und Bekämpfung von Geldwäsche und kriminellen Organisationen, die an terroristischen Aktivitäten beteiligt sind.	Evaluierung läuft.
GZA „OPSON IX“	Organisiert unter dem Dach von Interpol und Europol. Das OLAF leitete und koordinierte die gezielte Durchsetzungsmaßnahme für Wein und alkoholische Getränke. An dieser Aktion nahmen verschiedene zuständige Behörden der Mitgliedstaaten teil.	Bekämpfung von nachgeahmten und minderwertigen Lebensmitteln und Getränken mit Schwerpunkt auf Produkten, die eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen.	Evaluierung läuft.
Gemeinsame Grenzschutzaktionen „SCORPION“	Gemeinsam organisiert von EUBAM und OLAF.	Schmuggel von Tabakerzeugnissen an der Ostgrenze der EU.	Beschlagnahme von über 15 Mio. Zigaretten, 4245 kg Rohtabak und 233 kg Wasserpfeifentabak.
Gemeinsame CELBET-Aktivitäten – JCA6	Organisiert vom CELBET mit Unterstützung des OLAF.	Entdeckung illegaler Zigaretten und markenloser Zigaretten („cheap whites“) sowie von Ausrüstung und Materialien für die illegale Herstellung von Zigaretten in der Union.	Beschlagnahme von über 1 Mio. Zigaretten.

Name	Teilnehmende Länder/Organisationen	Bereich	Ergebnisse
Gemeinsame verstärkte Maßnahmen (JIA) zur Risikoanalyse und operativen Kontrolle während der Anwendung von Versandverfahren	Organisiert vom CELBET mit Unterstützung des OLAF.	Hauptziel der JIA war es, spezifische Versandverfahren zu testen und zu prüfen, ob diese von organisierten kriminellen Vereinigungen systematisch missbraucht werden könnten, was eine erhebliche Bedrohung für die finanziellen Interessen der EU darstellen würde.	Förderung der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten sowie Sensibilisierung aller Beteiligten für die Anfälligkeit des internen Unionsversandverfahrens.
Gemeinsamer Aktionstag (JAD) ARKTOS	Gemeinsam geleitet von FRONTEX, Estland und Finnland, organisiert im Rahmen des EU-Politikzyklus/EMPACT zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität. OLAF, Europol, Interpol sowie die Zoll-, Polizei- und Grenzschutzbehörden Lettlands, Litauens, Polens und der Slowakei.	Schmuggel verbrauchsteuerpflichtiger Waren, illegale Einwanderung und Dokumentenbetrug.	
Gemeinsame Aktion HEXAGON	Organisiert von den Zoll- und Steuerbehörden der Länder der Visegrad-Gruppe (Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakei), Österreich und Slowenien mit Unterstützung des OLAF.	Bekämpfung von Verstößen, die sich aus der Anwendung des Zollverfahrens 42 ergeben.	Mehrere Empfehlungen herausgegeben.

3.1.2. Amtshilfe- und Betrugsbekämpfungsbestimmungen in internationalen Abkommen

Die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten 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 2019 wurden die Verhandlungen mit Andorra, Aserbaidshan, Chile und Kirgisistan zum Abschluss gebracht und die Verhandlungen mit Australien, Indonesien und Usbekistan fortgeführt. Die Europäische Kommission hat Verhandlungsrichtlinien für ein Abkommen mit Belarus vorgelegt, die im Dezember 2019 vom Rat angenommen wurden.

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. Eine solche Klausel ist zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Zollpräferenzen für Nicht-EU-Staaten. Daher misst das OLAF diesen Verhandlungen große Bedeutung bei und beteiligt sich aktiv am Verhandlungsprozess. Die

Verhandlungen mit Australien, Chile, Neuseeland, Indonesien und Tunesien dauerten 2019 an.

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 von Einfuhr- oder Ausfuhranmeldungen vor, wenn begründete Zweifel der Richtigkeit der Anmeldung bestehen.

3.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen

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

Am 7. Dezember 2018 legte die Europäische Kommission einen zweiten Aktionsplan⁴⁰ vor, der es der Europäischen Union ermöglichen soll, weiterhin gegen den illegalen Tabakhandel vorzugehen. Durch diesen entgehen der Union und den Mitgliedstaaten jedes Jahr öffentliche Einnahmen in Gesamthöhe von rund 10 Mrd. EUR. Dieser Aktionsplan baut auf der im

⁴⁰ https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against_de.

Jahr 2013 angenommenen Strategie für eine intensivere Bekämpfung des illegalen Tabakhandels⁴¹ und dem Bericht von 2017 über deren Umsetzung⁴² auf.

Dieser Aktionsplan sieht sowohl politische Maßnahmen als auch operative Strafverfolgungsmaßnahmen vor, denn nur bei einer Kombination dieser Maßnahmen besteht die Möglichkeit, den illegalen Tabakhandel nachhaltig zu verringern. Das kürzlich in Kraft getretene Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC-Protokoll) und die Einrichtung des Rückverfolgbarkeitssystems der Union für Tabakerzeugnisse im Jahr 2019 sind in dieser Hinsicht wichtige Meilensteine und werden langfristig die Kernelemente der politischen Maßnahmen der Union in diesem Bereich bleiben.

Die Umsetzung des Aktionsplans ist bereits im Gange und einige Schlüsselmaßnahmen laufen bereits oder sind abgeschlossen. Die Kommission spielt eine führende Rolle auf multilateraler Ebene und arbeitet bilateral mit den Herkunfts- und Transitländern zusammen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich mit Belarus ein bedeutsamer Schritt.

Innerhalb der Union unterstützte die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Einführung des neuen Rückverfolgbarkeitssystems für Tabak, das am 20. Mai 2019 wirksam wurde. Im Bereich Analyse und Informationsbeschaffung und -auswertung wurden beträchtliche Fortschritte erzielt; so bearbeitete das unabhängige Tabaklabor im Jahr 2019 über 100 Anfragen. Eine Studie zur Ermittlung einer Methodik zur Messung des illegalen Tabakmarktes soll Mitte 2020 abgeschlossen werden, und die Kommission hat die öffentliche Wahrnehmung des illegalen Tabaks, einem wichtigen nachfrageseitigen Indikator, in der gesamten Union untersucht.

Das FCTC-Protokoll ist am 25. September 2018 in Kraft getreten. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ist die Kommission seitdem aktiv an den Arbeiten auf internationaler Ebene beteiligt, deren Schwerpunkt auf der Sicherung der Lieferkette für Tabakerzeugnisse und der

internationalen Zusammenarbeit liegt. Die Kommission hat ihre Bemühungen verstärkt, einen Beitrag zu den Arbeiten auf internationaler Ebene im Vorfeld des zweiten Treffens der Vertragsparteien, das im November 2021 stattfinden soll, zu leisten, unter anderem als treibende Kraft für die Arbeitsgruppe „Verfolgung und Rückverfolgung“. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die internationale Zusammenarbeit – die Kommission stellt ihr Fachwissen als aktives Mitglied der Arbeitsgruppe „Unterstützung und Zusammenarbeit“ zur Verfügung. Die Kommission wird weiterhin zu diesen Arbeiten auf internationaler Ebene beitragen.

3.1.4. Kriterien in Bezug auf das finanzielle Risiko

Im Mai 2018 erließ die Kommission im Zusammenhang mit dem Rahmen für das Zollrisikomanagement (CRMF) einen Durchführungsbeschluss⁴³ zur Festlegung von Maßnahmen zur einheitlichen Anwendung der Zollkontrollen durch Festlegung gemeinsamer finanzieller Risikokriterien und -standards (FRC).

Bei den FRC handelt es sich um eine Reihe von Vorschriften, die es den Zollabfertigungssystemen der Mitgliedstaaten ermöglichen, systematisch Transaktionen zu ermitteln, die ein potenzielles finanzielles Risiko darstellen und daher weitere Überprüfungs- und/oder Kontrollmaßnahmen erfordern. Die FRC berücksichtigen die meisten bekannten finanziellen Risiken und tragen zu einem kohärenteren Ansatz bei den Zollkontrollen bei.

Der Beschluss und die Leitlinien für seine Umsetzung aus dem Jahr 2019 werden nur Sachverständigen für das Zollrisikomanagement der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

3.1.5. Das gemeinsame Zollrisikomanagementsystem (CRMS)

Das gemeinsame Zollrisikomanagementsystem (CRMS) soll einen schnellen und benutzerfreundlichen Mechanismus für den direkten Austausch von risikobezogenen Informationen zwischen den operativen Beamten und den Risikoanalysezentren in den Mitgliedstaaten bieten. Es ist ein Schlüsselement bei der Entwicklung eines Risikomanagementrahmens der Union, da es unionsweite Zollinterventionen für die höchsten Risiken an der Außengrenze der EU und innerhalb ihrer Grenzen erleichtert.

Das „Risiko-Informationsformular (RIF)“ wird online ausgefüllt und allen angeschlossenen

⁴¹ COM(2013) 324 final.

⁴² COM(2017) 235 final.

⁴³ COM(2018) 3293 final.

Zollstellen sofort zur Verfügung gestellt. Dieses Formular stellt sicher, dass Informationen über ermittelte neue und bedeutsame Risiken so schnell wie möglich an die operativen Zollstellen in allen Mitgliedstaaten weitergegeben werden, damit in der gesamten Union unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden können, um diesen Risiken zu begegnen. Es schafft auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten und bekämpft die Umlenkung gefährlicher, irregulärer oder betrügerischer Handelstätigkeiten.

Im Jahr 2019 wurden 1777 RIF ausgegeben.

3.1.6. *Initiativen für Datenanalysen*

Die Arbeit des Zolls ist von wesentlicher Bedeutung für den Schutz der Union vor Risiken in Verbindung mit Einnahmen und anderen, nicht mit Einnahmen verbundenen Risiken. Ein wesentliches Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist ein integriertes europäisches Konzept zur Stärkung des Zollrisikomanagements und zur Unterstützung wirksamer Kontrollen durch die Mitgliedstaaten.

Das im Rahmen des Programms „Hercule III“ finanzierte Projekt INTEL4CUSTAF wurde im Jahr 2018 vom OLAF zusammen mit der Gemeinsamen Forschungsstelle 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. Die Anstrengungen konzentrierten sich 2018, dem ersten Jahr der Projektdurchführung, insbesondere darauf, den Bedarf und die Prioritäten für Analysen zu ermitteln und zu verstehen. Dabei ist eine Expertengemeinschaft mit rund 100 Mitgliedern entstanden.

Im Jahr 2019 wurden fünf Pilotprojekte durchgeführt, in denen Experten aus interessierten Mitgliedstaaten zusammenkamen, um Erfahrungen auszutauschen und Analysen zu testen. Im Rahmen dieser Pilotprojekte wurden Analysen in Bezug auf bekannte Betrugsarten wie falsche Beschreibung und Unterbewertung sowie neue, experimentellere Ansätze entwickelt, wie beispielsweise der Versuch, „eTrader“ mit Zolldaten zu identifizieren, oder ein neuartiger Ansatz zur Erkennung möglicherweise verdächtiger Container basierend auf dem Gewicht. Ergebnisse dieser Pilotprojekte wurden zusammen mit weiteren Beispielen für Analysen nationaler Zollbehörden zur Betrugsbekämpfung im vierten Workshop erörtert, der in Zusammenarbeit mit den

Zollbehörden der Tschechischen Republik organisiert wurde. Die Arbeit wird 2020 fortgesetzt.

Im Jahr 2019 wurde ein erfolgreiches Pilotprojekt zu den gemeinsamen Analysefähigkeiten des OLAF und der betroffenen Kommissionsdienststellen verwirklicht. Dabei wurden Daten zu Handelsströmen analysiert, indem das Fachwissen und eine Reihe von Datenressourcen der jeweiligen Dienststellen zusammengeführt wurden. Die Analyse ergab hohe Risiken für Falschangaben bei der Zolldatenanalyse verschiedener Erzeugnisse im Rahmen handelspolitischer Schutzmaßnahmen, denen operative Folgemaßnahmen gewidmet werden sollten, beispielsweise die Weitergabe von Risikoinformationen an die Mitgliedstaaten (RIF). Dieses Pilotprojekt hat den Weg für eine Weiterentwicklung der Zolldatenanalyse innerhalb der Kommission geebnet, auch im Hinblick auf Vorschläge für einen dauerhafteren und ambitionierteren Rahmen für die Bereitstellung einer Unionsebene der Datenanalyse im Zollbereich.

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

Sechs Maßnahmen in diesem Bereich wurden von den Mitgliedstaaten im Jahr 2019 gemeldet. Sie können entsprechend dem jeweiligen Durchführungsbereich in Zollbetrug und Steuerbetrug unterteilt werden (einige Maßnahmen fallen in beide Bereiche).

3.2.1. *Zollbetrug*

Die Mitgliedstaaten haben acht Maßnahmen im Bereich des Zollbetrugs gemeldet. Drei dieser Maßnahmen sind operativer Natur, wie der Austausch bewährter Verfahren im Bereich der nachträglichen Kontrollen zwischen den Visegrad-Staaten⁴⁴, die Einführung eines auf Personen und Waren basierten Risikomanagements⁴⁵ und die Einführung eines Systems für die Erstellung von Profilen und die Segmentierung von Wirtschaftsbeteiligten⁴⁶.

Zwei Mitgliedstaaten haben eine organisatorische Maßnahme gemeldet, z. B. das Rundschreiben „OLAF-Dossiers zu traditionellen Eigenmitteln (TEM)“⁴⁷ oder die Einrichtung einer Direktion für operative Planung und Koordinierung⁴⁸. Verwaltungsmaßnahmen, namentlich die Aufdeckung falsch deklarerter Waren⁴⁹ und Maßnahmen im Bereich der

⁴⁴ Tschechische Republik.

⁴⁵ Estland.

⁴⁶ Portugal.

⁴⁷ Belgien.

⁴⁸ Griechenland.

⁴⁹ Kroatien.

Steuereinnahmen⁵⁰, wurden von zwei weiteren Mitgliedstaaten gemeldet. Rumänien hat die Umsetzung eines Pakets administrativer, organisatorischer und operativer Maßnahmen im Bereich des Schmuggels von Tabak und Tabakerzeugnissen mitgeteilt.

3.2.2. Steuerbetrug

Im Bereich des Steuerbetrugs haben die Mitgliedstaaten fünf Maßnahmen gemeldet. Drei waren operative Maßnahmen: Kroatien⁵¹ hat die Organisation einer technischen Schulung zum Thema „Instrumente zur Überwachung und Prüfung des elektronischen Geschäftsverkehrs und zur Beschaffung von Werkzeugen“ gemeldet, Estland hat die Kontrollen von Unterauftragnehmern im Bausektor verstärkt, während Italien IT-Anwendungen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs eingeführt hat. Polen hat außerdem zwei gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich des Steuerbetrugs mitgeteilt, die unter anderem Änderungen des Mehrwertsteuergesetzes betrafen.

3.2.3. Zoll- und Steuerbetrug

Drei Maßnahmen betrafen sowohl den Zoll- als auch den Steuerbetrug. Bulgarien hat neue Bestimmungen des Mehrwertsteuergesetzes und eine Änderung des Zollgesetzes gemeldet. Ungarn hat ein Paket organisatorischer und operativer Maßnahmen umgesetzt, die von seinen Zollbehörden und den für das Risikomanagement zuständigen Stellen ergriffen wurden.

3.3. Statistiken über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle bei den Einnahmen

Abbildung 10 gibt die wichtigsten statistischen Daten und Erkenntnisse über aufgedeckte und gemeldete Unregelmäßigkeiten bei den TEM⁵² wieder. Sowohl bei den betrügerischen als auch bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten ging die Zahl der gemeldeten Fälle gegenüber dem Fünfjahresdurchschnitt zurück. Die Schadensbeträge sind jedoch gestiegen.

⁵⁰ Portugal.

⁵¹ Kroatien.

⁵² Für Informationen über die Nacherhebung aufgrund von Betrug und Unregelmäßigkeiten ausgefallener traditioneller Eigenmittel siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die im Jahr 2019 gemeldet wurden“.

Abbildung 10: traditionelle Eigenmittel – wichtigste Fakten und Muster⁵³



⁵³ Zuckerabgaben stellen keine TEM mehr dar und werden schrittweise nach der endgültigen Abrechnung mit den Mitgliedstaaten verschwinden.

3.3.1. *Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten*

Im Jahr 2019 wurden 425 Unregelmäßigkeiten im Einnahmenbereich als betrügerisch gemeldet. Diese Zahl ist um 21 % niedriger als der Fünfjahresdurchschnitt (541 Unregelmäßigkeiten 2015–2019). Das geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln betrug im Jahr 2019 80 Mio. EUR und lag somit um 19 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt von 98 Mio. EUR.

Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsdienste waren im Jahr 2019 die erfolgreichste Methode zur Aufdeckung von Betrugsfällen und der zugehörigen Schadensbeträge. Nachträgliche Kontrollen rangierten an zweiter Stelle. Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung bleiben ein effizientes Mittel zur Aufdeckung organisierter Zollumgehungen und neuer Betrugsmuster wie Unterbewertungen.

Im Bericht von 2018 wurde über im Vereinigten Königreich aufgedeckte Unterbewertungen zulasten der Einnahmen an traditionellen Eigenmitteln berichtet. Die vom OLAF durchgeführten Untersuchungen zu Unterbewertungen von über das Vereinigte Königreich aus der VR China eingeführten Textilien und Schuhen sowie die von der Kommission im Rahmen der Eigenmittelverwaltung durchgeführten Untersuchungen haben ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit der vom Vereinigten Königreich an den EU-Haushalt überwiesenen traditionellen Eigenmittel (Zölle) entstehen lassen.

Am 7. März 2019 hat die Kommission ihr Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich hinsichtlich der Verluste an traditionellen Eigenmitteln aufgrund unterbewerteter Einfuhren an den EuGH verwiesen. Das Gerichtsverfahren gegen das Vereinigte Königreich ist noch nicht abgeschlossen.

Angesichts des Ausmaßes der Verluste an traditionellen Eigenmitteln hat die Kommission zwischen 2017 und 2019 im Rahmen ihrer Kontrollstrategie hinsichtlich des Zollwerts Kontrollen vor Ort in allen Mitgliedstaaten durchgeführt, um zu überprüfen, wie sie ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Erhebung und rechtzeitigen Bereitstellung der traditionellen Eigenmittel für den EU-Haushalt nachgekommen sind. In der Folge wurde in mehreren Kontrollberichten – zuletzt in einem Ende 2019 abgeschlossenen Bericht – festgestellt, dass die finanziellen Interessen der EU nicht wirksam geschützt waren, was zu erheblichen Verlusten an traditionellen

Eigenmitteln für den EU-Haushalt führte. Bisher hat das OLAF auch Untersuchungsberichte mit finanziellen Empfehlungen an sechs Mitgliedstaaten (Ungarn, Griechenland, Slowakei, die Tschechische Republik, Malta und Frankreich) übergeben. Generell haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur konsequenten Bekämpfung von Betrugsdelikten im Zusammenhang mit Unterbewertung nicht vollständig umgesetzt.

Bereits 2018 hat die Kommission alle Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre eigene Haftung zu bewerten und die seit 2012 festgestellten Beträge zu berichtigen. Die Kommission wird die Verluste an traditionellen Eigenmitteln in allen Mitgliedstaaten quantifizieren.

3.3.2. *Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten*

Im Jahr 2019 wurden 4237 Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und für 2019 als nicht betrügerisch gemeldet. Diese Zahl ist um 6 % niedriger als der Fünfjahresdurchschnitt (4484 pro Jahr im Zeitraum 2015–2019). Das geschätzte und festgestellte Schadensvolumen bei den traditionellen Eigenmitteln betrug im Jahr 2019 397 Mio. EUR und lag somit um 3 % unter dem Fünfjahresdurchschnitt von 407 Mio. EUR pro Jahr.

Die nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten sind hauptsächlich bei nachträglichen Zollkontrollen aufgedeckt worden.

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

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

Die Mitgliedstaaten haben vier Maßnahmen gemeldet, die sich auf unterschiedliche Fonds gleichzeitig beziehen. Bulgarien hat eine Änderung seiner Verordnung zur Meldung von Unregelmäßigkeiten gemeldet. Griechenland hat ein Paket operativer und gesetzgeberischer Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einrichtung der nationalen Transparenzbehörde gemeldet. Ungarn hat ein Paket operativer Maßnahmen gemeldet, die im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung eines Empfänger-Datenverbindingssystems stehen, sowie ein Paket organisatorischer Maßnahmen im Zusammenhang mit mehreren Schulungskursen

innerhalb des Netzwerks von Einrichtungen, die mit EU-Mitteln befasst sind.

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

4.2.1. Landwirtschaft und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben vier Maßnahmen in diesem Bereich gemeldet. Österreich hat eine Maßnahme gemeldet, durch die die allgemeine Durchführung der Maßnahmen im Weinsektor auf die Zahlstelle übertragen wird. Italien hat ein Projekt zur Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden und den Justizbehörden gemeldet. Litauen hat eine Maßnahme gemeldet, die sich auf die Genehmigung einer gesetzgeberischen Maßnahme betreffend Sanktionen für die Verletzung von Rechtsakten bei der Umsetzung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums bezieht. Dänemark hat ein Paket organisatorischer und operativer Maßnahmen als Teil eines Aktionsplans zur Verhinderung von Betrug mit Mitteln aus Agrarfonds gemeldet.

Darüber hinaus wurden zwei Maßnahmen gemeldet, die sich sowohl auf die Landwirtschaft als auch auf die Fischerei beziehen. Die erste dieser Maßnahmen, eine Verwaltungsmaßnahme Deutschlands, zielt darauf ab, die zuständigen Behörden für Interessenkonflikte zu sensibilisieren, während die zweite, eine Maßnahme Sloweniens, die Organisation einer speziellen Schulung zum Thema Betrugsprävention und -aufdeckung für das Personal einer nationalen Agentur betrifft.

4.2.2. Landwirtschaft – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist in zwei Hauptkomponenten gegliedert (siehe Abbildung 12):

- direkte Unterstützung durch Direktzahlungen an Landwirte („direkte Unterstützung“) sowie aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanzierte Marktstützungsmaßnahmen („Marktstützungsmaßnahmen“) und
- hauptsächlich aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierte Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung.

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

Nach einem erheblichen Rückgang ist die Zahl der Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der GAP seit 2017 stabil geblieben. Bei der Zahl der aufgedeckten Fälle im Bereich der direkten Unterstützung ist die Kurve flach geblieben, während der Trend bei der ländlichen Entwicklung weiter nach unten ging, was auf einen Rückgang der Zahl der Unregelmäßigkeiten in Verbindung mit dem Programmplanungszeitraum 2007–2013 zurückzuführen war. Das in Verbindung mit Unregelmäßigkeiten stehende Schadensvolumen unterlag großen Schwankungen.

Im Jahr 2019 ist das Gesamtschadensvolumen relativ stabil geblieben, aber der Bereich der direkten Unterstützung und der Bereich der ländlichen Entwicklung folgten entgegengesetzten Mustern. Die Schadensbeträge bei Unregelmäßigkeiten im Bereich ländliche Entwicklung waren rückläufig, während die Schadensbeträge bei Unregelmäßigkeiten im Bereich direkte Unterstützung höher waren, insbesondere aufgrund einiger weniger Unregelmäßigkeiten von erheblichem finanziellen Wert bei Marktstützungsmaßnahmen. Bei diesen Maßnahmen wurden auch die höchsten durchschnittlichen Schadensbeträge verzeichnet, die als unregelmäßig aufgedeckt wurden. Abbildung 13 zeigt die am stärksten betroffenen Maßnahmen.

Die aufgedeckten Fälle konzentrierten sich auf einige wenige Mitgliedstaaten, insbesondere bei betrügerischen Unregelmäßigkeiten. Dies ging über das hinaus, was aufgrund der Verteilung der entsprechenden Zahlungen erwartbar war. Verantwortlich dafür könnten viele verschiedene Faktoren sein, darunter der unterschiedliche Umfang der Unregelmäßigkeiten und des Betrugs, eine unterschiedliche Qualität der Präventions- oder Aufdeckungsmaßnahmen oder unterschiedliche Praktiken betreffend das Stadium des Verfahrens, in dem potenziell betrügerische Unregelmäßigkeiten gemeldet wurden. Bei betrügerischen Unregelmäßigkeiten war die Konzentration der aufgedeckten Betrugsfälle stärker ausgeprägt, was darauf hindeutet, dass unterschiedliche Ansätze bei der Anwendung des Strafrechts zum Schutz des EU-Haushalts oder bei der Meldung mutmaßlicher Betrugsfälle ein zusätzlicher und bedeutsamer Faktor sein könnten. Dies könnte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zur Folge haben.

Abbildung 11: Aufdeckungsquoten nach GAP-Bereich

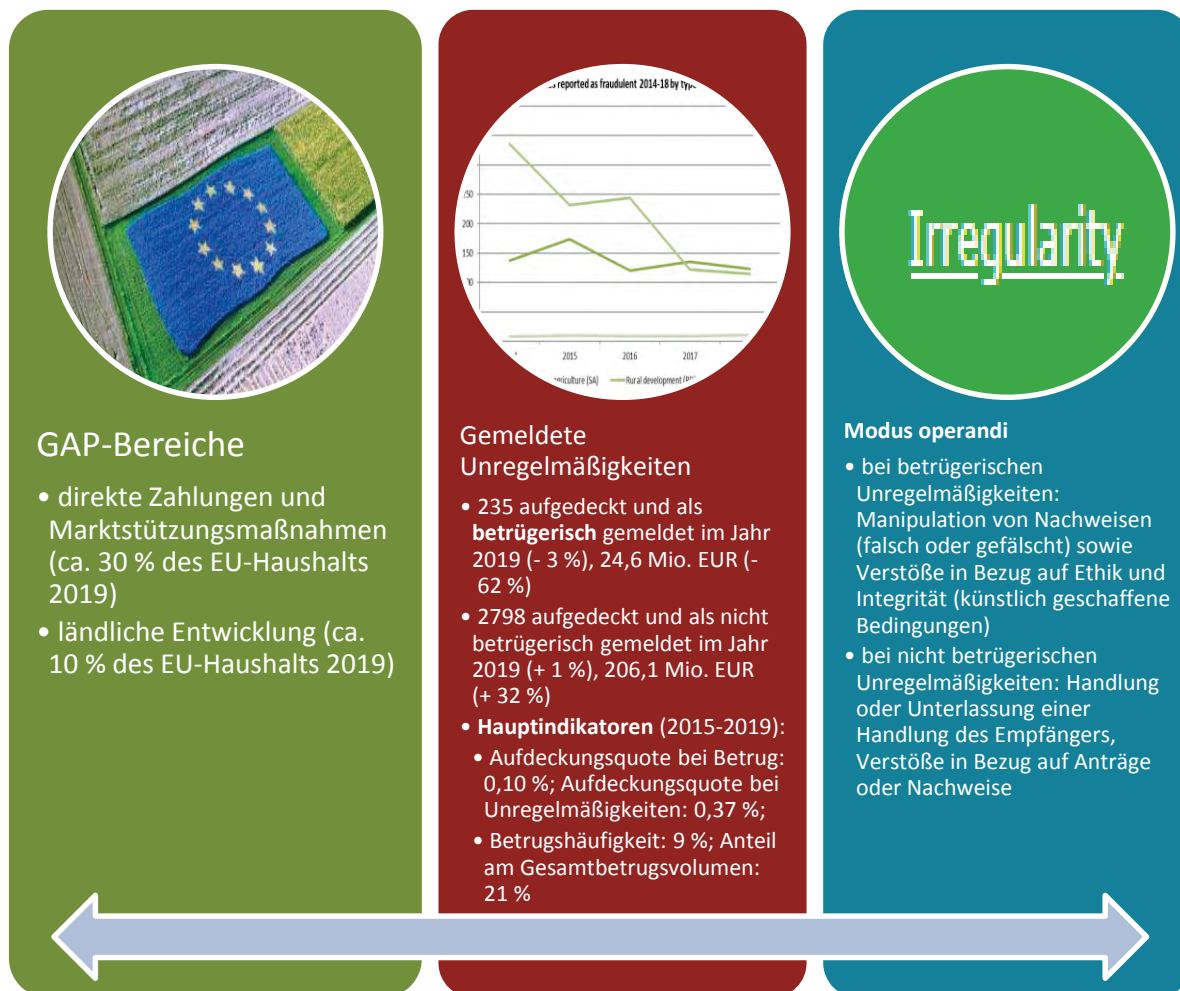
Aufdeckungsquoten nach GAP-Bereich – 2019		
Direkte Ausgaben: Aufdeckungsquote bei Betrug: 0,01 % Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten: 0,07 % Insges.: 0,1 %	Marktstützungs- maßnahmen: Aufdeckungsquote bei Betrug: 0,87 % Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten: 1,85 % Insges.: 2,7 %	Ländliche Entwicklung: Betrug: 0,20 % Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten: 0,98 % Insges.: 1,2 %

4.2.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Die Zahl der aufgedeckten Fälle betrügerischer Unregelmäßigkeiten ist zurückgegangen und konzentriert sich auf wenige Mitgliedstaaten.

Bei den betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Bereich der ländlichen Entwicklung kam es zu einem starken Rückgang, der darauf zurückzuführen ist, dass die Zahl der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten bezogen auf den Programmplanungszeitraum 2007–2013 entsprechend dem Programmlebenszyklus zurückgegangen ist und die Aufdeckung von Fällen bezogen auf den Programmplanungszeitraum 2014–2020 erst langsam anläuft, was überwacht werden sollte.

Abbildung 12: Agrarpolitik – wichtige Fakten und Zahlen



Als Folge des Rückgangs im Bereich der ländlichen Entwicklung und der direkten Unterstützung ging das Gesamtschadensvolumen bei den als Betrug gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Jahr 2019 um 62 % zurück.

Bei der ländlichen Entwicklung wurden weiterhin mehr betrügerische Unregelmäßigkeiten aufgedeckt als bei der direkten Unterstützung. Allerdings wurde im Bereich der Marktstützungsmaßnahmen mit 0,87 % die höchste Betrugaufdeckungsquote⁵⁴ verzeichnet, mehr als das Vierfache im Vergleich zur ländlichen Entwicklung (siehe Abbildung 11).

Im Bereich der direkten Unterstützung deuteten die meisten aufgedeckten Betrugsfälle auf die Fälschung von Nachweisen oder Anträgen hin. Künstlich geschaffene Bedingungen für die Gewährung finanzieller Unterstützung war eine weitere häufige Art des Betrugs. Bei der ländlichen Entwicklung bezogen sich viele

aufgedeckte Fälle auf die Durchführung der Maßnahme. Die künstliche Schaffung von Bedingungen für die Gewährung finanzieller Unterstützung gibt auch in diesem Bereich Anlass zur Sorge.

4.2.2.2. Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

In den letzten fünf Jahren ist die Kurve der Entwicklung bei nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Bereich der direkten Unterstützung flach geblieben, allerdings mit großen Schwankungen beim Schadensvolumen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Drittel der Unregelmäßigkeiten bei Marktstützungsmaßnahmen mit außergewöhnlich hohen Schadensbeträgen verbunden war (gemeldet in den Jahren 2015, 2017 und 2019). Seit 2015 ist bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Bereich der ländlichen Entwicklung ein rückläufiger Trend erkennbar, insbesondere hinsichtlich der damit verbundenen Schadensbeträge, was im Einklang mit dem mehrjährigen Charakter der Programme in diesem Bereich steht.

⁵⁴ Zur Definition dieses Indikators siehe Abschnitt 2.3.1 der in Fußnote 36 genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Der Bereich der ländlichen Entwicklung war weiterhin stärker von nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten betroffen als der Bereich der direkten Unterstützung. Allerdings wurde im Bereich der Marktstützungsmaßnahmen die höchste Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten⁵⁵ verzeichnet, mehr als das Doppelte im Vergleich zur ländlichen Entwicklung (siehe Abbildung 11). Dies war teilweise (jedoch nicht nur) auf einige wenige Fälle von Unregelmäßigkeiten bei Marktstützungsmaßnahmen mit einem außergewöhnlich großen Schadensvolumen zurückzuführen.

Bei den als nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten wurden Verstöße im Zusammenhang mit der Durchführung der unterstützten Maßnahme, mit Zahlungsanträgen und mit Nachweisen am häufigsten aufgedeckt. Bei den Marktstützungsmaßnahmen zeigte sich die höchste Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten, gefolgt von der ländlichen Entwicklung.

Abbildung 13: Am stärksten von Unregelmäßigkeiten betroffene Marktmaßnahmen

Von Betrug betroffene Marktstützungsmaßnahmen		
Weinbau <ul style="list-style-type: none"> • Investitionsmaßnahmen • Absatzförderung in Drittländern 	Obst und Gemüse <ul style="list-style-type: none"> • Beihilfen für Erzeugergruppierungen zur vorläufigen Anerkennung • Investitionen • Gründung, Verwaltungstätigkeit 	Absatzförderung <ul style="list-style-type: none"> • EU-Märkte • Nicht-EU-Märkte (höhere Schadensbeträge)

⁵⁵ Siehe Fußnote 54.

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

4.3.1. Kohäsionspolitik und Fischerei – Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

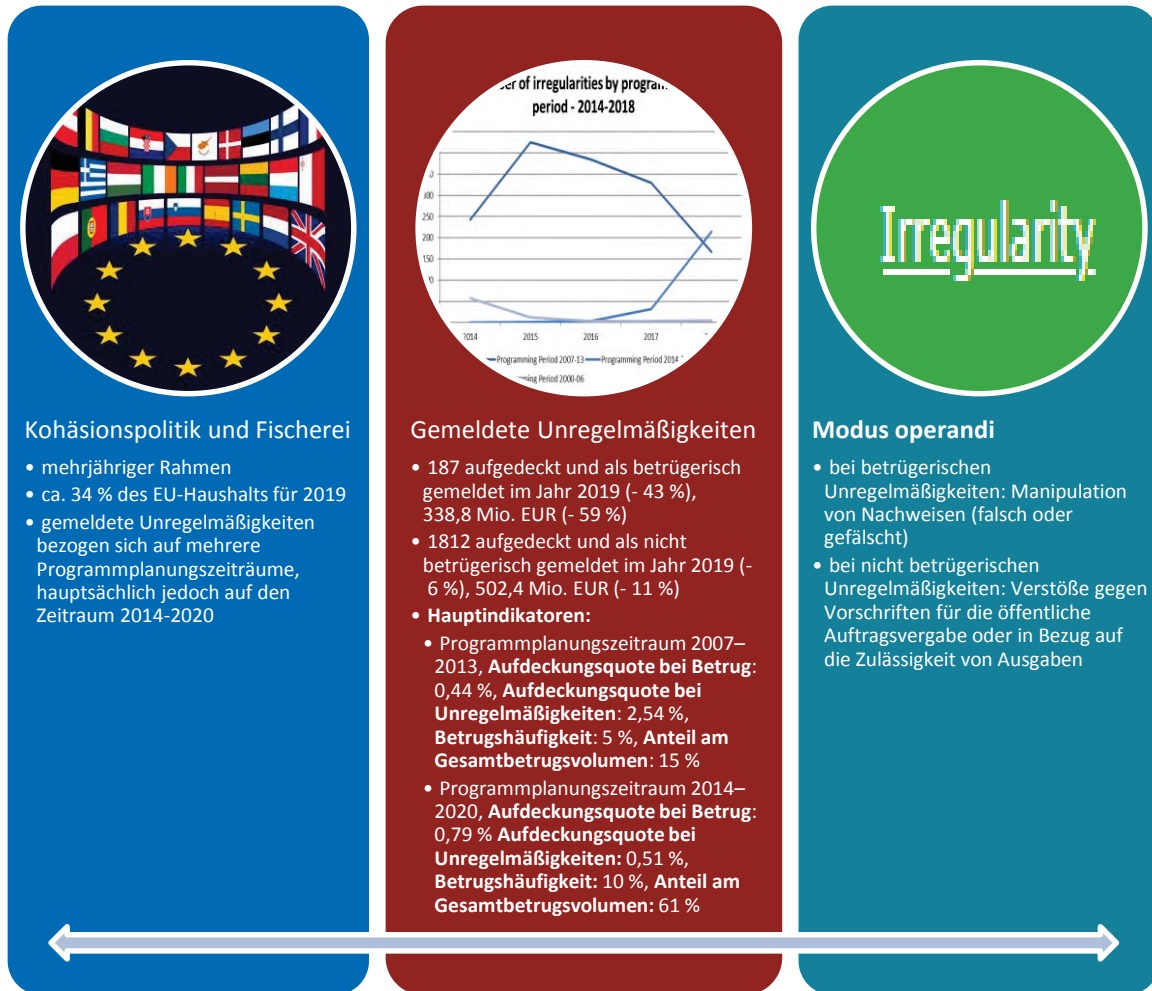
Neun Länder haben die Annahme von Maßnahmen auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik gemeldet. In diesem Bereich wurde die höchste Zahl von Initiativen (zumeist operativer Art) angenommen, wie in Abbildung 1 zusammengefasst.

Abbildung 14: Von den Mitgliedstaaten angenommene Maßnahmen auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik



Dänemark hat eine spezifische Fischereimaßnahme zur Gewährleistung des Fremdvergleichsgrundsatzes zwischen Begünstigtem und Lieferant gemeldet.

Abbildung 15: Kohäsions- und Fischereipolitik – wichtige Fakten und Zahlen



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 gemeldeten Unregelmäßigkeiten verschiedene Programmplanungszeiträume betreffen, für die teilweise unterschiedliche Regelungen gelten.

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

Wie erwartet ging die Zahl der aufgedeckten Fälle im Programmplanungszeitraum 2007–2013 gegenüber dem Höchststand bei Abschluss des Programmplanungszeitraums im Jahr 2015 weiter zurück, während die Zahl der aufgedeckten Fälle im Programmplanungszeitraum 2014–2020 zunahm. Diese gegenläufigen Trends sind auf die verschiedenen Phasen zurückzuführen, in denen sich diese Programmplanungszeiträume befanden.

Die im Jahr 2019 gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen die letzten drei Programmplanungszeiträume, wobei mehr als drei Viertel im Zusammenhang mit dem Programmplanungszeitraum 2014–2020 stehen. Das gemeldete finanzielle Volumen ist deutlich niedriger als im Jahr 2018 (dies war ein Ausnahmejahr).

Betrachtet man die zwei letzten Programmplanungszeiträume zusammen, so bestätigt sich die anhaltende Aufwärtsbewegung beim durchschnittlichen Schadensvolumen bezogen auf den Kohäsionsfonds, während bei den anderen Fonds 2019 eine Verlangsamung zu verzeichnen war.

4.3.2.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

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

Die Mitgliedstaaten scheinen im Programmplanungszeitraum 2014–2020 stärker geneigt zu sein, sich auf betrügerische Unregelmäßigkeiten zu konzentrieren. Trotz dieser Tendenz sind im Jahr 2019 die Schadensbeträge, schließt man „außergewöhnliche“ Fälle aus, im Zusammenhang mit betrügerischen Unregelmäßigkeiten bei allen Fonds gesunken, auch bezogen auf den Programmplanungszeitraum 2014–2020. Diese Abwärtsbewegung für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 war nicht zu erwarten und bedarf der Aufmerksamkeit.

Die größte Zahl der als Betrug gemeldeten Fälle und das höchste Schadensvolumen betrafen den EFRE. Im Jahr 2019 war jedoch ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen, der ebenso unerwartet war.

Seit 2015 sind die betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) rückläufig, mit Ausnahme einer vereinzelt Zunahme im Jahr 2018. Im Zusammenhang mit dem Kohäsionsfonds werden seit 2010 regelmäßig betrügerische Unregelmäßigkeiten gemeldet. Allerdings sind bei diesen Fällen erhebliche Schwankungen bei den Beträgen zu beobachten, da weniger Fälle und höhere Beträge betroffen sind.

Bei den Mitgliedstaaten zeigten sich Unterschiede im Hinblick auf das Muster ihrer Meldung der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten mit hohen Schadensbeträgen.

Ungeachtet der vorstehenden Erwägungen und abgesehen von einzelnen Ausreißern entsprachen die im Zusammenhang mit dem Programmplanungszeitraum 2014–2020 als Betrug gemeldete Schadensbeträge den Beträgen, die nach einem vergleichbaren Zeitraum ab Beginn des Programmplanungszeitraums 2007–2013 aufgedeckt worden waren.

Zahlenmäßig betrachtet waren die am stärksten betroffenen Prioritäten „Forschung und technologische Entwicklung“, „Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer“ und „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit“. Im Hinblick auf die Schadensbeträge waren dies „Forschung und technologische Entwicklung“, „Verkehr“, „Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete“, „Umweltschutz und Risikoprävention“ und „Tourismus“.

4.3.2.2. Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 haben die festgestellten Unregelmäßigkeiten, die nicht als betrügerisch gemeldet wurden, und die damit verbundenen Schadensbeträge bei allen Fonds zugenommen, jedoch weniger als erwartet, wenn man bedenkt, dass die Umsetzung dieses Programmplanungszeitraums schon weit vorangeschritten ist.

Im Vergleich zum vorausgehenden Programmplanungszeitraum ist der Rückgang bei den Zahlen und den Schadensbeträgen, die in den sechs Jahren ab dem Beginn des Programmplanungszeitraums gemeldet wurden, auffällig stark und lässt sich kaum durch eine verzögerte Umsetzung erklären. Bei allen Fonds ist ein erheblicher Unterschied festzustellen, insbesondere jedoch beim EFRE.

Eine Reihe von Vorschriften wurde im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2007–2013 im Programmplanungszeitraum 2014–2020 geändert (z. B. die Einführung des Jahresabschlusses). Dies könnte zur Stärkung der internen Kontrolle auf Ebene der Mitgliedstaaten beigetragen haben.

Zusammen mit einigen Verzögerungen bei der Umsetzung könnte eine breitere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen dazu beitragen, dass die Zahl der nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten beim ESF zurückgeht. Die Lage sollte jedoch genau beobachtet werden.

Auch in Bezug auf nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten zeigten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Muster bei ihren Meldungen.

4.3.2.3. Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI) und COVID-19-Krise

Aufgrund der COVID-19-Krise könnten in den kommenden Jahren mehr Mittel bereitgestellt werden müssen, insbesondere im Gesundheitswesen. Eine spezielle Analyse der Prioritäten hinsichtlich der Investitionen in die Gesundheitsinfrastruktur ist diesbezüglich dem vorliegenden Bericht als Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁵⁶ beigefügt.

15 Mitgliedstaaten haben Unregelmäßigkeiten bei Maßnahmen im Zusammenhang mit

Gesundheitsinfrastrukturen gemeldet, Sieben von ihnen haben auch Betrug festgestellt. Mehr als die Hälfte der betrügerischen Unregelmäßigkeiten und der damit verbundenen Schadensbeträge wurden von Rumänien und der Slowakei gemeldet. Mehr als ein Drittel der nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden von Polen aufgedeckt, während die Slowakei mehr als die Hälfte des Schadensvolumens meldete.

Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gesundheitsinfrastruktur sind in hohem Maß von Verstößen gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe betroffen. Bei den betrügerischen Unregelmäßigkeiten betreffen die meisten aufgedeckten Fälle Probleme mit den Nachweisen.

Wenn andere Mitgliedstaaten keine Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich melden, so ist das kein Hinweis darauf, dass sie von diesen Risiken nicht betroffen sind.

4.4. Indirekte Mittelverwaltung (Heranführung) – statistische Daten über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte

Was die indirekte Mittelverwaltung betrifft, so konzentriert sich dieser Bericht auf die Instrumente für Heranführungshilfe.

Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten betreffen die beiden Zeiträume 2007–2013 und 2014–2020, wobei sich der Großteil der im Zeitraum 2007–2013 gemeldeten Unregelmäßigkeiten auf die Instrumente für Heranführungshilfe bezieht (Instrument für Heranführungshilfe I)⁵⁷.

In diesem Politikbereich zeigen sich deutliche Unterschiede in der Berichterstattung der einzelnen Empfängerländer. Die Türkei hat im Laufe der Jahre immer wieder aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle gemeldet.

Der am stärksten von Unregelmäßigkeiten und Betrug betroffene Bereich ist – wie schon in den Vorjahren – die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Die einschlägigen Indikatoren (Betrugshäufigkeit und Anteil am Gesamtbetrugsvolumen)⁵⁸ haben hierbei die höchsten Werte aller in diesem Dokument analysierten Politikbereiche (19 % bzw. 22 %). Im Hinblick auf eine Kategorisierung wurden Probleme hinsichtlich Nachweisen und Förderfähigkeit identifiziert.

⁵⁶ Siehe Abschnitt 4.2.2.3 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁵⁷ Siehe Kapitel 5 der in Fußnote 1 ii) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁵⁸ Siehe Fußnote 36 und Fußnote 37.

4.5. Direkte Mittelverwaltung – sektorspezifische 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.

Die am stärksten von Unregelmäßigkeiten betroffenen Politikbereiche waren „Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien“ sowie „Forschung und Innovation“.

4.5.1.1. Aufgedeckte betrügerische Unregelmäßigkeiten

Im Zusammenhang mit betrügerischen Unregelmäßigkeiten⁵⁹ wurden im Jahr 2019 im ABAC 37 Einziehungsvorgänge mit einem Gesamtvolumen von 10,6 Mio. EUR erfasst.

4.5.1.2. Aufgedeckte nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten wurden im Jahr 2019 insgesamt 1778 Einziehungsvorgänge mit einem Gesamtbetrag von 55,4 Mio. EUR erfasst.

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 Leistungsbilanz⁶⁰ der Kommission veröffentlicht.

Zu allen aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten, die im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen erfasst werden, werden Korrekturmaßnahmen

⁵⁹ Im System als „dem OLAF gemeldete“ Fälle bezeichnet.

⁶⁰ Die jährliche Management- und Leistungsbilanz ist Teil des Integrierten Rechnungslegungspaket 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.

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.

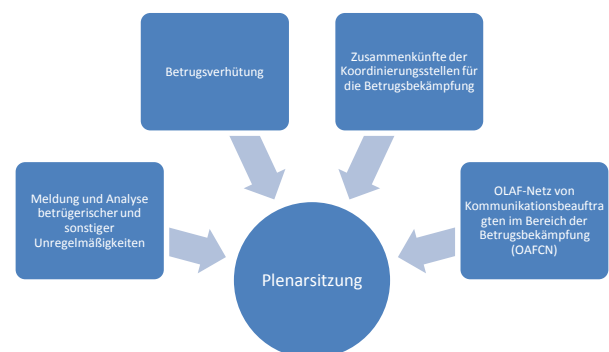
6. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN

Im Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) kommen Sachverständige der Kommission 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 16).

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

Die Untergruppe „Betrugsverhütung“ hat sich im Jahr 2019 auf die Ausarbeitung einer Methodik für die Entwicklung von Länderprofilen konzentriert, in denen die Betrugsbekämpfungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten beschrieben werden. Diese Arbeiten werden in den kommenden Jahren weitergeführt werden.

Abbildung 16: Struktur des COCOLAF und seiner Untergruppen



6.1. Zusammenarbeit mit dem OLAF

Sowohl im Hinblick auf Untersuchungen als auch im Hinblick auf die Politikgestaltung führt die Arbeit des OLAF zu besseren Ergebnissen, wenn das OLAF sich mit den Behörden der Mitgliedstaaten zusammenschließt, um Betrug und Korruption zu bekämpfen.

Die Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung der Mitgliedstaaten (AFCOS) kommen jährlich unter dem Vorsitz des OLAF zusammen. Im Jahr 2019 führten die AFCOS Gespräche mit dem OLAF über die Entwicklung ihrer Rolle, die insbesondere die einschlägigen Bestimmungen betrafen, die in den laufenden Verhandlungen zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 erörtert werden, ebenso in Bezug auf die Möglichkeiten, die das Programm „Hercule III“ bietet, und die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs⁶¹, die politische Rolle der AFCOS zur Verbesserung der Koordinierung auszuweiten. Auch die Auswirkungen der Urteile des EuGH auf die Untersuchungen des OLAF in den Mitgliedstaaten standen auf der Tagesordnung, ebenso wie komplexe Kontrollen vor Ort durch das OLAF.

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 2019 organisierte das OLAF zusammen mit nationalen Behörden in einer Reihe von Mitgliedstaaten eine gemeinsame Kampagne in den sozialen Medien zur Werbung für das Hercule-Programm. Dabei wurden Projekte und Ausrüstung vorgestellt, die durch Hercule finanziert wurden. Das OLAF hat außerdem die lettische AFCOS beim Start der dritten Auflage ihrer erfolgreichen Kampagne unterstützt, die Menschen ermutigen soll, „Nein“ zu Betrug zu sagen.

Im Jahr 2019 haben sich die Mitgliedstaaten und die Kommission in den Sitzungen der Arbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“ des Rates auch über Fragen der Betrugsbekämpfung im Rahmen des rumänischen und des finnischen Ratsvorsitzes sowie im interinstitutionellen Meinungsaustausch über das OLAF⁶² ausgetauscht.

⁶¹ Sonderbericht 06/2019 „Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben: Verwaltungsbehörden müssen Aufdeckung, Reaktion und Koordinierung verstärken“

⁶² Siehe Abschnitt 9.1.

6.2. Better-Spending-Netzwerk

Im Oktober 2019 organisierte die Kommission eine Konferenz mit Vertretern der Mitgliedstaaten des Netzwerks für die interne Kontrolle im öffentlichen Dienst (PIC), das anschließend in „Better-Spending-Netzwerk“ (BSN), Netzwerk für eine bessere Ausgabenpolitik, umbenannt wurde. Dabei handelt es sich um eine Plattform für den strukturierten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission über interne Kontrollsysteme sowie den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zur Sicherstellung einer besseren Nutzung öffentlicher Mittel im gesamten öffentlichen Sektor.

7. FRÜHERKENNUNGS- UND AUSSCHLUSSSYSTEM (EDES)

Die Europäische Kommission verwaltet das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES), das in den Artikeln 135 bis 145 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union⁶³ vorgesehen ist. Das EDES ist ein effizientes Werkzeug für einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der Union gegen unzuverlässige Personen oder Einrichtungen, indem diese von der Teilnahme an EU-Mittelvergabeverfahren ausgeschlossen werden. Es ist inzwischen so gut etabliert wie die Ausschlussysteme verschiedener internationaler Organisationen und multilateraler Entwicklungsbanken.

Das EDES erfasst eine breite Palette verbotener Praktiken wie beispielsweise Betrug, Korruption und schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit sowie schwache Leistungen (z. B. erhebliche Mängel bei der Ausführung von Aufträgen).

Es ermöglicht insbesondere

- die frühzeitige Ermittlung von Personen oder Einrichtungen, die eine Gefahr für die finanziellen Interessen der Union darstellen,
- den Ausschluss von Personen oder Einrichtungen vom Erhalt von EU-Mitteln und/oder die Verhängung einer finanziellen

⁶³ 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).

Sanktion, die Eintragung der obenstehenden Informationen in die EDES-Datenbank, die für die mit der Ausführung von EU-Mitteln betrauten Finanzakteure zugänglich ist,

- in den schwersten Fällen die Veröffentlichung der Namen der betreffenden Personen oder Einrichtungen auf der Website der Kommission⁶⁴.

Das EDES ermöglicht eine zentralisierte Bewertung von Ausschlussituationen und schützt dabei gleichzeitig die Grundrechte der betroffenen Personen und Einrichtungen, insbesondere deren Anspruch auf rechtliches Gehör.

Der besondere Charakter und die Stärke des EDES bestehen darin, dass es den Organen und sonstigen Stellen der Union⁶⁵ ermöglicht, selbst dann Sanktionen zu beschließen, „wenn kein rechtskräftiges Urteil oder gegebenenfalls keine rechtskräftige Verwaltungsentscheidung auf nationaler Ebene ergangen ist“⁶⁶. Die Verhängung von Sanktionen kann sich auf festgestellte „Fakten und Erkenntnisse“ aus in der Verantwortung des zuständigen Anweisungsbefugten durchgeführten Prüfungen oder Kontrollen⁶⁷, auf Ergebnisse von OLAF-Untersuchungen oder auf nicht endgültige verwaltungsrechtliche Entscheidungen nationaler Behörden oder internationaler Organisationen gründen.

Der zuständige Anweisungsbefugte kann erst dann die Verhängung von Sanktionen gegen unzuverlässige Einrichtungen oder Personen beschließen, wenn das zentrale interinstitutionelle Gremium eine entsprechende Empfehlung⁶⁸ ausgesprochen hat und falls kein rechtskräftiges Urteil oder gegebenenfalls keine rechtskräftige Verwaltungsentscheidung auf nationaler Ebene ergangen ist⁶⁹. Dieses Gremium verfügt über keine Untersuchungsbefugnisse. Es besteht aus einem hochrangigen unabhängigen ständigen Vorsitzenden⁷⁰, zwei ständigen

⁶⁴ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_de.cfm.

⁶⁵ In Bezug auf den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Haushaltsbereich.

⁶⁶ Siehe Artikel 136 der Haushaltsordnung.

⁶⁷ Die anweisungsbefugten Dienststellen können Dienststellen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sein.

⁶⁸ Für die in Artikel 136 Absatz 1 Buchstaben c bis h der Haushaltsordnung genannten Verstöße (d. h. schwere Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, Betrug, schwerwiegende Verletzungen vertraglicher Pflichten, Unregelmäßigkeiten und Gründung von Briefkastenfirmen).

⁶⁹ Gremium nach Artikel 143 der Haushaltsordnung.

⁷⁰ Der Vorsitzende hat einen hochrangigen unabhängigen ständigen Stellvertreter.

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 ist verantwortlich dafür, die Wahrung des Verteidigungsrechts des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers durch einen kontroversen Meinungsaustausch sicherzustellen, und seine Empfehlungen müssen verhältnismäßig sein⁷¹.

Im Jahr 2019 wurden 19 Fälle an das Gremium über sein ständiges Sekretariat verwiesen, einer dieser Fälle durch ein anderes Organ als die Kommission, einer durch eine dezentrale Agentur und einer durch ein gemeinsames Unternehmen. Zusätzlich zu diesen 19 Fällen wurden in die dem vorliegenden Bericht beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁷² drei weitere, im Jahr 2018 an das ständige Sekretariat verwiesene Fälle aufgenommen, da das Gremium erst im Jahr 2019 mit diesen befasst wurde. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2019 wurden acht Fälle an das Gremium verwiesen; einer dieser Fälle wird in der angeführten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen präsentiert.

Die Kommission muss ferner Bericht erstatten, wenn Anweisungsbefugte⁷³ folgende Entscheidungen erlassen haben:

- 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,
- von der Empfehlung des Gremiums abweichende Entscheidungen des Anweisungsbefugten.

Seitdem das Gremium im Jahr 2016 seine Arbeit aufgenommen hat, ist eine solche Situation noch

⁷¹ Weitere Informationen über das Gremium finden sich in der in Fußnote 1 v) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁷² Siehe Fußnote 71.

⁷³ Daten in der in Fußnote 1 v) genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

nie eingetreten. Die zuständigen Anweisungsbefugten sind den Empfehlungen des Gremiums immer 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. Im Rahmen der von ihr geleisteten Weiterverfolgung hat die Kommission in Zusammenarbeit mit dem OLAF insbesondere die systematischen Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen weiterhin eng überwacht.

Der Gerichtshof hat erneut bestätigt, dass das EDES Gültigkeit besitzt (Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2020 in der Rechtssache T-290/18, „AGMIN“/Kommission). In diesem Urteil hat der Gerichtshof insbesondere bestätigt, dass die jeweiligen Rollen des Gremiums und der Anweisungsbefugten Gültigkeit haben, und ebenso, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör des betroffenen Unternehmens in dem durch das Gremium durchgeführten kontradiktorischen Verfahren in vollem Umfang gewahrt wurde.⁷⁴

8. FOLGEMAßNAHMEN ZUR ENTSCHLIEßUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM JAHRESBERICHT 2018

Die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Jahresbericht 2018 wurde in der Parlamentssitzung im Juli 2020 angenommen, nachdem sie am 7. Mai 2020 die Zustimmung des Haushaltskontrollausschusses (CONT) erhalten hatte.

9. INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT

9.1. Interinstitutioneller Meinungsaustausch

Gemäß Artikel 16 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 treffen das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und das OLAF einmal jährlich zusammen, um die Tätigkeiten des OLAF im Rahmen eines interinstitutionellen Meinungsaustauschs auf politischer Ebene zu erörtern. Der Meinungsaustausch 2019 fand am 11. Dezember unter dem finnischen Ratsvorsitz statt. Die Organe erörterten die Rolle des OLAF in mittel- bis langfristiger Sicht und bekräftigten ihre nachdrückliche Unterstützung für das OLAF.

⁷⁴ Für eine ausführlichere Analyse der Urteile des Europäischen Gerichtshofs siehe die in Fußnote 1 v) genannte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

9.2. Europäischer Rechnungshof

9.2.1. Sonderberichte über die Betrugsbekämpfungspolitik

In zwei Sonderberichten hat der Europäische Rechnungshof im Jahr 2019⁷⁵ die bei dieser Politik erreichten Fortschritte 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 Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission vom April 2019 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.

9.2.2. Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und dem Europäischen Rechnungshof

Das OLAF arbeitet ständig mit dem Rechnungshof zusammen, da beide die gemeinsame Aufgabe haben, den EU-Haushalt zu schützen. Im Mai 2019 haben das OLAF und der Europäische Rechnungshof eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen, die einen strukturierten Rahmen für die Zusammenarbeit und die Erleichterung des zügigen Informationsaustauschs vorsieht. Diese Vereinbarung sieht insbesondere den Austausch von Know-how und Risikoanalysen sowie gemeinsame Schulungen und Personalaustausch vor. Die Vereinbarung wurde anlässlich eines gemeinsamen Workshops unterzeichnet, der 2019 erstmals unter Teilnahme von Führungskräften und Mitarbeitern beider Organisationen sowie Mitgliedern des Rechnungshofs stattfand. Dieser Workshop soll jährlich stattfinden.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

10.1. Einnahmen

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Bekämpfung bekannter und neuer Bedrohungen im Einnahmenbereich ergriffen. Die Eigenmittel der Union müssen geschützt werden, um sicherzustellen, dass der

⁷⁵ 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“.

EU-Haushalt die Politiken finanzieren kann, die durch EU-Finanzmittel unterstützt werden.

Wie in den Vorjahren waren, was das Schadensvolumen anbelangt, auch im Jahr 2019 Solarmodule am stärksten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffen. Der Betrug zulasten der EU-Einnahmen durch Unterbewertung von in die EU eingeführten Waren, auch über den elektronischen Handel, ist und bleibt eine Gefahr für die Einnahmen und stellt eine große Herausforderung dar, die in den kommenden Jahren bewältigt werden muss.

Die Untersuchungen des OLAF in diesen Bereichen unterstreichen, wie wichtig das Amt und seine Koordinierungsfunktion für den Schutz der finanziellen Interessen der Union und die Betrugsbekämpfung sind.

Solide und flexible Kontrollstrategien, geeignete Rechtsinstrumente und vernetzte IT-Anwendungen in Verbindung mit gut ausgestatteten und kompetenten Zollbeamten sind der Schlüssel zur Bekämpfung von Betrug zulasten der Einnahmen der Union. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind derzeit dabei, bestehende Systeme und IT-Anwendungen zu prüfen und neue zu entwickeln. Sie sind zusammen mit Wirtschaftsbeteiligten, die die einschlägigen Bestimmungen einhalten, die führenden Akteure, wenn es darum geht, die Herausforderungen der Digitalisierung der heutigen globalen Wirtschaft zu bewältigen und sich rasch an neue wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen. Auch hier spielt das OLAF eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Betrugsbekämpfungspolitik und der Koordinierung der Maßnahmen der Beteiligten im Bereich der Betrugsprävention und -aufdeckung.

Die COVID-19-Krise hat zu einer neuen Bedrohung geführt: Die grenzüberschreitende Verbringung illegaler Arzneimittel und medizinischer Ausrüstung hat drastisch zugenommen. Die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF, Zollbehörden und Vollzugsbehörden aus der Union und der ganzen Welt ist entscheidend, um zu verhindern, dass minderwertige Arzneimittelprodukte mit gefälschten EU-Konformitätsbescheinigungen in die EU gelangen.

10.2. Ausgaben

In Krisenzeiten zählt jeder Euro, der für die Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung ausgegeben wird. Aus diesem Grund kommt der Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten zulasten der EU-Mittel

allerhöchste Bedeutung zu. In diesem Bericht wurde beschrieben, welche Bestrebungen die Kommission und die Mitgliedstaaten unternommen haben, um den Schutz des EU-Haushalts zu erhöhen, und es wurden Bereiche angesprochen, in denen noch mehr getan werden kann.

Auf dem Gebiet der Agrarausgaben stellen die Marktstützungsmaßnahmen die größte Herausforderung dar. In den letzten Jahren wurden Betrugsfälle mit hohem Schadensvolumen von den EU-Stellen aufgedeckt. Dies macht deutlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Aktivitäten in diesem Bereich verstärken müssen.

Was die Kohäsionspolitik betrifft, so wurde im laufenden Programmplanungszeitraum ein erheblicher Rückgang der Zahl der aufgedeckten nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten festgestellt. Diese Entwicklung sollte sorgfältig überwacht werden, um sicherzustellen, dass der Rückgang auf neue Präventivmaßnahmen und nicht auf größere Mängel bei der Aufdeckung und Meldung zurückzuführen ist.

Die Ausgaben in Verbindung mit der COVID-19-Krise werden zu einer weiteren Belastung der EU-Stellen und der nationalen Behörden, die die Mittel auszahlen, führen. Die Kommission wird ihre Arbeit zur Betrugsverhütung verstärken, um sicherzustellen, dass EU-Gelder weiterhin im höchstmöglichen Umfang vor Betrugern geschützt werden, die versuchen könnten, die aktuelle Situation auszunutzen.

Auch die Mitgliedstaaten dürfen in ihrer Wachsamkeit gegenüber den in diesem Bericht aufgezeigten Risiken nicht nachlassen.

Empfehlung

Die Kommission weist darauf hin, dass weiterhin in hohem Umfang Maßnahmen zur Überprüfung und Überwachung durchgeführt werden sollten.

Die Auftragsvergabe im Notfall sollte auf der Grundlage einer Einzelfallbewertung genutzt werden.

Die derzeitige Situation bietet auch eine geeignete Gelegenheit, den Übergang zu elektronischen Vergabeverfahren in den Mitgliedstaaten abzuschließen, die diese noch nicht eingeführt haben.

Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit in Erwägung ziehen, die Transparenz bei der Verwendung von EU-Mitteln weiter zu erhöhen, insbesondere in Verbindung mit der Auftragsvergabe in der Notfallsituation.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 muss die Meldung von Unregelmäßigkeiten, insbesondere von nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten, engmaschig überwacht werden.