



Brüssel, den 23.9.2022
COM(2022) 482 final

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

**33. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union
und die Betrugsbekämpfung 2021**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
1.1.	Zentrale Begriffe.....	5
1.2.	Die finanziellen Interessen der EU im Jahr 2021.....	6
2.	Wichtigste Entwicklungen im Jahr 2021	8
2.1.	Wichtige Rechtsvorschriften.....	8
2.2.	Rechtsprechung zum Schutz der finanziellen Interessen	9
3.	Die Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU	10
3.1.	Auf europäischer Ebene	11
3.1.1.	Europäisches Parlament	11
3.1.2.	Rat.....	12
3.1.3.	Europäische Kommission	12
3.1.4.	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	13
3.1.5.	Europäische Staatsanwaltschaft (EUSa)	14
3.1.6.	Europäischer Rechnungshof (EuRH).....	15
3.1.7.	Eurojust.....	16
3.1.8.	Europol.....	16
3.2.	Auf der Ebene der Mitgliedstaaten	17
3.2.1.	Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)	17
3.2.2.	Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien	18
3.2.3.	Durchführung der Empfehlungen von 2020 in den Mitgliedstaaten	19
4.	Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung	20
4.1.	Internationale Zusammenarbeit.....	21
4.1.1.	Zusammenarbeit mit Drittländern und Bestimmungen zur gegenseitigen Amtshilfe und Betrugsbekämpfung in internationalen Abkommen.....	21
4.1.2.	Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, neunte Konferenz der Vertragsstaaten und von der EU unterstützte Resolutionen	21
4.1.3.	Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen	22
4.2.	Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten	22
4.2.1.	Tätigkeiten des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF).....	22
4.2.2.	Das Betrugsbekämpfungsprogramm der EU.....	23
4.2.3.	Zusammenarbeit im Bereich Einnahmen	24
4.2.3.1.	Das Programm „Zoll“	24
4.2.3.2.	Das Programm „Fiscalis“.....	25
4.2.3.3.	Gemeinsame Zollaktionen	25
5.	Wichtige Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung	27
5.1.	Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371.....	27
5.2.	Bekämpfung der Geldwäsche	28
5.3.	Aufbau- und Resilienzfähigkeit	28
5.4.	Schutz von Hinweisgebern	30
5.5.	Das Instrumentarium in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit.....	31
5.5.1.	Bericht über Rechtsstaatlichkeit – wichtigste Feststellungen und Fortschritte in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU	31

5.5.2.	Fortschritt bei der Umsetzung der EU-Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts.....	32
5.6.	Korruptionsbekämpfung	32
6.	Ergebnisse der Kontrollmaßnahmen	33
6.1.	Datenquellen und Methodik.....	33
6.2.	Einnahmen	35
6.2.1.	MwSt-Betrug.....	35
6.2.2.	Traditionelle Eigenmittel	35
6.3.	Ausgaben	38
6.3.1.	Geteilte Mittelverwaltung	40
6.3.2.	Indirekte Mittelverwaltung.....	45
6.3.3.	Direkte Mittelverwaltung	45
7.	Ausblick auf 2022, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	45
7.1.	Die Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene.....	46
7.2.	Transparenz, Betrugsrisikomanagement und Digitalisierung der Betrugsbekämpfung	47

ZUSAMMENFASSUNG

Die COVID-19-Pandemie hat die EU vor neue Herausforderungen gestellt, auf die diese rasch und flexibel reagiert und dafür neue Instrumente und Ressourcen bereitgestellt hat. Mit der Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne kommt den nationalen Behörden bei der Sicherstellung eines angemessenen Schutzniveaus der finanziellen Interessen der EU eine erheblich größere Bedeutung zu. Die Kommission hat die nationalen Behörden unterstützt und die nationalen Pläne geprüft. Dabei legte sie ein besonderes Augenmerk auf die Gestaltung von Maßnahmen zum Schutz der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität vor Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung.

Die EU und nationale Akteure in der Betrugsbekämpfung haben 2021 ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf den Schutz sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben der EU verstärkt. Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) hat ihre Tätigkeit am 1. Juni 2021 aufgenommen. Die operativen Ergebnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der EUSTa zeugen von dem Mehrwert, den die EU-Stellen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung beitragen, da sie die Grenzen überwinden, die den nationalen Systemen insbesondere beim Umgang mit grenzüberschreitenden Straftaten gesetzt sind.

Im Jahr 2021 hat die EU die Annahme der Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021–2027 abgeschlossen. Durch die Rechtsvorschriften wird sichergestellt, dass die Kommission, das OLAF, der Europäische Rechnungshof und die EUSTa ihre Mandate erfüllen können und die nationalen Behörden unter Berücksichtigung der festgestellten Risiken wirksame Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung umsetzen. Mit dem Betrugsbekämpfungsprogramm der Union wird durch die Bereitstellung von Finanzhilfen für spezifische Initiativen und die Ermöglichung der Finanzierung spezieller IT-Plattformen und -Instrumente für einen vereinfachten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der EU die Betrugsbekämpfung unterstützt.

Die Zahl der von den zuständigen Behörden auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten gemeldeten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten ist 2021 im Vergleich zu 2020 stabil geblieben, während die entsprechenden Schadensbeträge gestiegen sind. Dies ist auf einige aufgedeckte umfangreiche Fälle in wenigen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Die Zahl der gemeldeten nicht betrügerischer Unregelmäßigkeiten ist in bestimmten Ausgabenbereichen im Vergleich zum vorangegangenen Programmplanungszeitraum niedrig. Dieser Rückgang lässt sich teilweise zum Beispiel durch Verzögerungen bei der Umsetzung operationeller Programme, Änderungen in der Meldepraxis und die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen erklären.

Neben wiederkehrenden Risiken wird die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität in den kommenden Jahren den Druck auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten erhöhen, da sie die Pläne im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität und gleichzeitig die Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021–2027 umsetzen müssen. Dabei müssen sie die mit der Umsetzung der diversen Fonds im Zusammenhang stehenden unterschiedlichen Arten der Mittelverwaltung kennen und beherrschen.

Die EU strebt eine stärkere Kohärenz und Harmonisierung an, um mögliche Schlupflöcher in der Kontrollarchitektur zu schließen, die von Betrügern ausgenutzt werden könnten. Die Grundzüge sind bereits im EU-Recht verankert, können aber weiter ausgebaut werden. Die Mitgliedstaaten sollten die festgestellten Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug beheben und Transparenz, die Digitalisierung der Betrugsbekämpfung und die Stärkung und Weiterentwicklung der Betrugsrisikobewertung und des Betrugsrisikomanagements vorantreiben. Die Kommission hat einen Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung vorgelegt, um die EU-Maßnahmen in diesen Bereichen zu stärken.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFIS	Informationssystem für die Betrugsbekämpfung
AFCOS	Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung
CAFS	Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission
CoSP	Konferenz der Vertragsstaaten
GD	Generaldirektion
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EDE	Früherkennungs- und Ausschlussystem
EP	Europäisches Parlament
EPF	Europäische Friedensfazilität
EUStA	Europäische Staatsanwaltschaft
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EUBAM	Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des Grenzschutzes in Moldau und der Ukraine
FCTC	Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums
FDR	Aufdeckungsquote bei Betrug
FKW	Fluorkohlenwasserstoffe (Kühlgase)
IDR	Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System)
IMS	
GEG	Gemeinsame Ermittlungsgruppe
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NGEU	NextGenerationEU (Aufbauinstrument der Europäischen Union)
OFIS	Organisches Informationssystem
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PIF	Schutz der finanziellen Interessen
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
SCO	Vereinfachte Kostenoptionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
TEM	Traditionelle Eigenmittel
UNCAC	Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption
MwSt	Mehrwertsteuer
VOCU	Virtuelle Einheit zur Koordinierung von Zollaktionen
WZO	Weltzollorganisation

1. EINLEITUNG

Die EU und ihre Mitgliedstaaten teilen sich die Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Betrugsbekämpfung. Die Behörden der EU-Mitgliedstaaten verwalten den größten Teil der EU-Ausgaben und ziehen die traditionellen Eigenmittel (TEM) ein. Die Kommission beaufsichtigt diese beiden Bereiche, legt Standards fest und überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Nach Artikel 325 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten einen jährlichen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen ergriffen wurden („Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen“¹). Diese Verpflichtung wird 2021 mit dem vorliegenden Bericht und den ihn begleitenden Dokumenten erfüllt.

Im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen 2021 werden folgende Themen behandelt:

- (1) Überblick über die finanziellen Interessen der EU, die wichtigsten zu ihrem Schutz angenommenen Rechtsakte und die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs
- (2) die wichtigsten Entwicklungen bei der Betrugsbekämpfung in der EU als Ganzes sowie in den Mitgliedstaaten
- (3) Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung
- (4) wichtige Bereiche für einen kohärenten und harmonisierten Schutz der finanziellen Interessen der EU
- (5) Statistiken und Daten zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten zulasten des EU-Haushalts und ihre Analyse
- (6) Ausblick auf 2022, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Zentrale Begriffe

In *Kasten 1* werden die wichtigsten Begriffe zusammengefasst, die im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen verwendet werden.

Kasten 1: Begriffsbestimmungen

Für eine umfassende Beschreibung der **finanziellen Interessen der EU** siehe **Abschnitt 1.2**.

Eine **Unregelmäßigkeit** ist bei jedem Verstoß gegen EU-Recht oder nationalem Recht im Hinblick auf dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den EU-Haushalt bewirkt hat bzw. haben

¹ Diesem Bericht liegen sechs Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen bei:

- a) statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten, die in den Bereichen Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik und Heranführungshilfe sowie bei den direkten Ausgaben 2020 gemeldet wurden,
- b) von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 ergriffene Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU,
- c) Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen aus dem Bericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2020,
- d) Betrugsbekämpfungsprogramm der EU – Durchführung im Jahr 2021,
- e) Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) – Gremium nach Artikel 143 der Haushaltsordnung,
- f) Aktionsplan der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission – aktueller Stand Juni 2022.

würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt im Namen der EU erhoben werden, sei es durch die Verbuchung einer ungerechtfertigten Ausgabe im EU-Haushalt.²

Nach der Annahme der Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug fallen alle vorsätzlichen Handlungen oder Unterlassungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, einschließlich der Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen, des Verschweigens einer Information trotz einer spezifischen Verpflichtung dazu und der missbräuchlichen Verwendung von Mitteln oder Zuwendungen, unter **Betrug**. In der Richtlinie wird außerdem unterschieden zwischen Betrug in Bezug auf

- (1) Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen,
- (2) Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe,
- (3) Einnahmen, bei denen es sich nicht um Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln handelt,
- (4) Einnahmen aus den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln.

In sektorspezifischen Verordnungen zur Meldung von Unregelmäßigkeiten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung wird der Begriff des **Betrugsverdachts** eingeführt, der definiert wird als „Unregelmäßigkeit, aufgrund derer in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren eingeleitet wird, um festzustellen, ob ein vorsätzliches Verhalten, insbesondere Betrug ... vorliegt“³.

Ein Betrugsfall wird als **aufgedeckter Betrug** angesehen, sobald eine zuständige Stelle eine endgültige (gerichtliche oder administrative) Entscheidung getroffen und das Vorliegen eines vorsätzlichen Verhaltens festgestellt hat.

In **Kasten 2** wird erläutert, wie die Begriffe **Betrugsverdacht** und **aufgedeckter Betrug** in Bezug auf die in diesem Bericht veröffentlichte Statistik verwendet werden.

Korruption bezieht sich auf Amtsmissbrauch durch öffentliche Bedienstete zur privaten Bereicherung sowie zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU.

1.2. Die finanziellen Interessen der EU im Jahr 2021

Zu den finanziellen Interessen der EU zählen die Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die im EU-Haushaltsplan oder in den Haushaltsplänen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU oder in den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst sind.⁴

Die Einnahmenseite des Haushalts setzt sich aus traditionellen Eigenmitteln (TEM)⁵, Mehrwertsteuer, Kunststoff-Eigenmittel und einem Teil der Bruttonationaleinkommen der EU-Mitgliedstaaten zusammen.

² Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1) und Artikel 2 Nummer 35 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

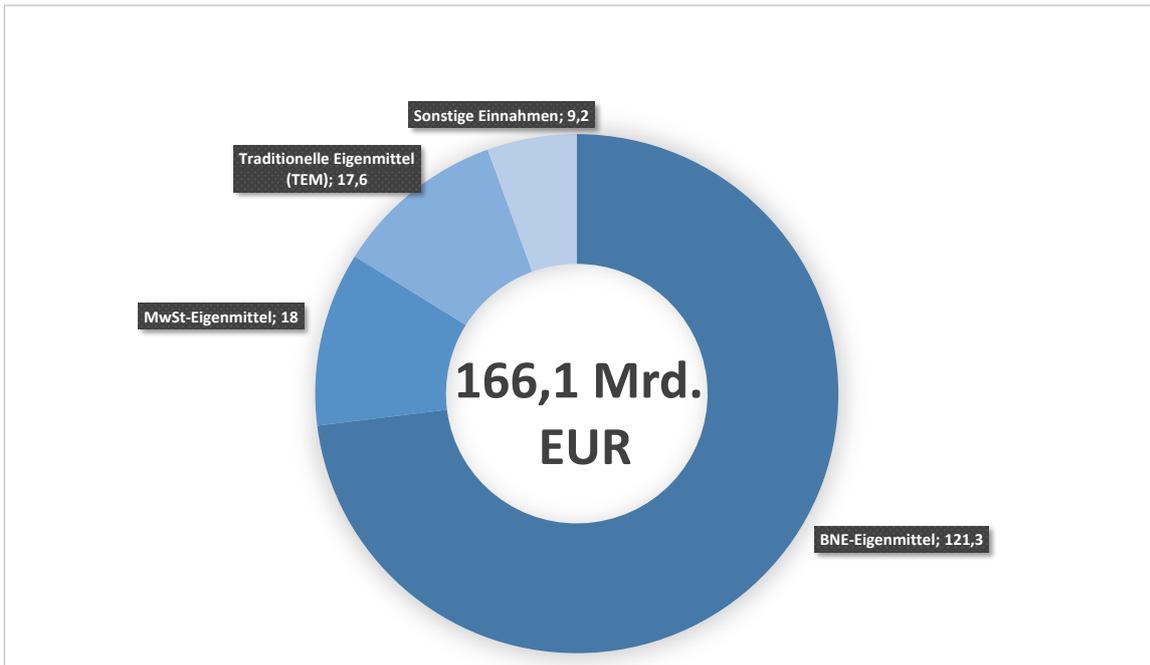
³ Siehe zum Beispiel Artikel 2 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) 2015/1970 der Kommission vom 8. Juli 2015 (ABl. L 293 vom 10.11.2015, S. 1).

⁴ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

⁵ Die TEM bestehen hauptsächlich aus Zöllen nach Abzug des Einbehaltungssatzes von 25 %.

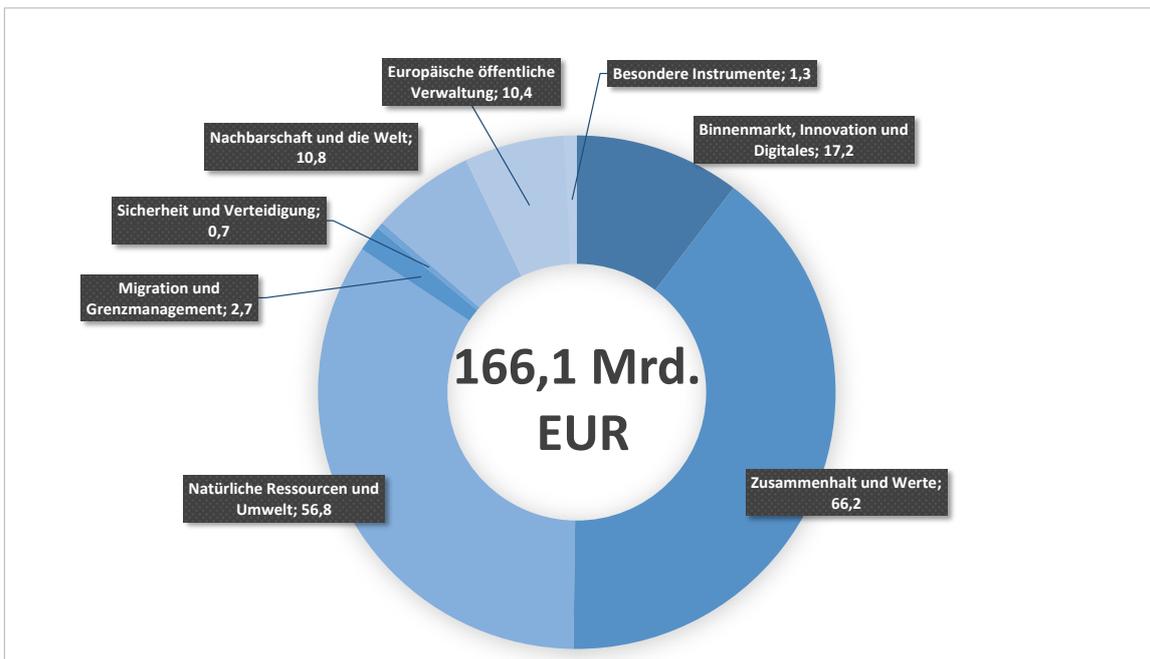
In **Abbildung 1** sind die Mittel abgebildet, die der EU im Jahr 2021 zur Verfügung standen.

Abbildung 1 – EU-Einnahmen 2021



Die EU finanziert ihre Politik aus diesen Mitteln (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 – EU-Ausgaben 2021



Für den Haushalt gibt es zwar ein jährliches Genehmigungsverfahren⁶; gleichzeitig ist er aber Teil der langfristigen Haushaltsplanung der EU, des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), der über einen Zeitraum von sieben Jahren Grenzen für die Ausgaben setzt.

⁶ Siehe https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf für das jährliche Genehmigungsverfahren.

2. WICHTIGSTE ENTWICKLUNGEN IM JAHR 2021

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten erlassenen Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz der finanziellen Interessen 2021 zusammengefasst.

2.1. Wichtige Rechtsvorschriften

In **Tabelle 1** werden die wichtigsten Rechtsvorschriften aufgeführt, die 2021 erlassen wurden. In diesem Jahr wurden viele Verordnungen im Zusammenhang mit den Ausgabenprogrammen für den Zeitraum 2021–2027 erlassen. Sie enthalten spezifische Bestimmungen zu den Aufgaben des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU und verpflichten Drittstaaten, die an den Programmen teilnehmen, der Kommission, dem OLAF und dem Europäischen Rechnungshof (EuRH) die notwendigen Rechte und Zugänge zu gewähren, die für die umfängliche Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich sind.

Die Tabelle enthält keine Verweise auf diese Verordnungen.

Tabelle 1 – Wichtige Rechtsvorschriften

Titel	Beschreibung der Wirkung der Rechtsvorschrift zum Schutz der finanziellen Interessen der EU
Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität⁷	Die „ARF-Verordnung“. Artikel 22 enthält Bestimmungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. ⁸
Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik⁹	In Erwägungsgrund 71 werden die Zuständigkeiten des OLAF und der EUSTa im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU in Bezug auf die betreffenden Programme bekräftigt. Gemäß Artikel 69 haben die Mitgliedstaaten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben sicherzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, um Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, zu verhindern, aufzudecken und zu korrigieren und darüber Bericht zu erstatten. Außerdem wird sichergestellt, dass die Kommission, das OLAF und der EuRH über den erforderlichen Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer des Empfängers der Mittel verfügen. Gemäß Artikel 74 müssen die Verwaltungsbehörden über wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und -verfahren verfügen und dabei die ermittelten Risiken berücksichtigen. Anhang XII enthält detaillierte Regelungen und Muster für die Berichterstattung zu

⁷ ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17.

⁸ Abschnitt 5.2 enthält weiterführende Informationen zu ihrer Umsetzung.

⁹ ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159.

	Unregelmäßigkeiten.
Verordnung (EU) 2021/785 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Aufstellung des Betrugsbekämpfungsprogramms der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 250/2014¹⁰	Im Rahmen des Betrugsbekämpfungsprogramms der Union, dem Nachfolger von Hercule III, werden Aktivitäten zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen finanziert. ¹¹

2.2. Rechtsprechung zum Schutz der finanziellen Interessen

Der Gerichtshof der Europäischen Union stellt eine einheitliche Anwendung und Auslegung des EU-Rechts sicher. Im Jahr 2021 erließ der Gerichtshof drei Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Rechtssache und Beschreibung

C-130/19¹², Rechnungshof gegen Pinxten.

In dieser Rechtssache befand der Gerichtshof, dass ein ehemaliges Mitglied des EuRH gegen die sich aus seinem Amt als Mitglied des Europäischen Rechnungshofs ergebenden Verpflichtungen durch diverse Tätigkeiten verstoßen hat. Dazu gehören die missbräuchliche Verwendung von Mitteln des EuRH zur Finanzierung von nicht im Zusammenhang mit seinen Aufgaben stehenden Aktivitäten und die Nutzung einer vom Gerichtshof zur Verfügung gestellten Tankkarte zum Erwerb von Kraftstoffen für Fahrzeuge Dritter. Das Gericht erkannte dem ehemaligen Mitglied zwei Drittel seiner Ruhegehaltsansprüche ab. In seinem Urteil hob der Gerichtshof hervor, dass die Mitglieder des Rechnungshofs die strengsten Verhaltensvorgaben erfüllen und dem allgemeinen Interesse der Union jederzeit Vorrang nicht nur vor nationalen Interessen, sondern auch vor persönlichen Interessen einzuräumen haben. Diesbezüglich gelangte der Gerichtshof zu dem Schluss, dass zwar alle Personen, denen in den Organen und Einrichtungen der Union hohe Ämter anvertraut sind, die strengsten Verhaltensvorgaben erfüllen müssen, doch die dem Rechnungshof obliegende besondere Aufgabe – die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung – zur Folge hat, dass die von dem ehemaligen Mitglied begangenen Unregelmäßigkeiten noch schwerer wiegen.

C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

In dieser Entscheidung vertrat das Gericht die Auffassung, dass der Begriff Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des SFI-Übereinkommens¹⁴ nicht nur die rechtswidrige Inanspruchnahme von Mitteln aus dem EU-Haushalt, sondern auch ihre unrechtmäßige Einbehaltung umfasst. Betrug kann daher auch die Form der Nichterfüllung der Berichtspflicht nach Erhalt solcher Mittel annehmen. Betrug im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des SFI-Übereinkommens umfasst daher die vorsätzliche Verwendung falscher oder unrichtiger Erklärungen nach der Umsetzung eines mit EU-Mitteln finanzierten Vorhabens, um den Eindruck zu erwecken, dass die Pflichten aus dem Finanzierungsvertrag innerhalb des Nachhaltigkeitszeitraums des Projekts erfüllt worden sind mit der Absicht, Mittel aus dem EU-Haushalt unrechtmäßig einzubehalten.

Der Gerichtshof fügte hinzu, dass eine Auslegung des nationalen Rechts, wonach eine Person aufgrund solcher Erklärungen nur dann verfolgt werden könnte, wenn die Erklärungen während der Durchführung

¹⁰ ABl. 172 vom 17.5.2021 S. 110.

¹¹ Weitere Informationen siehe Abschnitt 4.2.2.

¹² Urteil des Gerichtshofs vom 30. September 2021, ECLI:EU:C:2021:782.

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 14. Oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:856.

¹⁴ 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).

des Vorhabens erfolgt sind, mit Artikel 325 AEUV unvereinbar ist. Zur Wahrung der Grundrechte der betroffenen Person sind nationale Gerichte jedoch nicht verpflichtet, das nationale Recht so auszulegen, dass es für Erklärungen gilt, die nach der Durchführung des Vorhabens abgegeben wurden, wenn dies gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen verstoßen würde. Im Falle eines möglichen Verstoßes obliegt es dem nationalen Gesetzgeber, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion u. a.

Der Gerichtshof wurde ersucht, über die Vereinbarkeit der Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs zu für Betrugs- und Korruptionsverfahren geltenden Bestimmungen des Strafprozessrechts mit dem Unionsrecht zu entscheiden. Im Jahr 2018 hob das rumänische Verfassungsgericht die Urteile des Obersten Kassations- und Gerichtshof auf, mit denen mehrere Personen wegen Mehrwertsteuerbetrugs, Korruption und Amtsmissbrauchs im Zusammenhang mit der Verwaltung von Unionsmitteln verurteilt worden waren, und begründete dies damit, dass die Spruchkörper der Richter, die die Verfahren durchgeführt haben, nicht ordnungsgemäß besetzt waren. Ein nachgeordnetes rumänisches Gericht hatte an den Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen unter anderem zu der Frage gestellt, ob die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu einer systemischen Gefahr der Straflosigkeit bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption führen könnte, insbesondere wenn Straftaten durch den Eintritt der Verjährung ungestraft bleiben.

In seinem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass die Bestimmungen zur Organisation des Rechtssystems in den Mitgliedstaaten zwar im Prinzip in die Zuständigkeit der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten fallen, diese Bestimmungen aber gleichwohl mit ihren Pflichten nach EU-Recht übereinstimmen müssen. Zu diesen Pflichten gehört die Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, einschließlich Korruptionsdelikten, zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union durch wirksame und abschreckende Maßnahmen. Das Erfordernis der Wirksamkeit gilt sowohl für die Verfahren als auch für die Sanktionen für diese Delikte sowie für die Vollstreckung der verhängten Sanktionen. Es obliegt in erster Linie dem nationalen Gesetzgeber, dafür zu sorgen, dass die für diese Delikte geltenden Verfahrensvorschriften keine systemische Gefahr der Straflosigkeit darstellen. Nationale Gerichte dürfen ihrerseits keine innerstaatlichen Vorschriften anwenden, die die Anwendung wirksamer und abschreckender Sanktionen verhindern. Im vorliegenden Fall sind die Folgen der Anwendung der Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichts, dass die entsprechenden Fälle von Betrug und Korruption erneut geprüft werden müssen, notfalls über mehrere Instanzen. Dies könnte zu ihrer Verjährung führen mit dem Ergebnis, dass hochrangige Amtsträger des rumänischen Staates, die wegen Betrugs oder Korruption verurteilt worden sind, nicht wirksam und abschreckend bestraft werden. Die Gefahr der Straflosigkeit würde für diese Art von Personen systemisch werden und die Zielsetzung der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene infrage stellen. Der Gerichtshof urteilte daher, dass Artikel 325 AEUV und Artikel 2 des SFI-Übereinkommens einer nationalen Regelung oder Praxis, wonach Urteile im Bereich der Korruption und des Mehrwertsteuerbetrugs, die aufgrund von Unregelmäßigkeiten bei der Zusammensetzung der Spruchkörper der Richter nicht erlassen wurden, entgegenstehen, wenn dies zu einer systemischen Gefahr der Straflosigkeit von schweren Betrugsdelikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union oder von Korruptionsdelikten im Allgemeinen führt. Der Gerichtshof fügte hinzu, dass das vorliegende Gericht die Vereinbarkeit eines solchen Ansatzes mit dem Recht der beschuldigten Person auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union überprüfen muss.

3. DIE BETRUGSBEKÄMPFUNGSARCHITEKTUR DER EU

Die komplexe legislative und organisatorische Architektur zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ist das Ergebnis eines kontinuierlichen Prozesses, der sich über drei Jahrzehnte

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:1034.

erstreckt.¹⁶ In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Entwicklungen in diesem Bereich im Jahr 2021 dargelegt.¹⁷

3.1. Auf europäischer Ebene

3.1.1. Europäisches Parlament

Neben seiner legislativen Tätigkeit überprüft das **Europäische Parlament** (EP) im Rahmen des Entlastungsverfahrens die Ausführung des EU-Haushaltsplans durch die Kommission (und andere Organe und Einrichtungen). Im Jahr 2021 erteilte das EP die Entlastung für das Haushaltsjahr 2019¹⁸ und leitete das Verfahren für das Haushaltsjahr 2020 ein¹⁹. Der **Haushaltskontrollausschuss** (CONT) spielt im Entlastungsverfahren eine zentrale Rolle und erstellt den Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Der Bericht wird in einer Entschließung vom Plenum des Parlaments angenommen und enthält politische Handlungsempfehlungen für die Kommission und die Mitgliedstaaten. Im Jahr 2021 fanden mehrere Sitzungen des Haushaltskontrollausschusses zu den Tätigkeiten des OLAF statt, das eingeladen wurde, um seine Ergebnisse vorzustellen.

Momentaufnahme 1 – Entschließung des EP für das Jahr 2019 zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union

Die Entschließung des EP für 2019 wurde in der Plenarsitzung vom 7. Juli 2021 angenommen, nachdem es am 21. Juni 2021 die Zustimmung des Haushaltskontrollausschusses erhalten hatte.²⁰

Die Entschließung ist im Großen und Ganzen positiv, empfiehlt aber in verschiedenen Bereichen weitere Maßnahmen der Kommission zur Betrugsbekämpfung. In der Entschließung wird der Rückgang der Zahl der betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten, die 2019 gemeldet wurden, zur Kenntnis genommen und eine engere Zusammenarbeit beim Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gefordert. Es werden die Bemühungen der Kommission anerkannt, die Betrugsbekämpfung zu reformieren, und gefordert, das OLAF und die EUSTA mit angemessenen Mitteln auszustatten. In der Entschließung wird die entscheidende Rolle der Aufdeckungsfähigkeit hervorgehoben. Die Kommission wird aufgefordert, die Mitgliedstaaten weiterhin darin zu unterstützen, sowohl die Qualität der Kontrollen zu verbessern als auch ihre Anzahl zu erhöhen. Das EP fordert die Kommission insbesondere auf,

¹⁶ Für die Entwicklung der Rechtsvorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU in den ersten drei Jahrzehnten (1989–2018) siehe den Jahresbericht der Europäischen Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2018 (COM(2019) 444 final) vom 11.10.2019. Für die letzten beiden Jahre (2019 und 2020) siehe jeweils den Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2019 (COM(2020) 363 final) vom 3.9.2020 und den Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2020 (COM(2021) 578 final) vom 20.9.2021.

¹⁷ Die Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU und die daran beteiligten Akteure werden in COM(2021) 444 final, a. a. O., Abschnitt 3, S. 11 ff. beschrieben.

¹⁸ 2020/2140(DEC) vom 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). Das EP nahm die Entlastungsentschließung im Mai 2021 an. Es nahm die Entschließungsentschließung zur Entlastung der Kommission mit 451 Stimmen bei 175 Gegenstimmen und 17 Enthaltungen an.

²⁰ Verfahren 2020/2246(INI): Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2019.

- ein interoperables digitales Berichts- und Kontrollsystem zu schaffen, das eine zeitnahe, einheitliche und standardisierte Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten im Bereich der geteilten Mittelverwaltung ermöglicht,
- eine Betrugsbekämpfungsstrategie anzunehmen, die die Mitgliedstaaten einbezieht,
- einen Gesetzgebungsvorschlag über die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der EU-Ausgaben vorzulegen,
- in ihren Vorschlag für die Neufassung der Haushaltsordnung Vorschläge für Obergrenzen je natürliche Person für Mittel aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und dem Kohäsionsfonds aufzunehmen,
- das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) auf die geteilte Mittelverwaltung auszudehnen und
- investigativen Journalismus zu unterstützen und zu schützen.

3.1.2. Rat

Die **Arbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“ des Rates** beschäftigt sich mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Bekämpfung von Betrug und anderen gegen diese Interessen gerichteten rechtswidrigen Handlungen. Außerdem beschäftigt sie sich mit Angelegenheiten, die das OLAF und dessen Überwachungsausschuss betreffen.

Die Arbeitsgruppe ist verantwortlich für die Prüfung

- der Legislativvorschläge zur Betrugsbekämpfung und den Tätigkeiten des OLAF,
- die Jahresberichte über den Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Das OLAF hat die Kommission in mehreren Arbeitsgruppen des Rates, insbesondere in der Ratsarbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“, vertreten.

3.1.3. Europäische Kommission

Die **Europäische Kommission** legt die Strategien fest und setzt die gemeinsam von den EU-Organen aufgestellten übergeordneten politischen Ziele in politische Maßnahmen und Initiativen um. Die Generaldirektionen (GD) der Kommission verwalten bestimmte Politikbereiche und die damit verbundenen Ausgabenprogramme. Für einen besseren Schutz des EU-Haushalts nahm die Kommission 2019 ihre Betrugsbekämpfungsstrategie (Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS)) zusammen mit einem Aktionsplan an.

Momentaufnahme 2 – Aktueller Stand der Umsetzung des Aktionsplans zur CAFS

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS) und der begleitende Aktionsplan mit 63 Maßnahmen spielen bei der Verhinderung eines möglichen Missbrauchs von EU-Mitteln eine entscheidende Rolle. Die zuständigen Kommissionsdienststellen haben unter der Koordination des OLAF sehr gute Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen erzielt, sodass sie auf einem guten Weg waren, die für ihre Umsetzung gesetzte Frist von Dezember 2021 einzuhalten. Bis Juni 2022 waren 59 der 63 Maßnahmen – circa 94 % – abgeschlossen.²¹

Mit der Strategie werden zwei Hauptziele verfolgt zur Verbesserung (i) der Datenerhebung und -analyse und (ii) der Koordinierung, der Zusammenarbeit und der Verfahren.

²¹ Für den aktuellen Stand der Umsetzung des Aktionsplans der Betrugsbekämpfungsstrategie siehe das begleitende Dokument zu diesem Bericht „CAFS-Aktionsplan – aktueller Stand Juni 2022“.

Im Einklang mit dem ersten Ziel baute das OLAF seine analytische Arbeit aus, insbesondere indem es einen Risikorahmen für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit entwickelte, der mögliche gravierende Unregelmäßigkeiten – Betrug, Korruption und Interessenkonflikte –, die bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit auftreten können, abdeckt. Außerdem leitete es eine Studie zur zukünftigen Entwicklung des Berichterstattungssystems für Unregelmäßigkeiten ein, in der Fragen der Interoperabilität und der Verbesserung der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten erörtert werden.

Im Einklang mit dem zweiten Ziel der Betrugsbekämpfungsstrategie wurden im Hinblick auf einige Maßnahmen zur Förderung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und zur Ausstattung der Kommission mit einem wirksameren System für den Überblick über die Betrugsbekämpfung weitere Fortschritte erzielt. Die Kontakte und die Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen wurden ausgebaut, insbesondere in Form regelmäßiger Sitzungen von Gruppen von Kommissionsvertretern – die nach Art der Mittelverwaltung oder Thema eingerichtet wurden – im Rahmen des Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetzes (FPDNet) unter Leitung des OLAF.

Die Kommission hat sich außerdem zu einer verbesserten Überwachung der Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des OLAF verpflichtet, die wesentlich sind, um die Mittel zurück in den EU-Haushalt zu bringen. Die Kommission und das OLAF haben eine konzertierte Anstrengung unternommen, um die Wirksamkeit dieser Überwachung zu verbessern, und über etwa 1700 finanzielle Empfehlungen an die Kommissionsdienststellen und die Exekutivagenturen zwischen 2012 und 2020 Bilanz gezogen. Die Summe der für 2012–2020 empfohlenen Nacherhebungen beläuft sich auf mehr als 7 Mrd. EUR, etwa 40 % davon betrifft fünf große Rechtssachen zu Zollunterbewertungen²².

Um nachhaltige Bemühungen zur Betrugsbekämpfung innerhalb der Kommission sicherzustellen und sowohl die verbleibenden Maßnahmen aus dem Aktionsplan der Betrugsbekämpfungsstrategie 2019 als auch neue Prioritäten der Kommission anzugehen, erwägt das OLAF eine gezielte Überarbeitung des Plans. Die Hauptziele der Betrugsbekämpfungsstrategie und die ihr zugrunde liegenden Grundsätze behalten ihre Gültigkeit. Der Schwerpunkt eines überarbeiteten Aktionsplans wird auf den Prioritäten der Kommission liegen, z. B. der neue MFR, die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, die Zusammenarbeit mit der EUStA und die Rolle der Digitalisierung in der Betrugsbekämpfung.

3.1.4. Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)** führt unabhängige Untersuchungen zu Betrugs- und Korruptionsfällen im Zusammenhang mit EU-Mitteln durch und entwickelt die Betrugsbekämpfungspolitik der EU zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen.

Momentaufnahme 3 – Tätigkeiten des OLAF im Jahr 2021

Im vergangenen Jahr wurden etwa 1100 Fälle vorausgewählt, die zu 234 Untersuchungen geführt haben wurden. Insgesamt wurden in dem Jahr 212 Untersuchungen erfolgreich abgeschlossen, und das OLAF gab den zuständigen Behörden auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene 294 Finanz-, Rechts-, Disziplinar- und Verwaltungsempfehlungen. Die Mehrheit der Empfehlungen betraf die Einziehung von EU-Mitteln durch die betreffenden Behörden. Im Jahr

²² Die im Vereinigten Königreich aufgedeckte Unterbewertung wurde bereits im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen 2020, a. a. O., Momentaufnahme 1, S. 13 behandelt.

2021 belief sich die Summe auf 527,4 Mio. EUR. Dank der Arbeit des OLAF konnte die unrechtmäßige Zahlung von 340 Mio. EUR verhindert werden.

Bei den Untersuchungen des OLAF sind eine Reihe neuer Trends bei betrügerischen Handlungen aufgedeckt worden, darunter Betrug im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, dem ökologischen Wandel oder der Abfallwirtschaft.

Am 5. Juli 2021 schlossen das OLAF und die EUSTa eine Arbeitsvereinbarung zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit führt bereits zu ersten messbaren Erfolgen. Im Jahr 2021 lieferte das OLAF wertvolle Informationen für die EUSTa.²³ So gingen 85 strafrechtliche Untersuchungen der EUSTa auf vom OLAF übermittelte sachdienliche Erkenntnisse zurück. Die Summe der möglichen Verluste für den EU-Haushalt in den vom OLAF 2021 gemeldeten und untersuchten Fällen wurde auf 2,2 Mrd. EUR geschätzt.²⁴ Die Untersuchungsbeauftragte und forensischen Analytiker des OLAF unterstützten ebenfalls die Untersuchungen der EUSTa, beteiligten sich als Experten an Zeugenbefragungen und stellten umfangreiche Analysen zu Zollfragen bereit. Das OLAF eröffnete mehrere ergänzende Untersuchungen. Diese erbrachten einige wichtige Erkenntnisse für die Justiz in finanziellen und strafrechtlichen Fragen.

3.1.5. Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)

Die **Europäische Staatsanwaltschaft** (EUSTa) hat als erste supranationale Staatsanwaltschaft die Befugnis, in den 22 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten²⁵ Straftaten, die die finanziellen Interessen der EU berühren, zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen.

Momentaufnahme 4 – Die ersten sieben Monate operativer Tätigkeit der EUSTa in Zahlen

Die EUSTa nahm am 1. Juni 2021 ihre Arbeit auf. Insgesamt gingen bis Ende 2021 bei der Staatsanwaltschaft 2832 Meldungen ein, 576 Untersuchungen wurden eingeleitet (515 laufende Untersuchungen am 31. Dezember 2021).²⁶

Die Meldungen kamen vorwiegend von nationalen Behörden und privaten Parteien.

Die EUSTa schloss mit der Generalstaatsanwaltschaft von Ungarn eine Arbeitsvereinbarung und führt Verhandlungen über den Abschluss einer Arbeitsvereinbarung mit Polen, Irland und Dänemark.

In zwölf teilnehmenden Mitgliedstaaten (Italien, Belgien, Deutschland, Rumänien, Tschechien, Kroatien, Finnland, Lettland, Luxemburg, Spanien, Litauen und Portugal) fanden 81 Maßnahmen zur Einziehung von Erlösen aus Straftaten statt. Insgesamt beantragte die EUSTa die Beschlagnahme von mehr als 152 Mio. EUR. Der Beschlagnahme von mehr als 147 Mio. EUR wurde stattgegeben.

Gemäß dem Legalitätsprinzip ist die EUSTa verpflichtet, Untersuchungen einzuleiten, wenn hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass innerhalb ihrer Zuständigkeit eine Straftat

²³ Der für die Beziehung zwischen der EUSTa und dem OLAF geltende rechtliche Rahmen lässt Raum für Arbeitsvereinbarungen zwischen den beiden Einrichtungen, in denen sie die praktischen Aspekte der Beziehung festlegen können. Die Arbeitsvereinbarungen wurden am 5. Juli 2021 unterzeichnet.

²⁴ Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), [The OLAF Report 2021](#) (OLAF-Bericht 2021), S. 38.

²⁵ Dänemark, Irland, Ungarn, Polen und Schweden beteiligen sich nicht an der EUSTa. Schweden wird der EUSTa voraussichtlich 2023 beitreten.

²⁶ Weitere ausführliche Informationen, insbesondere nach teilnehmenden Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt, finden sich im [Jahresbericht 2021](#) der Europäischen Staatsanwaltschaft.

begangen wird oder wurde. Die nationalen Behörden sind rechtlich verpflichtet, der EUSTa alle Straftaten zu melden, bezüglich der die EUSTa ihre Befugnisse ausüben könnte. Haben nationale Behörden begonnen, in einer Straftat zu ermitteln, die in die Zuständigkeit der EUSTa fällt, und beschließt die EUSTa, von ihrem Evokationsrecht Gebrauch zu machen, sind die nationalen Behörden verpflichtet, den Fall an die EUSTa abzugeben. Untersuchungen werden von den Delegierten Europäischen Staatsanwälten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten eingeleitet und von den 22 Europäischen Staatsanwälten und der Europäischen Generalstaatsanwältin in Luxemburg überwacht. Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte sind in die nationalen Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte eingebettet. Sie erhalten die Weisungen für ihre operative Arbeit jedoch ausschließlich vom Hauptsitz der EUSTa, entweder über die 15 Ständigen Kammern oder die 22 Europäischen Staatsanwälte. Im Jahr 2021 waren 95 Delegierte Europäische Staatsanwälte aktiv und es sollen insgesamt 140 benannt werden. Das Kollegium der EUSTa ist 34 Mal zusammengekommen und hat 125 Entscheidungen getroffen. Es änderte und ergänzte einige seiner Beschlüsse auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse, zum Beispiel in Bezug auf die Zuteilung von Rechtssachen an die Ständigen Kammern oder die Prüfung mitgeteilter Informationen zwecks Beurteilung der Zuständigkeit der EUSTa.

Momentaufnahme 5 – Vereinbarung über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und der EUSTa

Der Rechtsrahmen für die EUSTa sieht vor, dass letztere zum Zwecke des Schutzes der finanziellen Interessen der EU eine kooperative Beziehung zur Kommission aufbaut und pflegt. Hierzu haben beide Parteien eine Vereinbarung geschlossen, in der die Modalitäten für ihre Zusammenarbeit festgelegt werden.

In der am 18. Juni 2021 unterzeichneten Vereinbarung werden die Verwaltungsregelungen für die Erfüllung der gegenseitigen Informations- und Konsultationspflichten näher ausgeführt, die in der EUSTa-Verordnung festgelegt sind. Sie sollen einerseits die EUSTa dazu befähigen, Straftaten zulasten des EU-Haushalts wirksam zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen, und andererseits die Kommissionsdienststellen dazu befähigen, angemessene administrative, finanzielle und disziplinarrechtliche oder Folgemaßnahmen zu den Untersuchungen der EUSTa sicherzustellen, einschließlich Sicherungsmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts.

In der Vereinbarung werden insbesondere a) die spezifischen Arten von Informationen bzw. Konsultationen, die in jeder Rechtssache zu übermitteln sind, b) die jeweiligen Kontaktstellen, c) die anwendbaren Verfahren, Kommunikationsmittel, Vorlagen und Fristen und d) die Bedingungen festgelegt, unter denen die EUSTa auf bestimmte, von der Kommission verwaltete und sachdienliche Datenbanken zugreifen kann. Die Vereinbarung nimmt außerdem Bezug auf die enge und zeitnahe Zusammenarbeit zwischen der Kommission und der EUSTa im Hinblick auf die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

3.1.6. Europäischer Rechnungshof (EuRH)

Der **Europäische Rechnungshof** (EuRH) prüft die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Maßnahmen mit dem Ziel, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Mittelverwaltung zu verbessern.

Momentaufnahme 6 – Der Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs

Der Europäische Rechnungshof prüft jedes Jahr die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts und gibt sein Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit des Jahresabschlusses und zur Einhaltung der

geltenden Rechtsvorschriften bei den Einnahmen- und Ausgabenvorgängen ab. Der Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2020 wurde am 26. Oktober 2021 veröffentlicht.²⁷

Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Jahresrechnung keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwies. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Einnahmen keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Für die Ausgaben zeigten die Prüfungsergebnisse, dass die geschätzte Fehlerquote wie schon im Jahr zuvor 2,7 % betrug. Mit einem hohen Risiko verbundene (hauptsächlich erstattungsbasierte) Ausgaben wiesen eine wesentliche Fehlerquote auf. Im Jahr 2021 wurden dem OLAF sechs mutmaßliche Betrugsfälle gemeldet.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, koordiniert die Arbeit nationaler Behörden aus den Mitgliedstaaten und aus Ländern außerhalb der EU bei der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung grenzüberschreitender Straftaten. Im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU spielt Eurojust hauptsächlich eine Rolle in Bezug auf die Mitgliedstaaten, die sich nicht an der EUSTa beteiligen.

Momentaufnahme 7 – Wichtigste Entwicklungen bei Eurojust im Jahr 2021

Im Jahr 2021 setzte Eurojust zusammen mit der EUSTa, dem OLAF und Europol seine operative Arbeit zur Bekämpfung von Betrug zulasten des EU-Haushalts und anderer Straftaten, die die finanziellen Interessen berühren, fort. Zur Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung gehört auch die Beteiligung von Eurojust an der Operation SENTINEL zum Schutz von Mitteln im Zusammenhang mit der Initiative NextGenerationEU vor Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen (siehe **Momentaufnahme 11**).

Die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und der EUSTa begann 2021. Nach Unterzeichnung einer Arbeitsvereinbarung im Februar 2021 begann Eurojust die Zusammenarbeit mit der EUSTa bei Untersuchungen, kurz nachdem diese am 1. Juni 2021 ihre operative Arbeit aufnahm.

Das OLAF war auch im Jahr 2021 wieder ein wichtiger operativer Partner von Eurojust und beteiligte sich an mehreren Koordinierungssitzungen zu Fällen, die den EU-Haushalt betrafen. Die beiden Stellen führten außerdem einen neuen Arbeitsablauf für eine engere Zusammenarbeit ein und arbeiteten weiterhin an der Evaluierung der Gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG), an denen sich das OLAF beteiligt hatte. Wie schon in den Jahren zuvor tauschten Eurojust und das OLAF Kenntnisse im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung aus. Nach dem von Eurojust im Jahr 2020 organisierten Seminar für Untersuchungsbeauftragte des OLAF nahmen 2021 Experten von Eurojust an Präsentationen des OLAF zu Fallstudien, Datenanalysemethoden und dem überarbeiteten Rechtsrahmen für Untersuchungen des OLAF teil.

3.1.8. Europol

Europol, die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, fungiert als zentrale Stelle für die Unterstützung bei Strafverfolgungsoperationen, als Drehscheibe für kriminalitätsbezogene Informationen und als Fachkompetenzzentrum im Bereich der Strafverfolgung.

²⁷ Europäischer Rechnungshof, [Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020](#), 26.10.2021.

Momentaufnahme 8 –Europol im Jahr 2021

Im September 2021 führte das Europäische Zentrum für Finanz- und Wirtschaftskriminalität (EFECC) von Europol zusammen mit den italienischen Behörden ein hochrangiges Treffen zur Strafverfolgung in Rom durch und einigten sich auf folgenden Grundsatz: Jede Bedrohung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit wirkt sich auf das finanzielle Wohlergehen der EU aus.

Ebenfalls im September 2021 schlossen sich OLAF, die EUSTA, Eurojust und 21 Mitgliedstaaten in der Operation SENTINEL zusammen (siehe **Momentaufnahme 11**).

3.2. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten

3.2.1. Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS)

Seit 2013²⁸ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine **Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung** (AFCOS) zu benennen, die die wirksame Zusammenarbeit und den wirksamen Austausch von Informationen, einschließlich Informationen operativer Art, mit dem OLAF erleichtert. Die Mitgliedstaaten können frei entscheiden, wo innerhalb ihrer nationalen Verwaltungsstruktur sie die AFCOS ansiedeln wollen und mit welchen Befugnissen sie ausgestattet werden soll.

Das Mandat der AFCOS kann unterschiedlich sein und hängt von den länderspezifischen Umständen ab. Zu ihren Zuständigkeiten sollten jedoch in jedem Fall die Zusammenarbeit mit dem OLAF und die Koordinierung der rechtlichen, administrativen und ermittlungstechnischen Pflichten und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU in dem jeweiligen Mitgliedstaat gehören.

Momentaufnahme 9 – Von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 ergriffene Maßnahmen²⁹

Luxemburg und Lettland haben ihre AFCOS ausgebaut. In **Luxemburg** wurde das AFCOS-Team verstärkt, um eine angemessene Koordinierung in der Betrugsbekämpfung und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherzustellen. **Lettland** meldete die Verabschiedung eines neuen Gesetzes und eines entsprechenden Verfahrenshandbuchs, damit seine AFCOS über die gesetzlichen Rechte verfügt, um a) sich an Überprüfungen vor Ort des OLAF zu beteiligen und dabei zu unterstützen, b) Informationen oder Unterlagen von Privatpersonen anzufordern und c) im Rahmen von Verwaltungsuntersuchungen Informationen zu Bankkonten abzurufen.

Griechenland, Spanien und Schweden meldeten von ihren AFCOS ergriffene Maßnahmen zur Unterstützung von Verwaltungsbehörden bei der Verbesserung der Meldung potenzieller Betrugsfälle an die Strafverfolgungsbehörden.

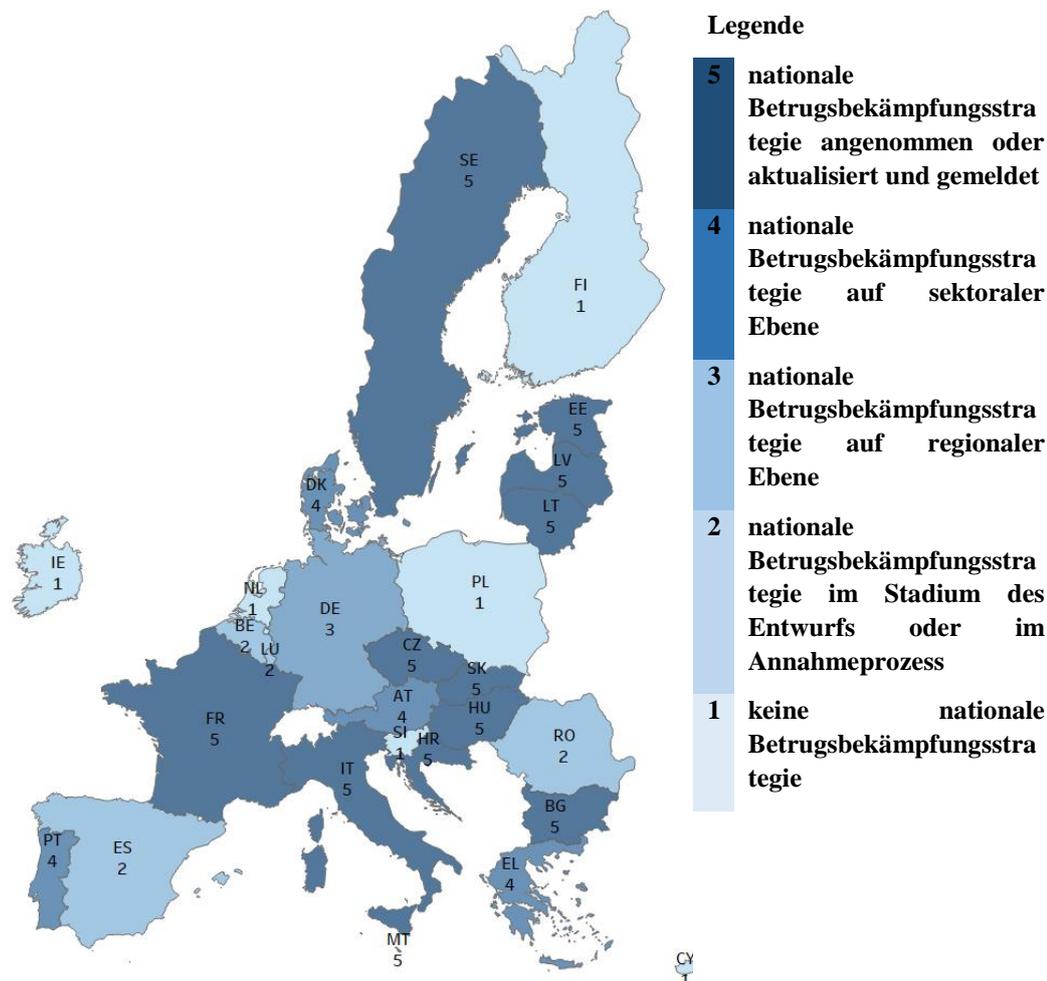
²⁸ Gemäß Artikel 12a der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates, geändert durch Verordnung (EU, Euratom) 2016/2030 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 und Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020.

²⁹ Siehe das begleitende Dokument zu diesem Bericht „Von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 ergriffene Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU – Umsetzung von Artikel 325 AEUV“ für weitere Informationen zu nationalen Initiativen zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU.

3.2.2. Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien

Die nachhaltige Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Annahme **nationaler Betrugsbekämpfungsstrategien** durch die Kommission hat zu einer stetig steigenden Anzahl dieser Strategien geführt. Bis Ende 2021 hatten 17 Mitgliedstaaten³⁰ eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen oder aktualisiert. Von den elf Mitgliedstaaten³¹, die noch eine aufstellen mussten, meldeten vier³², dass sie gerade am Entwurf arbeiteten oder die Annahme einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie kurz bevorstünde.

Abbildung 3 – Nationale Betrugsbekämpfungsstrategien: aktueller Stand



Die Strategien unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat weiterhin in Bezug auf ihren Umfang und Inhalt³³ und einige Strategien müssen aktualisiert werden. Dennoch hat sich die

³⁰ Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Frankreich, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Österreich, Polen, Slowakei, Schweden. Von diesen Ländern hatten Deutschland und Portugal noch nicht die erforderlichen Unterlagen an das OLAF übermittelt. Österreich meldete im Jahr 2020, dass es bis Ende des Jahres über eine Strategie verfügen würde, hat aber für 2021 keine weiteren aktuellen Meldungen gemacht.

³¹ Belgien, Irland, Spanien, Zypern, Luxemburg, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowenien, Finnland.

³² Belgien, Spanien, Luxemburg, Rumänien.

³³ Siehe auch Abschnitt 5.6.

Gesamtsituation im Vergleich zu 2020 verbessert. Einige der aktuellen Strategien³⁴ wurden nach Empfehlungen der Kommission aktualisiert, um neue erhebliche Risiken abzubilden, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

3.2.3. Durchführung der Empfehlungen von 2020 in den Mitgliedstaaten³⁵

In ihrem Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (2020) hatte die Kommission den Mitgliedstaaten eine Reihe von Empfehlungen zu a) bereichsübergreifenden Aspekten der Betrugsbekämpfung, b) Einnahmen und c) Ausgaben ausgesprochen. Ziel dieser Empfehlungen war eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene, eine verbesserte Kohärenz und Konsistenz der nationalen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, die Optimierung der Zollunion und der Arbeit der Zollbehörden der Mitgliedstaaten, die Stärkung der internen Kontrollrahmen und eine erhöhte Flexibilität und Widerstandsfähigkeit in Krisenzeiten.

Zu den bereichsübergreifenden Aspekten der Betrugsbekämpfung empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten, die sich noch nicht an der EUSTa beteiligten, dies in Erwägung zu ziehen.

Von den fünf Mitgliedstaaten, die sich noch nicht an der EUSTa beteiligen, bekundete **Schweden** seine Absicht, sich ab 2023 zu beteiligen. **Dänemark, Irland, Ungarn** und **Polen** erklärten, dass sie sich nicht beteiligen möchten.³⁶

Im Bereich Einnahmen antworteten 16 Mitgliedstaaten³⁷, dass sie die Empfehlung der Kommission, die **Risiken und Defizite der nationalen Zollkontrollstrategien**, die sich in der COVID-19-Pandemie gezeigt haben, auszuwerten, vollständig umgesetzt haben. Vier Mitgliedstaaten³⁸ meldeten eine teilweise Umsetzung der Empfehlung und sechs³⁹ keine Umsetzung. Aus den Antworten geht eine Reihe erfolgreicher Maßnahmen hervor, zum Beispiel im Hinblick auf die Flexibilität bei Kontrollen und dem Erstellen von Risikoprofilen. Somit ist sichergestellt, dass während der COVID-19-Pandemie die Kontrollen weiterhin effizient durchgeführt worden sind.

Zur Empfehlung, **die finanziellen Risiken auszuwerten, die 2020 nicht ausreichend angegangen wurden, und entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen**, meldeten 16 Mitgliedstaaten⁴⁰ die vollständige Umsetzung, drei⁴¹ eine teilweise Umsetzung und sieben⁴² keine Umsetzung.

³⁴ Bulgarien, Griechenland, Frankreich, Italien, Ungarn.

³⁵ Für einen umfassenden Überblick über die Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten siehe das begleitende Dokument zu diesem Bericht „Durchführung der Empfehlungen von 2020 in den Mitgliedstaaten“.

³⁶ Dänemark und Irland haben eine Ausnahmeregelung zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

³⁷ Bulgarien, Tschechien, Estland, Irland, Griechenland, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden.

³⁸ Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich.

³⁹ Dänemark, Kroatien, Malta, Niederlande, Slowakei, Finnland.

⁴⁰ Tschechien, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden.

⁴¹ Belgien, Bulgarien, Frankreich.

⁴² Dänemark, Deutschland, Kroatien, Malta, Niederlande, Slowakei, Finnland.

Bezüglich der Empfehlung zu den Ausgaben meldeten elf Mitgliedstaaten⁴³, dass sie **im Hinblick auf die Auswirkungen von COVID-19 und die bevorstehende Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit ein gezieltes Risikomanagement** eingeführt und die Empfehlung vollständig umgesetzt haben. Elf⁴⁴ haben die Empfehlung nur teilweise umgesetzt und vier⁴⁵ haben sie nicht umgesetzt.

Zu der Empfehlung, **die Art und Weise, wie zugrunde liegende Daten sowie Daten zu aufgedeckten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen erhoben und verwendet werden, weiter zu verbessern**, meldeten 14 Mitgliedstaaten⁴⁶ die volle Umsetzung, 7⁴⁷ eine teilweise Umsetzung und 5⁴⁸ keine Umsetzung. Die meisten Mitgliedstaaten berichteten, dass sie ihre Nutzung von IT-Systemen wie dem Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS), Arachne⁴⁹, das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES)⁵⁰ sowie einer Reihe nationaler IT-Instrumente angepasst haben, um die Qualität der Daten, mit denen sie arbeiten, zu verbessern.

In der letzten Empfehlung zu den Ausgaben werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, **das integrierte und interoperable Informations- und Überwachungssystem zu nutzen, dass die Kommission für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und den EU-Haushalt zur Verfügung stellt**. 19 Mitgliedstaaten⁵¹ meldeten die vollständige Umsetzung der Empfehlung, vier⁵² die teilweise Umsetzung und drei⁵³ keine Umsetzung.

4. ZUSAMMENARBEIT BEI DER BETRUGSBEKÄMPFUNG

Die Betrugsbekämpfung ist für die EU von entscheidender Bedeutung, nicht zuletzt angesichts der Rolle, die sie in der Welt spielt. Der Schlüssel für eine wirksame Bekämpfung ist die Zusammenarbeit. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Entwicklungen in diesem Bereich dargelegt.

⁴³ Dänemark, Estland, Griechenland, Italien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Schweden.

⁴⁴ Belgien, Bulgarien, Tschechien, Spanien, Frankreich, Kroatien, Ungarn, Niederlande, Rumänien, Slowakei, Finnland.

⁴⁵ Deutschland, Irland, Litauen, Slowenien.

⁴⁶ Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Schweden.

⁴⁷ Belgien, Tschechien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Rumänien, Finnland.

⁴⁸ Deutschland, Estland, Irland, Litauen, Slowenien.

⁴⁹ Bei Arachne handelt es sich um ein einheitliches integriertes IT-System zur Datenauswertung und Risikoanalyse, das die Kommission entwickelt und den Mitgliedstaaten in den Bereichen Kohäsion, Landwirtschaft und Aufbau- und Resilienzfähigkeit zur Verfügung stellt hat.

⁵⁰ Für eine Beschreibung des Systems siehe Abschnitt 7.2.

⁵¹ Bulgarien, Belgien, Tschechien, Dänemark, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei.

⁵² Kroatien, Litauen, Rumänien, Finnland.

⁵³ Deutschland, Estland, Schweden.

4.1. Internationale Zusammenarbeit

4.1.1. Zusammenarbeit mit Drittländern und Bestimmungen zur gegenseitigen Amtshilfe und Betrugsbekämpfung in internationalen Abkommen

Die **Zusammenarbeit mit internationalen Partnern** ist für den Schutz von EU-Mitteln, die außerhalb von Europa eingesetzt werden, und die Einnahmenseite des Haushalts von entscheidender Bedeutung. Daher setzte sich das OLAF – zusammen mit der zuständigen Kommissionsdienststelle – auch 2021 dafür ein, dass **Finanzierungsvereinbarungen und andere Verträge solide Bestimmungen zur Betrugsbekämpfung enthalten**, einschließlich der Möglichkeit zur Durchführung von Kontrollen und Untersuchungen im Zusammenhang mit außerhalb der EU verwendeten Mitteln. Das OLAF hat zudem mit zwei internationalen Partnerbehörden (Staatsanwaltschaft der Ukraine und Weltzollorganisation WZO) Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit geschlossen. Solche Vereinbarungen helfen dabei, enge Beziehungen zu Partnern zu pflegen, die sich in der Betrugsbekämpfung engagieren. Sie bieten einen Orientierungsrahmen für die praktische Zusammenarbeit, z. B. für den Austausch von Informationen oder bewährten Verfahren. Im Jahr 2021 organisierte das OLAF Online-Veranstaltungen zum Knüpfen neuer Kontakte zu Untersuchungsbehörden in Ländern außerhalb der EU und zur Förderung der Meldung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten durch die EU-Delegationen auf der ganzen Welt.

Die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung von Verstößen gegen die Zollvorschriften beruht auf Abkommen über **gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten**. Solche Abkommen leisten einen wichtigen Beitrag zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. Derzeit bestehen derartige Abkommen mit 87 Ländern, darunter wichtige EU-Handelspartner wie die Vereinigten Staaten, China und Japan. Im Jahr 2021 wurden die Verhandlungen mit den Ländern des östlichen und südlichen Afrikas⁵⁴ abgeschlossen, während die Verhandlungen mit Australien, Indonesien und dem Vereinigten Königreich über Gibraltar weiterliefen.

Freihandelsabkommen enthalten normalerweise eine Betrugsbekämpfungsklausel, die in Fällen von schwerwiegendem Zollbetrug oder einer anhaltend mangelhaften Zusammenarbeit bei der Bekämpfung dieser Betrugsfälle die Möglichkeit vorsieht, die Zollpräferenzen für ein Erzeugnis vorübergehend zurückzunehmen. Eine solche Klausel ist in der Tat eine unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung von Zollpräferenzen für Drittländer.

4.1.2. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, neunte Konferenz der Vertragsstaaten und von der EU unterstützte Resolutionen

Die EU ist Vertragspartei des **Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption** (UNCAC), dem einzigen weltweit gültigen rechtsverbindlichen Instrument zur Korruptionsbekämpfung. Die Kommission vertritt die EU in allen UNCAC-Vorgängen. Dies umfasst auch die Teilnahme an den Sitzungen der Implementation Review Group (Gruppe zur Überprüfung der Umsetzung) und in den offenen Arbeitsgruppen zur Korruptionsprävention und zur Vermögensabschöpfung.

Der Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens ist für alle Vertragsparteien des Übereinkommens und damit auch für die EU bindend. Im Juni 2021 teilte die Kommission dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung

⁵⁴ Komoren, Madagaskar, Mauritius, Seychellen und Simbabwe.

(UNODC) ihre Bereitschaft für den gemäß UNCAC vorgesehenen Überprüfungsprozess mit.⁵⁵ Im Juli 2021 wurde die Überprüfung der Umsetzung offiziell eingeleitet.

Auf der neunten Konferenz der Vertragsstaaten im ägyptischen Sharm-el-Sheikh im Dezember 2021 hob die EU ihre fortgesetzten nachhaltigen Bemühungen zur Unterstützung der **größtmöglichen Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen** in die Korruptionsbekämpfung hervor.

Im Rahmen der allgemeinen Aussprache verwies die EU auf die Rolle der EUSTa und des OLAF in der Betrugsbekämpfung und betonte, wie wichtig die Medien und investigativer Journalismus sind. Die EU unterstützte vier von acht verabschiedeten Resolutionen. Diese betrafen insbesondere die Korruptionsprävention, die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in Notlagen sowie bei der Krisenbewältigung und Erholung und die regionale Korruptionsbekämpfung.⁵⁶

4.1.3. Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen

Der von der Kommission im Dezember 2018 vorgelegte **zweite Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels** (2018–2022), der sowohl politische Maßnahmen als auch Maßnahmen zur operativen Strafverfolgung enthält, wurde auch im Jahr 2021 weiterhin umgesetzt. Bis Ende des Jahres 2021 waren zahlreiche zentrale Maßnahmen angestoßen bzw. abgeschlossen.

Die Kommission spielt in diesem Bereich eine führende Rolle auf multilateraler Ebene und arbeitet bilateral mit den Herkunfts- und Transitländern zusammen. Das **Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs** (FCTC-Protokoll) ist ein internationales Übereinkommen, mit dem der unerlaubte Handel mit Tabakerzeugnissen weltweit erheblich eingedämmt werden soll. Das OLAF ist in enger Absprache mit den zuständigen Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten in Bezug auf das FCTC-Protokoll tätig gewesen. Das OLAF vertrat die EU und die teilnehmenden Mitgliedstaaten im November 2021 auf der zweiten Sitzung der Vertragsparteien. In dieser Sitzung wurden die Schlussfolgerungen von zwei Arbeitsgruppen („Verfolgung und Rückverfolgung“ und „Unterstützung und Zusammenarbeit“) angenommen und eine neue Strategie zur Unterstützung der Umsetzung des Protokolls vorgeschlagen. Ferner vereinbarten alle beteiligten Vertragsparteien, die Arbeit an der internationalen Zentralstelle für den Informationsaustausch fortzusetzen, um Nach- und Rückverfolgungssysteme für den Austausch von Informationen und die Unterstützung der weltweiten Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zu ermöglichen.

4.2. Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten

4.2.1. Tätigkeiten des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF)

Im **Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF)** kommen Sachverständige der Kommission (vertreten durch das OLAF) und der Mitgliedstaaten zusammen. Die Sitzungen des Ausschusses bieten ein Forum für die Erörterung der wichtigsten

⁵⁵ Schreiben der Kommissarin Johansson an den Exekutivdirektor von UNODC.

⁵⁶ Abschlussbericht der neunten Konferenz der Vertragsstaaten.

Entwicklungen bei der Betrugsbekämpfung und für die Abfassung des vorliegenden Berichts. Die Arbeit des Ausschusses findet in vier Arbeitsgruppen und in Plenarversammlungen statt.

Im Jahr 2021 wurden zwei Plenarversammlungen im Juni und Dezember organisiert, es fanden zwei Sitzungen der Untergruppe „Berichterstattung und Analyse“ von Betrugsfällen und anderen Unregelmäßigkeiten sowie eine Sitzung der Untergruppe „Betrugsprävention“ statt. Diese Sitzungen boten gute Gelegenheiten zur Besprechung der neuesten Trends bei Unregelmäßigkeiten und Betrug und der zur Verwaltung von EU-Mitteln genutzten IT-Instrumente. Außerdem bildeten sie eine wichtige Schnittstelle zwischen dem OLAF und seinen Partnern während der Pandemie, sorgten für durchgehend offene Kommunikationswege und ermöglichten es den Teilnehmern, Informationen und bewährte Verfahren auszutauschen.

Das jährliche Treffen der Mitgliedstaaten und des AFCOS fand im September virtuell statt. Schwerpunkt der Diskussionen bildete dabei die Aufbau- und Resilienzfähigkeit. Im Dezember einigte sich die Untergruppe „Betrugsprävention“ auf die Einrichtung einer Expertengruppe für die Nutzung von IT-Instrumenten zum Schutz der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

4.2.2. Das Betrugsbekämpfungsprogramm der EU

Das Programm „Hercule III“, das im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für 2014–2020 Unterstützung für Projekte zur Betrugsbekämpfung und für den Schutz der finanziellen Interessen der EU bereitstellte, wurde mit der Annahme der Verordnung (EU) 2021/785 vom neuen **Betrugsbekämpfungsprogramm der Union** (UAFP) abgelöst.

Das Betrugsbekämpfungsprogramm vereint drei vormals getrennte Aktivitäten und baut auf dem Erfolg des Programms „Hercule III“ auf. Die **Finanzierung aus dem Hercule-Programm**, die Finanzierung des **Informationssystems für die Betrugsbekämpfung** (AFIS-Plattform) zur Unterstützung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der gegenseitigen Amtshilfe in Zoll- und Agrarsachen und das **Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten** (IMS) für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (einschließlich Betrugsdelikten) bei der gemeinsamen Mittelverwaltung und der Heranführungshilfe wurden im Betrugsbekämpfungsprogramm in **einen einheitlichen Rahmen** zusammengefasst.

Auf diese Weise werden die **Synergien besser ausgeschöpft** zwischen den einzelnen Bereichen und Mittel eingespart. Außerdem ermöglicht die finanzielle Flexibilität bei Bedarf eine Neuzuteilung von Mitteln innerhalb des Programms an die ein oder andere Aktivität.

Mit dem Betrugsbekämpfungsprogramm der Union werden zwei allgemeine Ziele verfolgt.⁵⁷ Erstens stellt das Programm auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU ab. Zweitens zielt es darauf ab, die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung zu unterstützen.

Das Programm verfolgt drei spezifische Ziele:

- (1) Verhütung und Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen,
- (2) die Unterstützung für die Meldung von Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, bei der geteilten Mittelverwaltung und der aus dem EU-Haushalt finanzierten Heranführungshilfe,
- (3) die Bereitstellung von Werkzeugen für den Informationsaustausch und die Unterstützung operativer Tätigkeiten auf dem Gebiet der gegenseitigen Amtshilfe in Zoll- und Agrarsachen.

⁵⁷ Für weitere Informationen siehe das begleitende Dokument zu diesem Bericht „Jährliche Übersicht mit Informationen über die Ergebnisse des Betrugsbekämpfungsprogramms der Union im Jahr 2021“.

Momentaufnahme 10 – Schwerpunkt AFIS und IMS

AFIS ist die übergreifende Bezeichnung für eine Reihe von IT-Anwendungen zur Betrugsbekämpfung, die das OLAF mittels einer gemeinsamen technischen Infrastruktur betreibt, die einen zügigen und sicheren **Austausch von Informationen zu Betrugsfällen** zwischen zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der EU sowie die Speicherung und Analyse einschlägiger Daten ermöglicht. Das AFIS-Portal hat über 8500 registrierte Endnutzer in fast 1400 zuständigen Stellen von Mitgliedstaaten, Partnerländern und internationalen Organisationen sowie der Kommission und anderer EU-Organe. Es ermöglicht erhebliche Größenvorteile und Synergieeffekte bei der Entwicklung, der Instandhaltung und dem Betrieb einer so großen und vielfältigen Reihe von IT-Dienstleistungen und -Instrumenten.

Das AFIS-Programm unterstützt **die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten** durch Instrumente für die Zusammenarbeit wie die für **gemeinsame Zollaktionen** verwendete virtuelle Einheit zur Koordinierung von Aktionen (**VOCU**) und ein sicheres E-Mail-System (AFIS-Mail) sowie spezielle Module für den Informationsaustausch. Es bietet zudem Unterstützung durch Datenbanken wie dem Zollinformationssystem (ZIS), dem Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE), dem Register der Containerstatusmeldungen (CSM-Register) und dem Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister und durch Datenanalysetools wie dem Automated Monitoring Tool (AMT) und elektronische Workflow-Anwendungen wie ToSMA (Anwendung für die Berichterstattung über Beschlagnahmen von Tabakerzeugnissen). Zurzeit sind weitere Entwicklungen im Gange, die darauf abzielen, im AFIS eine Analyseplattform einzurichten, die strategische und operative Analysen unterstützt.

Die wesentliche Rechtsgrundlage für den Betrieb der AFIS-Plattform ist die Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung⁵⁸.

Beim **IMS** handelt es sich um eine Anwendung auf der AFIS-Plattform, die die **Meldung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikten** erleichtert, die nationale Behörden im Bereich der gemeinsamen Mittelverwaltung und der Heranführungshilfe im Einklang mit sektorspezifischen Verordnungen und Finanzvereinbarungen aufgedeckt haben. Im Jahr 2021 wurde eine Studie in Auftrag gegeben, um anhand des Bedarfs von Benutzern und Akteuren mögliche Verbesserungen an dem System zu ermitteln und die Möglichkeiten einer besseren Interoperabilität mit anderen IT-Systemen der Kommission im Bereich Betrugsbekämpfung wie Arachne und EDES auszuloten.⁵⁹

4.2.3. Zusammenarbeit im Bereich Einnahmen

4.2.3.1. Das Programm „Zoll“

Das **Programm „Zoll“** (Verordnung (EU) 2021/444) befasst sich zwar nicht direkt mit der Betrugsbekämpfung, ist aber eine wichtige Komponente beim Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und der Mitgliedstaaten. Eine Säule des Programms sind seine **IT-Systeme**, die eine entscheidende Rolle für den vereinfachten Austausch von Informationen

⁵⁸ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1).

⁵⁹ Für eine Beschreibung des Systems siehe Abschnitt 7.2.

und Daten einschließlich risikobezogener Informationen zwischen den Mitgliedstaaten spielen und die Erhebung der verschiedenen Abgaben (z. B. Zölle, Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern auf Einfuhren) unterstützen. Mit dem Programm werden außerdem **Maßnahmen zur Zusammenarbeit** unterstützt – darunter Projektgruppen, Expertennetze, Workshop- und Schulungstätigkeiten und weitere Unterstützung zur Entwicklung der Kompetenz des Personals –, damit die Mitgliedstaaten bewährte Praktiken miteinander teilen können und die Zollkontrollen und die Erhebung von Zöllen sich verbessern. Des Weiteren soll das neu geschaffene Instrument für finanzielle Hilfe für an Grenzen aller Art einsetzbare Zollkontrollausrüstung (Verordnung (EU) 2021/1077) eine Unterstützung für die Zollunion und die Arbeit der Zollbehörden darstellen und diese insbesondere dabei unterstützen, die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU zu schützen, innerhalb der EU Schutz und Sicherheit zu gewährleisten sowie die EU vor unlauterem und illegalem Handel, wie zum Beispiel der Markenfälschung, zu schützen und dabei gleichzeitig die legale Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern.

4.2.3.2. Das Programm „Fiscalis“

Das **Programm „Fiscalis“** (Verordnung (EU) 2021/847) umfasst eine große Bandbreite an Maßnahmen zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, einschließlich des Schutzes vor Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung. Das Programm „Fiscalis“ bietet den nationalen Behörden auch die Möglichkeit zur Zusammenarbeit durch die Nutzung von **IT-Systemen, Kooperationsmaßnahmen und Maßnahmen zum Aufbau von Humankompetenzen**.

4.2.3.3. Gemeinsame Zollaktionen

Gemeinsame Zollaktionen (GZA) sind **zielgerichtete Maßnahmen von begrenzter Dauer** zur Bekämpfung von Betrug und von Schmuggel sensibler Waren in bestimmten Risikogebieten und/oder entlang bestimmter Handelswege.

Zusätzlich zu seinen Untersuchungen in Fällen von Einnahmenbetrug und Fälschung koordiniert das OLAF umfangreiche GZA unter Beteiligung der EU und internationaler operativer Partner. Die vom OLAF geleistete Unterstützung wird auf jede einzelne GZA zugeschnitten und kann die Nutzung seiner dauerhaft installierten technischen Infrastruktur, der IT- und Kommunikationswerkzeuge, insbesondere der VOCU für den sicheren Informationsaustausch, sowie strategische Analysen und administrative und finanzielle Unterstützung umfassen. Im Jahr 2021 führte das OLAF als Organisator bzw. Mitorganisator zwei Aktionen zu Gesichtsmasken und Tabakerzeugnissen durch und beteiligte sich an mehreren von Mitgliedstaaten, Europol, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) und der WZO eingeleiteten Aktionen.

Table 2 – Gemeinsame Zollaktionen im Jahr 2021

Name	Beschreibung
S’CARE FACE	Vom OLAF in enger Absprache mit anderen GD (TAXUD, GROW, SANTE und JUST) durchgeführt zur Verbesserung der Kenntnisse in der EU über das Verfahren für die Einfuhr von Gesichtsmasken in die EU. S’CARE FACE lief von Januar bis März 2021. Während der Aktion verhinderten die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Einfuhr von 49 Millionen gefälschten bzw. minderwertigen Gesichtsmasken in die EU.
SCORPION II	Diese von der Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des Grenzschutzes in Moldau und der Ukraine (EUBAM) und dem OLAF gemeinsam organisierte GZA,

Name	Beschreibung
	die sich gegen den Schmuggel von Tabakerzeugnissen an der Ostgrenze der EU richtete, erbrachte die Beschlagnahme von 8,5 Mio. Zigaretten.
POSTBOX III	Gemeinsam vom italienischen Zoll und der Guardia di Finanza mit Unterstützung des OLAF und der Beteiligung von Europol und 20 Mitgliedstaaten organisiert. Schwerpunkt der Aktion war der illegale Handel mit gefälschten Produkten, Arzneimitteln und mit COVID-19 im Zusammenhang stehenden Waren, Drogen, bedrohten Tier- und Pflanzenarten und die Unterbewertung von Waren über das offene Internet und über das Darknet. Die Aktion führte zur Zurückhaltung von über 1400 Sendungen mit illegalen Waren, darunter über 35 000 gefälschte Waren, gefälschte Banknoten mit einem Wert von annähernd 240 000 EUR, über 1500 Artikel an mit COVID-19 im Zusammenhang stehenden Materialien, 240 kg geschmuggelte Zigaretten und Tabakerzeugnisse und über 20 kg Cannabis und Marihuana.
ATHENA V	Zum Schmuggel von Bargeld in der EU mittels Kurier-, Post- und Paketdiensten. Diese Aktion wurde von der spanischen Zollverwaltung koordiniert und mit Unterstützung des OLAF und unter Beteiligung von 13 Mitgliedstaaten und Europol durchgeführt. Über 14 000 Pakete wurden während der Aktion kontrolliert. Die Evaluierung läuft noch.
ARKTOS 3	Gemeinsame Aktion unter der Leitung von FRONTEX, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, und der Co-Leitung von Litauen und Polen, unterstützt von INTERPOL, dem OLAF, Eurojust und Europol sowie von Grenzschutzpersonal und Zollbeamten aus Estland, Finnland, Lettland, der Slowakei und Slowenien. Sie richtete sich gegen den Betrug bei Verbrauchssteuern, insbesondere den Schmuggel von Tabakwaren, Dokumentenbetrug und Schleuserkriminalität an ausgewählten Grenzübergangsstellen an den östlichen Landesgrenzen der EU. Die Strafverfolgungsbehörden fanden im Rahmen der Aktion mehr als 400 innovative Tabakerzeugnisse, darunter elektronische Zigaretten und E-Liquids. Unter den beschlagnahmten illegalen Waren befanden sich 6,7 Mio. illegale Zigaretten und 2,6 Tonnen Rohtabak sowie eine halbe Tonne illegaler Drogen. 15 Schmuggler wurden verhaftet und mehr als 200 gefälschte Dokumente entdeckt.
Gemeinsame CELBET-Aktion 8	Organisiert vom Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen (CELBET), mit Unterstützung des OLAF. Schwerpunkt war die Kontrolle von Bargeld und die Aufdeckung illegaler Zigaretten und anderer Tabakerzeugnisse sowie gefälschter Fahrzeugteile, Kleidung, Schuhe und Kosmetikartikel, die über die östliche Grenze in die EU gelangen.
STOP II	Die von der WZO organisierte Aktion war die bislang größte globale Zollaktion unter Beteiligung von 146 Zollverwaltungen, mit Unterstützung von Europol, INTERPOL, dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), zusammen mit Pharmaunternehmen und anderen Akteuren der Privatwirtschaft. Das Ziel der Aktion war der illegale Handel mit Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten im Zusammenhang mit COVID-19. Sie führte zur Beschlagnahme von 365,7 Mio. Einheiten, davon 195,5 Mio. Arzneimittel im Zusammenhang mit COVID-19, 156,7 Mio. Medizinprodukte (wie COVID-19-Testsets, Gesichtsmasken, gebrauchte Handschuhe, Desinfektionsmittel und Sauerstoffgasflaschen) und etwa 13,5 Mio. Dosen COVID-19-Impfstoffe.
LUDUS II	Organisiert von Europol unter Beteiligung des OLAF, dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO), der WZO und 21 Ländern. Die Aktion führte zur Beschlagnahme von über fünf Millionen gefälschter und illegaler Spielzeuge im Wert von 18 Mio. EUR. Die beschlagnahmten Waren stellten diverse Risiken dar wie Chemikalienexposition, Strangulation, Ersticken, Elektroschock, Schädigung des Gehörs und Brandgefahren.
OPSON X	Gemeinsame Aktion von Europol/INTERPOL gegen nachgeahmte und minderwertige Lebensmittel und Getränke. Das OLAF leitete eine gezielte Aktion zu Wein und alkoholischen Getränken und koordinierte die Arbeit von 19 Mitgliedstaaten und drei Ländern außerhalb der EU. Die Aktion führte zur Beschlagnahme von nahezu

Name	Beschreibung
	1,8 Mio. Litern Wein und alkoholischen Getränken durch die europäischen Zoll- und Polizeibehörden: 215 000 Liter gefälschte alkoholische Getränke, hauptsächlich Wein und Wodka, und 1 550 000 Liter unterschiedliche alkoholische Getränke, Weine und Biere, die gegen Steuervorschriften oder Lebensmittelsicherheitsstandards verstießen.
SHIELD II	Organisiert von Europol. Das OLAF leitete eine gezielte Aktion unter Beteiligung von 17 Mitgliedstaaten gegen gefälschte Hormone, Nahrungsergänzungsmittel und Arzneimittel gegen erektile Dysfunktion und verhinderte die Einfuhr von insgesamt 254 731 Tabletten und 131 027 Phiole unterschiedlicher Arzneimittel sowie 278 kg an Nahrungsergänzungsmitteln in die EU.
DEMETER VII	Koordiniert von der WZO, gerichtet gegen den illegalen Handel mit Abfall, ozonabbauenden Stoffen (ODS) und Fluorkohlenwasserstoffen (FKW). An dieser Aktion beteiligten sich insgesamt 102 Strafverfolgungsbehörden. Die Aufgabe des OLAF bestand darin, den Kontakt zwischen Ländern innerhalb und außerhalb der EU herzustellen und zu halten, um Informationen und sachdienliche Erkenntnisse einzuholen. Die Aktion führte zur Aufdeckung und Beschlagnahme von über 4000 Tonnen Abfall (z. B. gebrauchte elektronische Geräte, Altbatterien, Gebrauchtfahrzeuge und Drucker) und 493 ODS- und FKW-Artikeln.
SILVER AXE VI	Jährliche von Europol geleitete Aktion. Die Mitwirkung des OLAF bestand in der Bereitstellung von Fachwissen für die Identifizierung und Nachverfolgung verdächtiger Sendungen. Im Rahmen der Aktion wurden über 1200 Tonnen illegaler Pestizide beschlagnahmt, 35 unterschiedliche Länder waren involviert. Die Aktion führte zur Beschlagnahme von illegalen und gefälschten Produkten mit einem geschätzten Wert von 80 Mio. EUR. Das OLAF teilte operative Kenntnisse mit den Zollbehörden der Mitgliedstaaten sowie aus China, der Ukraine, Russland und Kolumbien. Es verfolgte Sendungen mit dem Verdacht auf illegale Pestizide, was zur Beschlagnahme von insgesamt etwa 39 Tonnen illegaler Pestizide führte.

5. WICHTIGE MAßNAHMEN ZUM SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER EU UND ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG

5.1. Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371

Die Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug trat am 5. Juli 2017 in Kraft. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie endete am 6. Juli 2019.

Die Kommission veröffentlichte den ersten der drei gemäß Artikel 18 der Richtlinie erforderlichen **Berichte zur Umsetzung der Richtlinie** am 6. September 2021. Die Kommission kommt in dem Bericht zu dem Schluss, dass zwar alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt haben, jedoch **weitere Maßnahmen erforderlich sind, um noch bestehende Konformitätsprobleme auszuräumen**. Sie betont, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung der in der Richtlinie enthaltenen Definitionen, Sanktionen, Regeln zur Gerichtsbarkeit und Verjährungsfristen für Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete rechtswidrige Handlungen notwendig ist, damit die EUSTa effiziente Untersuchungen und eine wirksame Strafverfolgung durchführen kann. Des Weiteren wird im Bericht darauf hingewiesen, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen der EUSTa und den Mitgliedstaaten ist.

Im Dezember 2021 beschloss die Kommission, gegen acht Mitgliedstaaten⁶⁰ **Verletzungsverfahren** wegen der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug

⁶⁰ Kroatien, Finnland, Griechenland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien und Spanien.

einzuleiten. Im Februar 2022 eröffnete die Kommission gegen fünf weitere Mitgliedstaaten⁶¹ Verletzungsverfahren. Im Mai 2022 eröffnete die Kommission gegen vier weitere Mitgliedstaaten⁶² Verletzungsverfahren.

Die Kommission wird weiterhin alle erforderlichen Schritte unternehmen, um eine ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug sicherzustellen, einschließlich Verletzungsverfahren im Bedarfsfall.

Die Kommission bereitet zurzeit einen zweiten Bericht zur Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug vor, der im dritten Quartal 2022 erscheinen soll. In diesem Bericht geht es vor allem um die Angemessenheit der Mehrwertsteuerschwelle von 10 Mio. EUR und die Wirksamkeit der Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf Betrug bei der öffentlichen Auftragsvergabe und Verjährungsfristen.

5.2. Bekämpfung der Geldwäsche

Gegen den EU-Haushalt gerichteter Betrug kann auch die **Vorstufe zu anderen Straftaten** sein (d. h. es kann sich um eine Vortat handeln). Auch wenn er nicht im direkten Zusammenhang mit dem Schutz des EU-Haushalts steht, spielt der EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung daher hier eine Rolle.

Alle Mitgliedstaaten haben die vollständige Umsetzung der fünften Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung⁶³ gemeldet.⁶⁴

5.3. Aufbau- und Resilienzfähigkeit

Die **Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit** trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit werden Reformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten seit Beginn der Pandemie im Februar 2020 bis zum 31. Dezember 2026 finanziert. Um die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit zu erhalten, müssen Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission **nationale Aufbau- und Resilienzpläne** vorlegen. Jeder Plan enthält die Reformen und Investitionen, die bis Ende 2026 umzusetzen sind, und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, eine Finanzierung bis zu einer zuvor vereinbarten Zuteilung zu erhalten.

Jeder Plan sollte sich der Bewältigung der im Europäischen Semester⁶⁵ festgestellten Herausforderungen und insbesondere den länderspezifischen Empfehlungen⁶⁶, die der Rat 2019

⁶¹ Belgien, Zypern, Slowakei, Slowenien und Schweden.

⁶² Estland, Ungarn, Malta und Niederlande.

⁶³ Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43).

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu

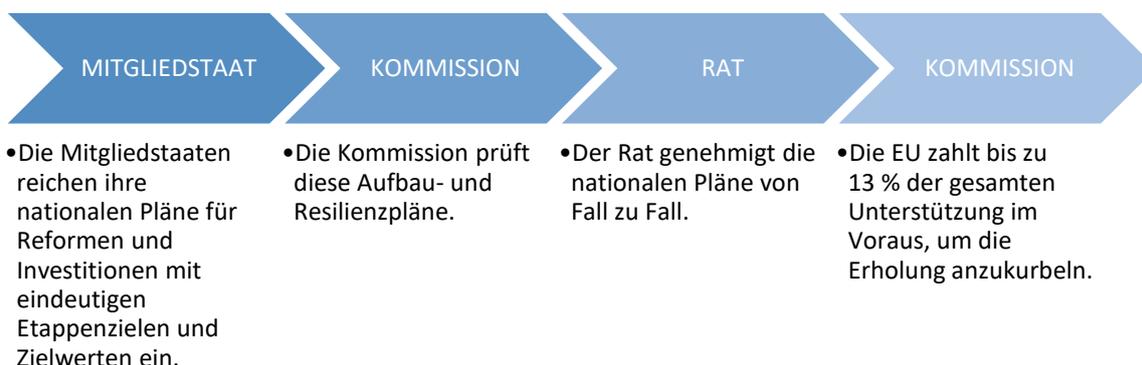
⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_de

und 2020 verabschiedet hat, widmen. Außerdem sollte durch ihn der grüne und digitale Wandel vorangebracht und die Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger gemacht werden. Bei Investitionen ist der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen⁶⁷ zu beachten.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist ein **leistungsbasiertes Instrument**. Den Mitgliedstaaten werden Finanzhilfen und Darlehen nach Erreichen vereinbarter Etappenziele und Zielwerte im Hinblick auf die Umsetzung der in den Plänen festgehaltenen Reformen und Investitionen ausgezahlt.

Laut ARF-Verordnung⁶⁸ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen und sicherzustellen, dass die **Mittelverwendung im Einklang mit dem geltenden Unionsrecht und nationalen Recht** steht. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten ein wirksames und effizientes internes Kontrollsystem und die Einziehung rechtsgrundlos gezahlter oder nicht widmungsgemäß verwendeter Beträge vorzusehen. Dieses **neue Umsetzungsmodell** legt eine große Verantwortung in die Hände der Mitgliedstaaten, die Mittel vor Betrug, Korruption, Interessenkonflikten (definiert als „gravierende Unregelmäßigkeiten“) und Doppelfinanzierungen zu schützen.

Abbildung 4 – Bewertungsprozess für die nationalen Pläne



Jeder Plan enthält daher einen **Abschnitt zu Kontrollen und Prüfungen**, in dem die Mitgliedstaaten die Maßnahmen (einschließlich Betrugsbekämpfungsmaßnahmen) beschreiben, die sie umsetzen werden, und die **genauen Etappenziele und Zielwerte** zum Schutz der

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_de

⁶⁷ Keine Maßnahme im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität sollte Zielen dienen, die erhebliche Beeinträchtigungen gemäß der Definition in Artikel 17 der Verordnung (EU) 2020/852 zur Taxonomie bedeuten würden.

⁶⁸ Artikel 22 der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

finanziellen Interessen der EU vor gravierenden Unregelmäßigkeiten und Doppelfinanzierung festlegen. Die Kommission kann einen Plan nur positiv bewerten, wenn die Bewertung der Kontrollsysteme positiv ausfällt. Als Dienststelle der Kommission leistete das OLAF mit seiner **gezielten Beratung zur Betrugsbekämpfung** einen Beitrag zur Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten durch die Kommission. Die Zusammenarbeit mit nationalen Behörden dauert an und es werden Ansichten sowie bewährte Verfahren und Erfahrungen ausgetauscht (z. B. zur Nutzung von IT-Instrumenten – siehe auch **Abschnitt 4.2.1**).

Momentaufnahme 11 – Operation SENTINEL

Im September 2021 schlossen sich Europol, das OLAF, die EUSTA, Eurojust und 21 Mitgliedstaaten in der **Operation SENTINEL** zusammen, um der erwarteten Welle an Betrugsversuchen im Zusammenhang mit den Aufbaufonds zu begegnen. Europol richtete einen eigenen internen Mechanismus zur Verarbeitung von operativen Daten, Förderung des Informationsaustauschs und Unterstützung in laufenden Fällen ein. Die gemeinsamen Aktionen richteten sich gegen Betrug sowie Steuerhinterziehung, Betrug bei Verbrauchssteuern, Korruption, Unterschlagung, Veruntreuung und Geldwäsche. Europol und das OLAF gaben im Februar 2022 einen gemeinsamen Bericht heraus: „Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund“ (Einschätzung der Risiken für den Fonds NextGenerationEU).

Zu den wichtigsten Pflichten der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU gehört die Erhebung von Daten zu Empfängern, Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und wirtschaftlichen Auftragnehmern. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit Arachne zur Nutzung bereitgestellt.

Bis Ende 2021 waren 22 nationale Pläne angenommen worden. Bis zum 31. Juli 2022 lag ihre Zahl bei 25.⁶⁹

5.4. Schutz von Hinweisgebern

Rechtswidrige Tätigkeiten und Rechtsmissbrauch können in jeder Organisation vorkommen, in privaten und öffentlichen, großen und kleinen. Sie können viele Formen annehmen, z. B. Korruption, Betrug, unlautere Geschäftspraktiken oder Fahrlässigkeit. Wenn diese Tätigkeiten nicht eingedämmt werden, kann dies schwere Schäden des öffentlichen Interesses nach sich ziehen. Personen, die für eine Organisation arbeiten, oder im Rahmen ihrer Arbeit mit ihr in Kontakt stehen, erhalten oft als Erste Kenntnis von solchen Vorfällen und befinden sich daher in privilegierter Position, diejenigen zu informieren, die das Problem angehen können.

Hinweisgeber, d. h. Personen, die Informationen über Fehlverhalten, die sie in einem Arbeitskontext erhalten haben, innerhalb der betroffenen Organisation oder einer externen Behörde melden oder gegenüber der Öffentlichkeit offenlegen, tragen zur **Vermeidung von Schäden und zur Aufdeckung von Bedrohungen oder Schäden** des öffentlichen Interesses bei, die andernfalls unentdeckt blieben.

Der Schutz von Hinweisgebern ist jedoch auf europäischer und nationaler Ebene ungleichmäßig und fragmentiert. Hinweisgeber schrecken daher aus Angst vor Repressalien häufig davor zurück, ihre Bedenken zu melden.

Am 23. Oktober 2019 wurde die Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, angenommen. Die Mitgliedstaaten hatten bis zum 17. Dezember 2021 Zeit, sie in innerstaatliches Recht umzusetzen. Die Richtlinie deckt viele wichtige Bereiche des EU-

⁶⁹ Ungarn und die Niederlande haben die Pläne noch nicht angenommen.

Rechts ab, darunter die Verhinderung von Geldwäsche, den Datenschutz, den Schutz der finanziellen Interessen der EU, die Lebensmittel- und Produktsicherheit, die öffentliche Gesundheit, den Umweltschutz und die nukleare Sicherheit.

Bis Ende 2021 hatten lediglich fünf Mitgliedstaaten⁷⁰ entsprechende Rechtsvorschriften erlassen. Bis Juni 2022 haben fünf weitere Mitgliedstaaten⁷¹ nachgezogen. Nur ein Mitgliedstaat⁷² hat noch keinerlei Verfahren eingeleitet. Drei Mitgliedstaaten⁷³ haben den Anwendungsbereich der Richtlinie noch erweitert.

Bis zum 17. Dezember 2023 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung und Anwendung dieser Richtlinie zu übermitteln.

5.5. Das Instrumentarium in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit

Im Rahmen des sogenannten **Instrumentariums in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit** hat die Kommission eine Reihe von Instrumenten zur Bewältigung der unterschiedlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit entwickelt.

Dazu gehört der **Rechtsstaatlichkeitsmechanismus**, in dessen Zentrum der **jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** steht. Der Mechanismus soll zu einer **größeren Sensibilität und einem besseren Verständnis der Entwicklungen** in den Mitgliedstaaten beitragen, um Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit erkennen, mögliche Lösungen entwickeln und frühzeitig zielgerichtete Unterstützung bieten zu können. Außerdem bietet der Mechanismus ein Verfahren für einen **jährlichen Dialog** über Rechtsstaatlichkeit zwischen der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten, sowie den nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft und weiteren Interessenträgern.

5.5.1. Bericht über Rechtsstaatlichkeit – wichtigste Feststellungen und Fortschritte in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021⁷⁴ einschließlich der 27 Länderkapitel schildert die positiven wie negativen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Zeitraum Juli 2020 bis Juni 2021 in vier für die Rechtsstaatlichkeit wichtigen Bereichen: **Justizsystem, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und Medienfreiheit** sowie **sonstige institutionelle Aspekte** in Zusammenhang mit dem System von Kontrolle und Gegenkontrolle. Etwaige Probleme in Bezug auf das Justizsystem oder den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung können sich erheblich auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU in dem betroffenen Mitgliedstaat auswirken.

Der im Juli 2022 angenommene dritte Bericht über die Rechtsstaatlichkeit⁷⁵ deckt den Zeitraum Juli 2021 bis Juli 2022 ab und enthält zum ersten Mal Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten, wie es von Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2021 angekündigt worden war. Im Einklang mit der präventiven Ausrichtung des Berichts besteht das Ziel der Empfehlungen darin, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, laufende oder

⁷⁰ Dänemark, Litauen, Malta, Portugal und Schweden.

⁷¹ Kroatien, Zypern, Frankreich und Lettland.

⁷² Ungarn.

⁷³ Dänemark, Frankreich und Lettland.

⁷⁴ COM(2021) 700 final vom 20.7.2021.

⁷⁵ COM(2022) 500 final vom 13.7.2022.

geplante Reformen voranzubringen, positive Entwicklungen zu fördern und ihnen dabei zu helfen, zu ermitteln, wo Verbesserungen oder Folgemaßnahmen zu jüngsten Änderungen oder Reformen erforderlich sein könnten, auch im Hinblick auf die Bewältigung systematischer Herausforderungen in bestimmten Fällen.

5.5.2. Fortschritt bei der Umsetzung der EU-Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts

Ziel der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine **allgemeine Konditionalitätsregelung** ist der Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der EU hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

Am 2. März 2022 **nahm die Kommission Leitlinien⁷⁶ an**, in denen erläutert wird, wie sie die Verordnung anwenden wird und wie die Rechte von Endempfängern oder Begünstigten von EU-Mitteln geschützt werden (siehe **Abschnitt 7**).

Die Kommission hat im Rahmen der Konditionalitätsregelung ein Verfahren eingeleitet.

5.6. Korruptionsbekämpfung

Im Jahr 2021 setzte die Kommission ihre **technische Unterstützung** der Mitgliedstaaten im Bereich Korruptionsbekämpfung und Integrität im Rahmen ihrer Programme, insbesondere des **Programms zur Unterstützung von Strukturreformen** und des neu geschaffenen **Instruments für technische Unterstützung**, fort. Die technische Unterstützung erleichterte die Prüfung der Verfahren für die Auswahl und Bewertung von Richtern und Staatsanwälten und die Durchsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Umwelt und Sport. Einige nationale Behörden erhielten Unterstützung bei der Schaffung von Überwachungsmechanismen für ihre nationalen Antikorruptionspläne, der Überarbeitung ihrer Vorschriften zur Bewältigung von Interessenkonflikten, der Sicherstellung der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben oder dem Aufzeigen ihrer Bereitschaft, dem Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beizutreten.

Die Kommission organisiert in der ganzen EU **Workshops zum Austausch von Erfahrungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung**. Am 13. Dezember 2021 kamen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, von Europol und der Wissenschaft beim 14. Workshop zum Erfahrungsaustausch zusammen, um über die Widerstandsfähigkeit im Bereich Korruptionsbekämpfung in Krisenzeiten zu sprechen. Darüber hinaus unterstützt die Kommission **Projekte zur Verbesserung der Integrität und der Korruptionsbekämpfung** unter anderem in den EU-Mitgliedstaaten. Im Jahr 2021 wurden aus dem Fonds für die innere Sicherheit – Polizei (2014–2020) Antikorruptionsprojekte finanziert, darunter das Projekt CORE zur Entwicklung und Validierung eines reproduzierbaren Verfahrens zur Berechnung des Korruptionsrisikos im öffentlichen Beschaffungswesen in Pandemiezeiten auf der Grundlage der Erhebung und Verarbeitung von Daten aus dem öffentlichen Beschaffungswesen. Das Verfahren soll zu einer besseren frühzeitigen Aufdeckung von Korruptionsrisiken und einer verbesserten Evidenzgrundlage für politische Reformen führen und in erster Linie Antikorruptionsbehörden und Strafverfolgungsbehörden dienen, aber auch Journalisten und der breiten Öffentlichkeit zu Rechenschaftszwecken.

⁷⁶ C(2022) 1382 final vom 2.3.2022.

Die Kommission fordert außerdem die Mitgliedstaaten auf, **nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung** zu beschließen, da mit diesen sichergestellt wird, dass

- politische Zusagen in konkreten Maßnahmen umgesetzt,
- legislative oder institutionelle Lücken in einer kohärenten, umfassenden und koordinierten Weise geschlossen und
- Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen an neue Entwicklungen angepasst werden.

6. ERGEBNISSE DER KONTROLLMAßNAHMEN

6.1. Datenquellen und Methodik

Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf Daten, die die Mitgliedstaaten in den Bereichen traditionelle Eigenmittel (TEM) und geteilte Mittelverwaltung und die Bewerberländer im Bereich der Heranführungshilfe gemeldet haben. Die Daten zu den direkten Ausgaben (**Abschnitt 6.1.2**) stammen aus der internen Buchhaltung der Kommission. In **Kasten 2** wird erläutert, unter welchen Bedingungen die Meldungen der Mitgliedstaaten erfolgen und wie sie in diesem Abschnitt verwendet werden.

Kasten 2: Meldung von Unregelmäßigkeiten durch die Mitgliedstaaten

Die sektorspezifischen Verordnungen zu TEM und Mitteln aus der geteilten Mittelverwaltung enthalten eine Reihe von Bedingungen für die Meldung von Unregelmäßigkeiten in diesen Bereichen durch die Mitgliedstaaten.

Es gibt zwei IT-Systeme zur Meldung von Unregelmäßigkeiten: OWNRES im Bereich TEM und IMS im Bereich geteilte Mittelverwaltung und Heranführungshilfe.

In Bezug auf die TEM müssen die Mitgliedstaaten alle Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle mit einem potenziellen Schadensvolumen von über 10 000 EUR melden und in ihrer Meldung angeben, ob es sich bei dem gemeldeten Fall um betrügerisches Vorgehen handelt oder nicht.

Bei der geteilten Mittelverwaltung gilt dieselbe Untergrenze für Meldungen, und die Mitgliedstaaten müssen die gemeldete Unregelmäßigkeit als vermuteten Betrug, aufgedeckten Betrug oder einfache (administrative) Unregelmäßigkeit einstufen. Die Mitgliedstaaten können die gemeldeten Unregelmäßigkeiten jederzeit aktualisieren und auch die Einstufung ändern. Für einfache Unregelmäßigkeiten gelten weitere Ausnahmen. Die Mitgliedstaaten müssen folgende Fälle nicht melden:

- (1) Fälle, in denen die Unregelmäßigkeit lediglich darin besteht, dass infolge der Insolvenz des Begünstigten ein in dem kofinanzierten operationellen Programm enthaltenes Vorhaben nicht oder nicht vollständig durchgeführt wurde;
- (2) Fälle, die die Empfängerinstitution der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde vor oder nach der Zahlung des öffentlichen Beitrags von sich aus mitgeteilt hat, bevor eine der beiden Behörden die Unregelmäßigkeiten feststellen konnte;
- (3) Fälle die von der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde festgestellt und berichtigt wurden, bevor die betreffenden Ausgaben in einer der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärung erscheinen.

In diesem Bericht werden für die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle zwei Hauptkategorien verwendet: **betrügerische Unregelmäßigkeiten** und **nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten**.

Bei **betrügerischen Unregelmäßigkeiten** handelt es sich um Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten im Bereich TEM als **Betrug** oder im Bereich geteilte Mittelverwaltung und Heranführungshilfe als **vermuteten Betrug** oder **aufgedeckten Betrug** eingestuft haben.

Bei allen übrigen Fällen handelt es sich um **nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten**.

Im Jahr 2021 wurden insgesamt 11 218 Unregelmäßigkeiten mit einem Wert von etwa 3,24 Mrd. EUR gemeldet. Im Vergleich zu 2020 bleibt die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten mit einem geringfügigen Rückgang um 5 % stabil. Die mit den Fällen im Zusammenhang stehenden Beträge haben sich hingegen im Vergleich zum vorangegangenen Jahr mehr als verdoppelt (Zunahme um 121 %).

Kasten 3 enthält methodische Hinweise, wie diese Daten und die Daten der folgenden Abschnitte auszulegen sind.

Kasten 3: Methodische Hinweise

Die Meldung von Unregelmäßigkeiten unterliegt einigen Einschränkungen.

Bei den TEM hängt die Zeit zwischen dem Moment, in dem die Unregelmäßigkeiten begangen werden, und ihrer Aufdeckung von der Art der Kontrolle ab. Bei Zollkontrollen ist eine sofortige Aufdeckung möglich. Nachträgliche Zollkontrollen werden hingegen innerhalb der Frist von drei Jahren für die Mitteilung einer Zollschuld durchgeführt. Die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten kann daher bis zu drei Jahre nach der Überlassung der Waren dauern. Die Meldung erfolgt angesichts der rechtlichen Fristen in der Regel unmittelbar nach der Aufdeckung.

Bei den Ausgaben wird die überwiegende Mehrheit der gemeldeten Unregelmäßigkeiten (betrügerische wie nicht betrügerische) im Zuge von Ex-post-Kontrollen aufgedeckt, mit Ausnahme betrügerischer Unregelmäßigkeiten, die bereits vor der Auszahlung aufgedeckt, also verhindert werden. Es gibt also eine zeitliche Lücke zwischen dem Zeitpunkt, an dem die Unregelmäßigkeiten begangen werden, und dem Zeitpunkt, an dem sie der Kommission gemeldet werden. Im Durchschnitt beträgt dieser Zeitabstand zweieinhalb bis drei Jahre.⁷⁷

Viele EU-Ausgaben erfolgen in mehrjährigen Zyklen mit schrittweise zunehmender Umsetzung bis zum Programmabschluss (in der Regel n+2 oder n+3 im Verhältnis zum letzten Jahr des Zyklus, d. h. in Bezug auf den aktuellen Programmplanungszeitraum 2022–2023) und Jahren mit besonders vielen gemeldeten Unregelmäßigkeiten.

Aus diesen Gründen bildet der Vergleich der Meldungen von Unregelmäßigkeiten auf Jahresbasis die Lage nicht zuverlässig ab. Das betrifft insbesondere Abweichungen in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen, da diese durch wenige Fälle mit hohen Werten beeinflusst werden können.

Dieser Bericht und das begleitende Dokument „Statistische Evaluierung der Unregelmäßigkeiten“ enthalten daher neben jährlichen Veränderungen auch eine Mehrjahresperspektive (durch den Programmplanungszeitraum im Bereich der Kohäsions- und der Heranführungspolitik und einem Fünfjahreszeitraum für die anderen Bereiche), um eine Verzerrung der Analyse durch die genannten Faktoren abzumildern.

⁷⁷ Dieser Zeitabstand wurde bei im Bereich der Kohäsionspolitik gemeldeten Unregelmäßigkeiten festgestellt. Siehe Abschnitt 4.5.1 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

6.2. Einnahmen

Im Jahr 2021 nahm die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Bereitstellungsverordnung⁷⁸ mit dem Ziel an, das System zur Bereitstellung von Eigenmitteln zu stärken und regelmäßige und rechtzeitige Zahlungen an den EU-Haushalt sicherzustellen. Außerdem wurde eine neue Durchsetzungsstrategie umgesetzt, um rascher auf kommende Gefahren reagieren und die TEM besser schützen zu können.

6.2.1. MwSt-Betrug

Die EUSTa ist befugt, schwerwiegende Verstöße gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zu untersuchen. Solche Verstöße sollten das Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen und einen Gesamtschaden von mindestens 10 Mio. EUR umfassen.

Im Jahr 2021 untersuchte die EUSTa 91 solcher Fälle mit einem geschätzten Schaden von 2,5 Mrd. EUR.⁷⁹

6.2.2. Traditionelle Eigenmittel

Auch im Jahr 2021 beeinträchtigte die COVID-19-Pandemie das Leben aller Menschen und Unternehmen in der EU. Während die Pandemie im Jahr 2020 die Form einer Notlage hatte, war sie 2021 eine gegebene Tatsache, wie die Einfuhrmengen zeigen: Nach dem dramatischen Rückgang der Einfuhren der EU-27 um 11,6 % im Jahr 2020, stiegen die Einfuhren 2021 wieder um 23 %.

Tabelle 3- Einnahmen: Von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 aufgedeckte und gemeldete Unregelmäßigkeiten – TEM

Haushaltsbereich	Betrügerische Unregelmäßigkeiten		Nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten		FDR ⁸⁰	IDR ⁸¹
	Zahl	Mio. EUR	Zahl	Mio. EUR	%	%
Traditionelle Eigenmittel EU-27	482	157,1	3506	366,8	0,63 %	1,48 %

⁷⁸ Die Verordnung (EU, Euratom) 2022/615 des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 wurde am 5. April 2022 angenommen.

⁷⁹ Europäische Staatsanwaltschaft, Jahresbericht 2021, S. 10.

⁸⁰ FDR – Fraud Detection Rate (Aufdeckungsquote bei Betrug): Verhältnis der Schadensbeträge durch betrügerische Unregelmäßigkeiten zur festgestellten und geschätzten Gesamtsumme der Eigenmittel.

⁸¹ IDR – Irregularity Detection Rate (Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten): Verhältnis der Schadensbeträge durch nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten zur festgestellten und geschätzten Gesamtsumme der Eigenmittel.

Im Jahr 2021 blieb die Zahl der betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit TEM (siehe **Tabelle 3**) relativ stabil. Im Vergleich zum Fünfjahresdurchschnitt sank die Zahl um lediglich 3 %. Die Zahl der betrügerischen Unregelmäßigkeiten stieg um 1 %, die der nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten sank um 4 %. Von allen im Jahr 2021 aufgedeckten betrügerischen und nicht betrügerischen Fällen wurden 12 % als betrügerisch eingestuft. Der damit zusammenhängende TEM-Betrag erhöhte sich und war der höchste aufgedeckte TEM-Betrag in den letzten fünf Jahren. Im Vergleich zum Fünfjahresdurchschnitt stieg der TEM-Betrag bei betrügerischen Unregelmäßigkeiten um 32 % und bei nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten um 13 %. Insgesamt lag der TEM-Betrag im Jahr 2021 18 % über dem Durchschnitt der Jahre 2017–2021.⁸²

Bei der Aufdeckung von Betrugsfällen spielten im Jahr 2021 nationale

TEM: Abweichungen der Werte aus dem Jahr 2021 vom Fünfjahresdurchschnitt 2017–2021
-3 % Anzahl der betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten
+32 % Schadensbeträge durch betrügerische Unregelmäßigkeiten
+13 % Schadensbeträge durch nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Betrugsbekämpfungsstellen zusammen mit den Zollbehörden eine wichtige Rolle. Kontrollen durch Betrugsbekämpfungsstellen erwiesen sich am erfolgreichsten bei der Aufdeckung von Betrugsfällen und deckten mehr betrügerische Zollumgehungen auf als bei nachträglichen Zollkontrollen und regulären Zollkontrollen. Die nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten sind hauptsächlich bei nachträglichen Zollkontrollen

aufgedeckt worden.

⁸² Für eine vollständige Analyse der im Bereich TEM gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Abschnitt 2 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

Momentaufnahme 12 – TEM: Die häufigsten Unregelmäßigkeiten und betroffenen Waren

Die meisten im Jahr 2021 gemeldeten betrügerischen und nicht betrügerischen Fälle beziehen sich auf die **Unterbewertung, falsche Angaben zum Ursprung** oder die **falsche Zuordnung/Bezeichnung von Waren**. **Schmuggel** ist nach wie vor eine der wichtigsten Formen von Betrug. Die am meisten von Betrug und Unregelmäßigkeiten betroffenen Waren, sowohl in Bezug auf die Anzahl als auch auf das Schadensvolumen, waren **Textilien, elektrische Maschinen und Apparate**, gefolgt von **verschiedenen chemischen Erzeugnissen, Schuhwaren und Tabak**, was das Schadensvolumen angeht, und **Fahrzeugen und Kunststoffen**, was die Anzahl angeht. China war auch im Jahr 2021 das Land mit den meisten als betrügerisch oder nicht betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Warenursprung.

Bei Waren, die mit COVID-19 im Zusammenhang standen, wurde im Jahr 2021 ein deutlicher Anstieg der in Bezug auf Unregelmäßigkeiten gemeldeten Schadensbeträge festgestellt. Das betraf unter anderem **Desinfektionsmittel und Produkte für die Sterilisation, Schutzkleidung und medizinische Verbrauchsartikel**. Die Analyse ergibt jedoch, dass die Auswirkungen von Unregelmäßigkeiten in Bezug auf Waren im Zusammenhang mit COVID-19 im Jahr 2021 relativ niedrig sind (54 % aller gemeldeten Unregelmäßigkeiten und 6 % der zugehörigen Schadensbeträge).

Die Kommission führte im Jahr 2021 ihre Überwachungs- und Kontrollbesuche zur Sicherstellung der korrekten Anwendung der Zoll- und TEM-Vorschriften vor Ort oder aus der Ferne fort. Werden die Zusammenarbeit und der Fortschritt bei der Beseitigung noch bestehender Probleme für unzureichend befunden, kommen Abhilfemaßnahmen zur Anwendung.

Wie bereits im Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen 2020 dargelegt, wurden solche Abhilfemaßnahmen von der Kommission bereits gegenüber dem Vereinigten Königreich im Hinblick auf unterbewertete Textilien und Schuhwaren aus China angewandt.⁸³ Am 8. März 2022 erließ der Gerichtshof seine Entscheidung in der Rechtssache C-213/19⁸⁴ gegen das Vereinigte Königreich. Die Kommission prüft derzeit die Auswirkungen dieses Urteils auf das Vereinigte Königreich (z. B. Neuberechnung der TEM-Verluste) und die anderen Mitgliedstaaten.

Momentaufnahme 13 – Umgehung handelspolitischer Schutzmaßnahmen und Übernahme des Zolls

Die Überwachung bestehender handelspolitischer Schutzmaßnahmen stellte auch im Jahr 2021 weiterhin eine Priorität dar. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei denjenigen handelspolitischen Schutzmaßnahmen gewidmet, bei denen ein erhöhtes Risiko für Zollvermeidung besteht, entweder durch Umgehungspraktiken⁸⁵, die Senkung des Ausfuhrpreises

⁸³ Europäische Kommission, 32. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2020, Momentaufnahme 1, S. 13.

⁸⁴ Urteil vom 8. März 2022. ECLI:EU:C:2022:167.

⁸⁵ Nach Artikel 13 der Antidumping-Grundverordnung findet eine Umgehung statt, wenn ausführende Hersteller in Drittländern Praktiken verfolgen wie den Versand der Ware über ein Land, das keinen Zöllen unterliegt, geringfügige Veränderung der Ware, sodass sie nicht unter den Zoll fällt, oder die Ausfuhr über einen ausführenden Hersteller, für den ein niedrigerer unternehmensspezifischer Antidumping- oder Ausgleichszoll gilt.

oder die Übernahme⁸⁶ des Weiterverkaufspreises nach der Einführung von Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen.

Im Jahr 2021 leitete die Kommission vier Untersuchungen wegen Verdachts der Umgehung bei der Einfuhr von **Glasfasergewebe**⁸⁷ aus der Türkei und Marokko ein, nachdem im Jahr 2020 Antidumping- und Ausgleichszölle auf diese Produkte mit Ursprung in China und Ägypten verhängt worden waren. Außerdem gab es eine Untersuchung zur Zollübernahme ebenfalls im Hinblick auf dieses Produkt mit Ursprung in Ägypten. Damit stieg die Zahl der in den letzten drei Jahren eingeleiteten Untersuchungen auf elf und die Zahl der in den letzten zwei Jahren eingeleiteten Untersuchungen auf zwei. Des Weiteren stellte die Kommission im Jahr 2021 fest, dass die für zwei unterschiedliche Arten von **Aluminium-Haushaltsfolie** aus China geltenden Antidumpingzölle über Thailand umgangen werden, wo an der Ware nur kleinere Arbeiten vorgenommen wurden.

Einige der untersuchten Fälle, in denen die betroffene Ware aus China umgeleitet wurde, um in der Türkei oder Marokko kleinere Arbeiten zu erfahren, stehen exemplarisch für Chinas Politik der neuen Seidenstraße und die Entschlossenheit der Kommission, gegen daraus resultierende unlautere Handelspraktiken vorzugehen.

6.3. Ausgaben

In Antwort auf die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Krise wurden mehr Flexibilität geschaffen und neue Instrumente hinzugefügt, aber es sind auch neue Herausforderungen und Risiken für den EU-Haushalt entstanden.⁸⁸ Der Kommission ist es gelungen, einen hohen Prüfungsumfang und hohe Zuverlässigkeit aufrechtzuerhalten. Das gleiche gilt für die Mitgliedstaaten, die den größten Teil der Prüfungen und alle Kontrollen in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung durchführten.

Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die eingeräumte Flexibilität nicht zu einem Nachlassen der Kontrollen führte. Die geänderten Vorschriften, die in die Kontrollverfahren der Mitgliedstaaten aufgenommen wurden, waren zeitlich und in ihrem Anwendungsbereich begrenzt. Sie waren eine Stütze für Empfänger und Mitgliedstaaten in schwierigen Zeiten.⁸⁹

Zur Abmilderung von Risiken im Zusammenhang mit der Unmöglichkeit, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, wurden außerdem robuste risikomindernde Maßnahmen eingeführt bzw. waren bereits umgesetzt worden. Dazu gehörten die Durchführung von Aktenprüfungen und Fernprüfungen anstelle der Vor-Ort-Kontrollen und der Einsatz von IT-Lösungen (Fotos mit Geotagging, Satellitenbilder, Videokonferenzen usw.).⁹⁰

Vor diesem Hintergrund und im Einklang mit dem erwarteten Trend hat in den letzten fünf Jahren die Zahl der gemeldeten (betrügerischen und nicht betrügerischen) Unregelmäßigkeiten in

⁸⁶ Eine weitere Praxis ist die Übernahme des Zolls, wobei Ausführer trotz der verhängten Maßnahmen ihre Preise senken, um die Zölle auszugleichen, oder Einführer den Zoll beim Weiterverkauf der Ware innerhalb der Union nicht widerspiegeln.

⁸⁷ Glasfasergewebe wird zum Beispiel bei der Herstellung von Rotorblättern für Windkraftanlagen, beim Bau von Booten und Lastkraftwagen, bei der Herstellung von Sportausrüstungen und bei der Sanierung von Rohrleitungen verwendet.

⁸⁸ Siehe 32. Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen, a. a. O., Abschnitt 6.2, S. 41.

⁸⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2020 (COM(2022) 331 final vom 30.6.2022, S. 2).

⁹⁰ Ebenda.

Bezug auf die EU-Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2007–2013 abgenommen, während sie bei den Fällen in Bezug auf den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020⁹¹ entsprechend den Durchführungszyklen stetig zugenommen hat, sodass sie jetzt den größten Teil der gemeldeten Unregelmäßigkeiten (etwa 90 %) ausmachen. Die in Bezug auf jährliche Ausgaben (Direktzahlungen an Landwirte und Marktunterstützungsmaßnahmen) gemeldeten Unregelmäßigkeiten sind stabil geblieben.

Tabelle 4 – Ausgaben: Im Jahr 2021 aufgedeckte und gemeldete Unregelmäßigkeiten nach Haushaltsbereich

Haushaltsbereich	Betrügerische Unregelmäßigkeiten		Nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten		FDR ⁹²	IDR ⁹³
	Zahl	Mio. EUR	Zahl	Mio. EUR	%	%
Landwirtschaft	250	30,0	3455	204,0	0,06 %	0,38 %
<i>Entwicklung des ländlichen Raums</i>	144	16,5	2400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Unterstützung der Landwirtschaft</i>	98	13,0	1015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Beides/unklar</i>	8	0,5	40	1,8	-	-
Europäische Struktur- und Investitionsfonds	215	1624,0	2271	812,9	2,57 %	1,29 %
<i>Kohäsionsfond und EFRE</i>	155	1605,5	1627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Sozialfonds</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Fischereifonds</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Sonstige geteilte Mittelverwaltung	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Heranführungshilfe	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
<i>Heranführungshilfe</i>			1	0,4	-	-
<i>Instrument für Heranführungshilfe I</i>	4	0,4	29	2,3	-	-
<i>Instrument für Heranführungshilfe II</i>	25	1,5	56	1,5	-	-
Direkte Ausgaben	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
INSGESAMT	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

⁹¹ Die mit den Programmplanungszeiträumen verknüpften Ausgabenbereiche betreffen die Entwicklung des ländlichen Raums sowie die Kohäsions-, Fischerei- und Innenpolitik.

⁹² FDR – Fraud Detection Rate (Aufdeckungsquote bei Betrug): Verhältnis der Schadensbeträge durch betrügerische Unregelmäßigkeiten zur Gesamtsumme der erfolgten Zahlungen.

⁹³ IDR – Irregularity Detection Rate (Aufdeckungsquote bei Unregelmäßigkeiten): Verhältnis der durch nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten verursachten Schadensbeträge zur Gesamtsumme der erfolgten Zahlungen.

6.3.1. Geteilte Mittelverwaltung

Landwirtschaft: Abweichungen der Werte aus dem Jahr 2021 vom Fünfjahresdurchschnitt 2017–2021

+1 % Anzahl der betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten

-28 % Schadensbeträge durch betrügerische Unregelmäßigkeiten

+18 % Schadensbeträge durch nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Landwirtschaft⁹⁴ – Die Analyse des Fünfjahreszeitraums (2017–2021) hat ergeben, dass sich die wichtigsten in den vorangegangenen Berichten über den Schutz der finanziellen Interessen dargelegten Muster bestätigt haben.⁹⁵ Trotz stetiger Zunahme liegen die betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Bereich ländliche Entwicklung in Bezug auf den Programmplanungszeitraum 2014–2020 nach einem vergleichbaren Durchführungszeitraum unterhalb der

für den Zeitraum 2007–2013 gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Die im Bereich Unterstützung der Landwirtschaft (einschließlich Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen) gemeldeten Betrugsfälle sind im Laufe der Zeit stabil geblieben, wenngleich im Jahr 2021 im Vergleich zum vorangegangenen Jahr ein Rückgang um 17 % zu verzeichnen ist. Bei den Direktzahlungen bleiben die gemeldeten Betrugsfälle im Verhältnis zu den Zahlungen auf einem niedrigen Niveau. Am höchsten fällt das Verhältnis bei den Marktstützungsmaßnahmen aus, insbesondere im **Obst- und Gemüse**sektor und im Zusammenhang mit **nationalen Stützungsprogrammen im Wein**sektor. Auch die Schadensbeträge fielen im Bereich der Marktstützungsmaßnahmen ziemlich hoch aus, insbesondere bei der **Absatzförderung für Agrarerzeugnisse**.

Die **Risikoanalyse und unaufgeforderte Übermittlungen von Informationen aus der Zivilgesellschaft**, einschließlich durch die Medien, **tragen nur geringfügig** zur Aufdeckung betrügerischer und nichtbetrügerischer Unregelmäßigkeiten im Bereich ländliche Entwicklung und Direktzahlungen an Landwirte bei. Bei den Marktstützungsmaßnahmen spielt die Risikoanalyse eine größere Rolle bei der Aufdeckung aufgrund der risikobasierten Prüfung von Geschäftsunterlagen der Zahlungen erhaltenden Einrichtungen.

Momentaufnahme 14 – Betrugsbekämpfung in der ökologischen/biologischen Produktion

Die Kommission hat die Betrugsbekämpfung in der ökologischen/biologischen Produktion auf der Grundlage des Aktionsplans zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion⁹⁶ verstärkt. Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU hat sie den Abgleich von Informationen im Informationssystem für den ökologischen Landbau (OFIS) zu möglichen Verstößen in der ökologischen/biologischen Produktion mit ihr zur Verfügung stehenden Informationen zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung für die ökologische/biologische Produktion systematisch ausgebaut. Das OLAF hat zu diesem Zweck direkten Zugriff auf die Daten im OFIS erhalten.

⁹⁴ Für eine vollständige Analyse der im Bereich Landwirtschaft gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Abschnitt 3 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

⁹⁵ Siehe den 32. Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen 2020, a. a. O., S. 37.

⁹⁶ COM(2021) 141.

Mit der EUSa fanden Sondierungsgespräche im Hinblick auf den Zugang der EUSa zu Daten aus dem OFIS statt. Den Zugriff auf TRACES⁹⁷ hat sie bereits erhalten.

Etwa zehn Jahre nach den ersten Meldungen ist **der Anteil von Fällen von vermutetem Betrug, die nicht zu einer Verurteilung geführt haben, nach wie vor sehr hoch**, während der Anteil der Fälle, in denen Betrug aufgedeckt wurde, niedrig ist. Dies könnte ein Zeichen dafür sein, dass mehr in die Untersuchung und Verfolgung investiert werden müsste.

Momentaufnahme 15 – Landwirtschaft: am häufigsten aufgedeckte Unregelmäßigkeiten

Im Zeitraum 2017–2021 gab es die meisten aufgedeckten betrügerischen Unregelmäßigkeiten bei **Direktzahlungen an Landwirte, gefälschten Unterlagen und Beihilfeanträgen**. Viele Unterlagen und Informationen können gefälscht werden, z. B. Pachtverträge oder Eigentumsdokumente sowie Dokumente im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen.

Bei den **Marktstützungsmaßnahmen** kam es vor allem bei der **Umsetzung der Maßnahme** zu Betrug, oft in Kombination mit anderen Verstößen. In mehreren vom OLAF untersuchten Fällen im Zusammenhang mit der **Marktstützungsmaßnahme „Absatzförderung“** wurden erhebliche Schadensbeträge gemeldet. Hier gab es **Interessenkonflikte** in Kombination mit anderen Unregelmäßigkeiten. Die **künstliche Schaffung von Voraussetzungen**, um finanzielle Unterstützung zu erhalten, stellt ein potenzielles Risiko dar.

Im Bereich **ländliche Entwicklung** griffen Betrüger hauptsächlich auf die **Fälschung von Dokumenten** zurück. Dazu gehören die Fälschung von Rechnungen, die Deklaration gebrauchter Ausrüstung als neu, das Tricksen bei Angeboten in Vergabeverfahren oder die Angabe falscher Informationen zur Erfüllung der Voraussetzungen für den Erhalt der Hilfe. Eine erhebliche Zahl an betrügerischen Unregelmäßigkeiten betraf die **nicht vollständige Umsetzung der Maßnahme**. Die **künstliche Schaffung von Voraussetzungen** stellt auch ein potenzielles Risiko für die Finanzierung zur Entwicklung des ländlichen Raums dar. Beihilfeempfänger können zum Beispiel landwirtschaftliche Betriebe künstlich aufteilen und über mehrere, miteinander verbundene Unternehmen Beihilfe beantragen, um Obergrenzen für Hilfen zu umgehen.

⁹⁷ TRACES ist die Online-Plattform der Europäischen Kommission für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Bescheinigungen, die für die Einfuhr von Tieren, tierischen Erzeugnissen, Lebens- und Futtermitteln nicht tierischen Ursprungs und Pflanzen in die Europäische Union sowie für den Handel innerhalb der EU und die Unionsausfuhren von Tieren und bestimmten tierischen Erzeugnissen erforderlich sind.

**Kohäsionspolitik: Abweichungen der Werte
aus dem Jahr 2021 vom
Fünfjahresdurchschnitt 2017–2021**

-11 % Anzahl der betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten

+186 % Schadensbeträge durch betrügerische Unregelmäßigkeiten

+14 % Schadensbeträge durch nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten

Europäischer Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)⁹⁸ – Die Zahl der betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem **Programmplanungszeitraum 2007–2013** und dem ESIF sind zwischen 2017 und 2021 gesunken. Die für den **Programmplanungszeitraum 2014–2020** gemeldeten Unregelmäßigkeiten verzeichneten einen Anstieg. Diese Dynamik steht im Einklang mit den bekannten Trends und Mustern bei der Aufdeckung und Meldung von

Unregelmäßigkeiten und steht im Zusammenhang mit dem Durchführungszyklus mehrjähriger Programme.

Die Zahl der für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten entspricht den für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, wenn man die gleiche Anzahl an Jahren seit Beginn des Zeitraums betrachtet. Die Aufdeckungsquote bei Betrug lag um etwa ein Prozent höher als für den Programmplanungszeitraum 2007–2013.⁹⁹ Bei den nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten ist dies nicht der Fall. Hier fällt der **Rückgang der acht Jahre nach Beginn des Programmplanungszeitraums gemeldeten Anzahl und der Schadensbeträge** ins Auge (siehe **Momentaufnahme 17** für eine Analyse der Gründe für diesen Rückgang).

Momentaufnahme 16 – Gründe für den Rückgang nicht betrügerischer Unregelmäßigkeiten im Bereich Kohäsionspolitik

Das **OLAF** hat eine **spezifische Analyse** der von den Mitgliedstaaten bis einschließlich 2020 gemeldeten nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten in der Kohäsions- und Fischereipolitik durchgeführt. Diese Analyse ergab eine Reihe möglicher Erklärungen, mit denen sich der große Rückgang in weiten Teilen erklären lässt:

Verzögerungen bei der Umsetzung relevanter operationeller Programme können die aktuelle Lücke zum Teil erklären. Des Weiteren lässt sich der Rückgang nicht betrügerischer Unregelmäßigkeiten durch eine mögliche **Änderung in der Meldepraxis** einiger Behörden bei Unregelmäßigkeiten mit einem Schadensvolumen von weniger als 10 000 EUR erklären.

Für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 wurde die **Möglichkeit zur Anwendung vereinfachter Kostenoptionen** ausgeweitet. Der Anteil der unter vereinfachte Kostenoptionen fallenden Ausgaben im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ist von 7 % auf 33 % gestiegen

⁹⁸ Für eine vollständige Analyse der in Bezug auf den ESIF gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Abschnitt 4 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

⁹⁹ Im Hinblick auf den Programmplanungszeitraum 2014–2020 wird die Aufdeckungsquote bei Betrug durch umfangreiche Aufdeckungen durch Rumänien und die Slowakei stark beeinflusst. Dabei handelt es sich jedoch um einzelne Unregelmäßigkeiten mit hohen Schadensbeträgen. Diese Unregelmäßigkeiten wirkten sich auch erheblich auf die Aufdeckungsquote bei Betrug der EU-27 aus. Der Vergleich der beiden Programmplanungszeiträume ist wichtig, da er zeigt, dass der Anstieg um 186 % im Jahr 2021 im Vergleich zum Fünfjahresdurchschnitt auf außergewöhnliche Situationen zurückzuführen ist.

und dürfte damit wesentlich zum Rückgang nicht betrügerischer Unregelmäßigkeiten beigetragen haben.

Ein weiterer Grund könnte eine **verzögerte Annahme einer geänderten Abweichung** bei der Meldung nicht betrügerischer Unregelmäßigkeiten sein, die 2009 stattfand und sich auf den Zeitraum 2007–2013 auswirkte.

Auch die **Einführung von Jahresabschlüssen und die Herausnahme von Zwischenbewertungen** könnte zu dem Rückgang beigetragen haben. Seit dem Programmplanungszeitraum 2014–2020 können die Mitgliedstaaten Ausgaben aus Jahresabschlüssen herausnehmen, für die es Zwischenbewertungen zur Rechtmäßigkeit und zur Ordnungsmäßigkeit gibt. Mit dieser Herausnahme vermeiden die Mitgliedstaaten eine Kürzung des Beitrags aus einem bestimmten Fonds, auch wenn Unregelmäßigkeiten auftreten. Die Mitgliedstaaten machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Unter bestimmten Umständen sowie sieben Jahre nach der Umsetzung (Ende 2020) machen die kombinierten Effekte dieser Gründe etwa zwei Drittel des EU-weiten Rückgangs der gemeldeten nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten aus.

Ebenso zu berücksichtigen ist die Auswirkung erhöhter Verwaltungskapazität. Es gibt keine Indikatoren, mit denen sich messen ließe, wie stark die Kapazitäten der durchführenden Stellen und der Empfänger zugenommen haben oder welche Auswirkungen dies auf den Rückgang der unbeabsichtigten Unregelmäßigkeiten haben könnte. Es gibt jedoch einige beitragende Faktoren, die auf solche positiven Entwicklungen hinweisen, zum Beispiel: a) die Einführung **effektiver und verhältnismäßiger Betrugsbekämpfungsmaßnahmen** auf Ebene der operationellen Programme, die zu einer frühzeitigen Aufdeckung und Verhinderung von (betrügerischen und nicht betrügerischen) Unregelmäßigkeiten geführt haben könnten, b) die **verbesserte Qualität und gestiegene Erfahrung der zuständigen Stellen** (insbesondere in einigen Mitgliedstaaten), **einschließlich Empfängern**, und c) die **vermehrte Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch Integritätspakte** (siehe **Momentaufnahme 18**).

Auf der anderen Seite **könnte der Ausbruch der COVID-19-Pandemie zusätzlichen Druck auf die Verwaltungskapazität derjenigen Stellen ausgeübt haben, die für Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständig sind.** Dies könnte dazu führen, dass in den kommenden Jahren mehr Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden.

Im Bereich der Kohäsionspolitik scheinen die **Risiken** für Unregelmäßigkeiten bei **Verkehr, Umweltschutz, Forschung und technologische Entwicklung (FTE) sowie Innovation, soziale Inklusion** und die Förderung der **Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte** höher zu sein.

Die Analyse hat Risiken im Zusammenhang mit dem **ökologischen Wandel** ergeben, u. a. bei Investitionen in Energieeffizienz, der Bereitstellung von Trinkwasser, der Abfallwirtschaft, erneuerbaren Energien (Solarenergie) und der Risikoprävention. Im Bereich **digitaler Wandel** scheinen Risiken – was die Anzahl der Unregelmäßigkeiten betrifft – vor allem bei Dienstleistungen und Anwendungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und – was die Höhe der Schadensbeträge betrifft – bei Dienstleistungen und Anwendungen der elektronischen Verwaltung aufzutreten. Aber auch bei Investitionen in die Infrastruktur für den digitalen Wandel wurden Unregelmäßigkeiten gemeldet.

Im Bereich **FTE und Innovation** bestehen laut Analyse höhere Risiken bei Investitionen in die Bereitstellung von Unterstützung für diese Tätigkeiten in Unternehmen. Besonders betroffen waren Maßnahmen zur Anregung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU.

Hohe Risiken bestehen bei Investitionen in die **Verkehrsinfrastruktur** aufgrund der Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten in allgemeinen Straßenprojekten auf regionaler und lokaler Ebene sowie aufgrund der hohen Schadensbeträge im Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten im

Eisenbahnsektor und bei Straßen des transeuropäischen Netzes (TEN). Auch Investitionen in die multimodale Infrastruktur des TEN und in Elektrizitätsnetze scheinen Risiken zu bergen.

Im Bereich **soziale Inklusion**, Armut und Diskriminierung scheinen Investitionen in i) die aktive Inklusion, ii) die Gesundheitsinfrastruktur, iii) einen besseren Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu sozialen Diensten, iv) die soziale Infrastruktur und die Revitalisierung ländlicher und städtischer Gebiete, v) die Förderung marginalisierter Bevölkerungsgruppen und vi) die Kinderbetreuungsinfrastruktur höhere Risiken zu bergen.

Bei der Förderung der **Beschäftigung** und Mobilität der Arbeitskräfte gibt es höhere Risiken bei Investitionen in i) die Anpassung von Arbeitskräften und Unternehmen an Veränderungen, insbesondere Maßnahmen zur Gestaltung und Verbreitung innovativer und produktiver Arbeitsweisen, ii) den Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich Langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktferner Menschen und iii) Unterstützung von Selbständigkeit und Unternehmensgründungen.

Momentaufnahme 17 – ESI-Fonds: Arten von aufgedeckten Unregelmäßigkeiten

Die häufigsten betrügerischen Unregelmäßigkeiten betrafen die Verwendung **falscher oder gefälschter Dokumente**. Bei betrügerischen Verstößen gegen Vertragsbedingungen/Vorschriften ging es um hohe Schadensbeträge. Diese Art von Betrug betraf oft die **unvollständige oder gar nicht erfolgte Umsetzung der finanzierten Maßnahme**. In Bezug auf Ethik und Integrität bestanden die meisten betrügerischen Unregelmäßigkeiten aus **Interessenkonflikten**. Die meisten gemeldeten Fälle nicht betrügerischer Unregelmäßigkeiten waren Verstöße gegen das **Vergaberecht**. Hier wurde jedoch in nur vier Prozent der Fälle Betrug festgestellt.

Die **Risikoanalyse** trägt nach wie vor wenig zur Aufdeckung von Betrugsfällen bei. Dafür werden **Informationen aus der Zivilgesellschaft** (einschließlich in den Medien veröffentlichter Informationen) immer wichtiger. Bei nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten ist dies allerdings nicht der Fall. Die Aufdeckung von Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten könnte durch nachträgliche themenbezogene Risikoanalyseprojekte mit Konzentration auf Gruppen von Transaktionen in der Vergangenheit verbessert werden.

Momentaufnahme 18 – Integritätspakete und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

In den Programmen für den Zeitraum 2021–2027 werden im Bereich Gestaltung und Bewertung Integritätspakete gefördert. Dabei handelt es sich um ein Überwachungsinstrument, das sich auf die Zivilgesellschaft stützt und die Transparenz, Rechenschaftspflicht und verantwortungsvolle Verwaltung bei öffentlichen Aufträgen erhöhen soll. In elf Mitgliedstaaten wurden in den Jahren 2016–2021 dazu 18 Pilotprojekte durchgeführt. Die Kommission bestärkt die Mitgliedstaaten darin, in gezielten, durch EU-Mittel finanzierten Vorhaben weiterhin auf Integritätspakete zu setzen und sie immer mehr in ihre Programme einzubeziehen. Sie bietet den Mitgliedstaaten diesbezüglich Unterstützung in Form der vor Kurzem veröffentlichten Toolbox an.¹⁰⁰

Etwa zehn Jahre nach den ersten Meldungen ist der Anteil von Fällen von vermutetem Betrug, die nicht zu einer Verurteilung geführt haben, nach wie vor sehr hoch, während der Anteil der Fälle, in denen Betrug aufgedeckt wurde, niedrig ist. Dies könnte ein Zeichen dafür sein, dass mehr in die Untersuchung und Verfolgung investiert werden müsste.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

Sonstige geteilte Mittelverwaltung¹⁰¹ – Von den anderen Bereichen der geteilten Mittelverwaltung in der Innenpolitik war der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen am häufigstem von Betrug betroffen. Mehr als 90 % der aufgedeckten nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten betrafen folgende Fonds: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

6.3.2. Indirekte Mittelverwaltung

Heranführungshilfe¹⁰² – Im Vergleich zum Fünfjahresdurchschnitt sind die in diesem Bereich für das Jahr 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten rückläufig (-23 % bei der Anzahl und -48 % bei den Schadensbeträgen). Im selben Zeitraum wurden die meisten Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Heranführungshilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgedeckt.

6.3.3. Direkte Mittelverwaltung

Die im Zusammenhang mit direkten Ausgaben der Kommission aufgedeckten betrügerischen Unregelmäßigkeiten haben seit 2016 abgenommen und waren in den letzten vier Jahren trotz eines geringen Anstiegs 2021 eher stabil. Nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten nahmen weiter ab und im Jahr 2021 wurden sowohl die wenigsten Fälle als auch die niedrigsten Schadensbeträge gemeldet.¹⁰³

Momentaufnahme 19 – Direkte Ausgaben: am häufigsten aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und betroffene Politikbereiche

Am häufigsten treten Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Ausgaben und der Untererfüllung/Nichterfüllung auf.

Die im Jahr 2021 am meisten von Unregelmäßigkeiten betroffenen Politikbereiche waren Forschung und Innovation, Binnenmarkt, Sicherheit, Verteidigung und Grenzschutz, strategische Investitionen der EU und Maßnahmen im Außenbereich.

7. AUSBLICK AUF 2022, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die COVID-19-Pandemie stellte die EU vor neue Herausforderungen, auf die sie rasch und flexibel reagiert und neue Instrumente und Ressourcen bereitgestellt hat. Die Herausforderungen und Folgen dieser Krise sind noch nicht bezwungen, da hat Russlands Invasion der Ukraine bereits eine neue Dynamik ausgelöst mit schwerwiegenden Folgen für die EU, ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaft.

¹⁰¹ Für eine Analyse der in Bezug auf diese Mittel gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Abschnitt 4.6 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

¹⁰² Für eine Analyse der in Bezug auf die Heranführungshilfe gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Abschnitt 5 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

¹⁰³ Für eine Analyse der in Bezug auf die direkte Mittelverwaltung gemeldeten Unregelmäßigkeiten siehe Abschnitt 6 des begleitenden Dokuments zu diesem Bericht „Statistische Evaluierung der 2021 gemeldeten Unregelmäßigkeiten“.

Am 18. Mai 2022 legte die Kommission ein Paket zum Umgang mit den Themen vor, die seit der Invasion in der Ukraine in den Fokus gerückt sind. Dazu gehören die Sicherung der Energieversorgung der EU, die Investitionslücke bei der Verteidigung und der langfristige Wiederaufbau der Ukraine. Alle diese Themen wirken sich auf den EU-Haushalt auf.

Der EU-Haushalt steht bereits unter Druck, da neue Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der jüngsten Ereignisse eingeführt werden (z. B. **REPowerEU**), Prioritäten sich verschieben (Migration) und das umfangreichste je gegen ein Land (und gegen bestimmte Einzelpersonen) verhängte Sanktionspaket umgesetzt werden muss, was nicht ohne Folgen für die Einnahmen (Einfuhr und Ausfuhr von Waren) und die Ausgaben (Ausschluss von Vergabeverfahren und Finanzhilfen) der EU bleiben wird.

Bereits mit der Einführung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne kam den **nationalen Behörden** bei der Sicherstellung eines angemessenen Schutzniveaus für die finanziellen Interessen der EU **eine erheblich größere Bedeutung zu**. Auf den Verwaltungen der Mitgliedstaaten wird 2022 und in den kommenden Jahren weiterhin ein großer Druck lasten, da sie die Ausgabenprogramme des Programmplanungszeitraums 2021–2027 umsetzen und in Bezug auf die Umsetzung der diversen Fonds unterschiedliche Arten der Mittelverwaltung kennen und beherrschen müssen.

7.1. Die Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene

Die Ergebnisse des OLAF und der EUSTa für das Jahr 2021¹⁰⁴ verdeutlichen den **Mehrwert, den die EU-Ebene zum Schutz der finanziellen Interessen der EU** und zur Betrugsbekämpfung **beisteuern kann**, da sie die Grenzen überwindet, die den nationalen Systemen insbesondere beim Umgang mit grenzüberschreitenden Straftaten gesetzt sind.

Außerdem zeigen sie, wie wichtig es ist, weiter an einem harmonisierten Ansatz der **Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene** zu arbeiten. Dazu müssen vor allem die nationalen Rechtsvorschriften in Einklang mit dem EU-Recht und seinen Grundsätzen stehen.

Die Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (**Konditionalitätsverordnung**) ist seit 1. Januar 2021 in Kraft und rechtsverbindlich. Sie gilt für alle Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat nach diesem Datum, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen (oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen).

Die Konditionalitätsverordnung ermöglicht es der EU, Maßnahmen (z. B. Aussetzung von Zahlungen oder Finanzkorrekturen) zum Schutz des EU-Haushalts zu ergreifen und dabei gleichzeitig sicherzustellen, dass die Endbegünstigten von EU-Mitteln ihre Zahlungen weiterhin unmittelbar von den betreffenden Mitgliedstaaten erhalten. Die Verhaltensweise von Behörden in Bezug auf Betrug gehört zu den Umständen, die für ein Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung relevant sind, wenn dabei gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird.

Am 16. Februar 2022 wies der Europäische Gerichtshof die von zwei Mitgliedstaaten vorgebrachten Klagen (C-156/21¹⁰⁵ und C-157/21¹⁰⁶) ab und urteilte, dass die Verordnung in die durch die Verträge eingeräumte Befugnis zur Aufstellung der Haushaltsregeln zur Ausführung

¹⁰⁴ Siehe Momentaufnahmen 3 und 4.

¹⁰⁵ Urteil vom 16. Februar 2022. ECLI:EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Urteil vom 16. Februar 2022. ECLI:EU:C:2022:98.

des Unionshaushalts fällt. Am 2. März 2022 gab die Kommission Leitlinien für die Anwendung der Verordnung heraus, in denen das Urteil des Gerichtshofs berücksichtigt wird.

Empfehlung 1 – Ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug

Mitgliedstaaten, gegen die von der Kommission Verletzungsverfahren eingeleitet wurden, sollten umgehend für Abhilfe sorgen und ihre nationalen Rechtsvorschriften anpassen, um die Richtlinie korrekt umzusetzen.

Ein kohärentes und vermehrt einheitliches Vorgehen auf EU-Ebene im Bereich der Betrugsbekämpfung trägt auch dazu bei, mögliche Schlupflöcher in der gesamten Kontrollarchitektur zu schließen, die von Betrügern ausgenutzt werden können.

Empfehlung 2 – Beteiligung an der EUSa

Die Kommission fordert erneut die EU-Mitgliedstaaten, die sich noch nicht an der EUSa beteiligen, auf, dies zu tun. Die Mitgliedstaaten, die sich bereits an der EUSa beteiligen, sollten sicherstellen, dass die EUSa alle Befugnisse ausüben kann, die ihr durch ihre Gründungsverordnung verliehen wurden.

7.2. Transparenz, Betrugsrisikomanagement und Digitalisierung der Betrugsbekämpfung

Für den MFR 2021–2027 und NextGenerationEU hat die Kommission Vorschläge zur **Verbesserung der Datenqualität und der Interoperabilität der IT-Systeme** über die Empfänger von EU-Mitteln vorgelegt für die Fälle, in denen der Haushalt im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeführt wird.

Einer der Vorschläge der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfazilität und die Kohäsionspolitik, der von den beiden gesetzgebenden Organen beibehalten wurde, verpflichtet die Mitgliedstaaten, **Daten zu den Empfängern von EU-Mitteln und ihren wirtschaftlichen Eigentümern** aufzuzeichnen und zu speichern. Für die GAP erheben die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Daten zu Gruppen, an denen die Empfänger beteiligt sind.

Mit einer gezielten Änderung der Haushaltsordnung¹⁰⁷ möchte die Kommission die Art und Weise, wie Informationen zur Verwendung des EU-Haushalts und zu Empfängern von EU-Mitteln der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, weiter verbessern. Die Kommission schlägt vor, die Mitgliedstaaten und andere Stellen, die den EU-Haushaltsplan über alle Arten der Mittelverwaltung ausführen, zu verpflichten, der Kommission jährlich Informationen zu ihren Empfängern von EU-Mitteln zu übermitteln, einschließlich eindeutiger Merkmale zur Rechtspersönlichkeit der Empfänger. Das Recht der Empfänger auf Schutz ihres Privatlebens und ihrer personenbezogenen Daten soll dabei gewahrt werden.¹⁰⁸ Die Kommission würde diese Informationen den ihr zur direkten Mittelverwaltung zur Verfügung stehenden Daten ergänzen und wäre für die Konsolidierung, Zentralisierung und Veröffentlichung der Informationen in einer Datenbank auf einer einheitlichen Website zuständig, in der alle Arten der Mittelverwaltung abdeckt werden. Die daraus resultierende einheitliche Website wäre eine verbesserte Version des **Finanztransparenzsystems**, das derzeit für die direkte Mittelverwaltung genutzt wird.

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final vom 22.4.2022.

¹⁰⁸ Im Einklang mit Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) und Verordnung (EU) 2018/1725.

Die gezielte Änderung der Haushaltsordnung bietet eine weitere Gelegenheit zum weiteren Ausbau des Schutzes des EU-Haushalts vor Unregelmäßigkeiten, Betrug, Korruption und Interessenkonflikten.

Erstens hat die Kommission vorgeschlagen, die **Verwendung eines einheitlichen integrierten IT-Systems** zur Datenauswertung und Risikoanalyse **verbindlich** vorzuschreiben. Die Nutzung des bestehenden Systems Arachne ist freiwillig und auch wenn es in der Kohäsionspolitik bereits großflächig zum Einsatz kommt und gerade auch für die Agrarausgaben eingeführt wird, wäre es ein großer Schritt nach vorn, wenn die Nutzung verbindlich würde.

Zweitens schlägt die Kommission vor, den **Anwendungsbereich und die Wirksamkeit des Früherkennungs- und Ausschlussystems (Early Detection and Exclusion System – EDES) auszuweiten**. Das System besteht aus einer Reihe von Maßnahmen, die sich gegen unzuverlässige Wirtschaftsteilnehmer richten. Es ermöglicht insbesondere ein frühzeitiges Erkennen betrügerischer oder unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer und ihren eventuellen Ausschluss von EU-Mitteln. Zu den verbotenen Praktiken gehören zahlreiche, die professionelle Integrität beeinträchtigende Verhaltensweisen (z. B. Betrug, Korruption und schwere Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit) sowie Versäumnisse bei der Vertragserfüllung (wie erhebliche Defizite bei der Umsetzung von mit EU-Mitteln finanzierten Verträgen).¹⁰⁹ Diesbezüglich hat die Kommission außerdem die Erweiterung des Systems auf Empfänger im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit einem verhältnismäßigen und gezielten Ansatz vorgeschlagen. Damit soll sichergestellt werden, dass auf EU-Ebene getroffene Entscheidungen über einen Ausschluss von den Behörden des Mitgliedstaats in geteilter Mittelverwaltung durchgesetzt werden. Die Kommission schlägt ferner vor, dass es erlaubt werden soll, verbundene Stellen und/oder wirtschaftliche Eigentümer einer primär ausgeschlossenen Stelle von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen und letztlich vom Erhalt von EU-Mitteln auszuschließen.

Drittens werden die vorgeschlagenen Änderungen der Haushaltsordnung, sofern sie von den gesetzgebenden Organen gebilligt werden, **die Effizienz und Qualität der Kontrollen und Prüfungen mithilfe von Digitalisierung und neuen Technologien** (maschinelles Lernen, robotergestützte Prozessautomatisierung und künstliche Intelligenz) steigern. Diesen Aspekten wird in der Haushaltsordnung eine größere Sichtbarkeit verliehen und eine breitere und konsistentere Nutzung digitaler Prüfungen und Kontrollen ermöglicht sowie die Kosten für Kontrollen und Prüfungen gesenkt. Die Digitalisierung der Betrugsbekämpfung wird auch Thema der für das Jahr 2023 geplanten Überarbeitung des Aktionsplans zur Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission sein.

Empfehlung 3 – Digitalisierung der Betrugsbekämpfung

Solange die Überarbeitung der Haushaltsordnung noch andauert, sollten die Mitgliedstaaten die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente (Arachne, EDES, IMS) voll ausschöpfen. Die Kommission setzt sich für die Entwicklung von mit nationalen Systemen interoperabler Lösungen ein, damit ihr Potenzial voll genutzt werden kann.

Ein frühzeitiger und proaktiver Ansatz zur Bewertung und Überwachung von Risiken ist für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU unabdingbar. Dazu gehören die Nutzung aller verfügbaren Informationsquellen, der Austausch von Informationen zwischen den beteiligten Diensten und unverzügliche Rückmeldungen zu den ergriffenen Maßnahmen. Eine solche permanente Auswertung, der stetige Austausch von Informationen und eine

¹⁰⁹ Eine ausführliche Übersicht über die von dem Gremium im Jahr 2021 getroffenen Entscheidungen findet sich in dem begleitenden Dokument zu diesem Bericht „Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) – Gremium nach Artikel 143 der Haushaltsordnung“.

ununterbrochene Überwachung der Risiken, Trends bei Betrug und Rückmeldungen ist für die Feinabstimmung der für den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu ergreifenden Maßnahmen erforderlich.

Empfehlung 4 – Stärkung der Betrugsrisikoanalyse

Die Mitgliedstaaten sollten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU einen proaktiven Ansatz verfolgen. Das heißt, sie sollten Daten aus allen verfügbaren Quellen nutzen, die Daten analysieren und Informationen u. a. mit Strafverfolgungsbehörden und der Kommission austauschen, um neu auftretende Risiken und Trends bei Betrug rechtzeitig zu erkennen und anzugehen.

Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten auf von der Kommission in diesem Bericht und anderen strategischen Analysen und gezielten Berichten bereitgestellten Informationen reagieren und unverzüglich Rückmeldungen zu den Maßnahmen geben, die sie zur Überwachung von Betrugsrisiken und -trends ergreifen.