

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 8/98

über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude), zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrages)

(98/C 230/01)

INHALTSVERZEICHNIS

	Ziffern	Seite
1. EINLEITUNG	1.1 – 1.12	2
Prüfungsumfang	1.1	2
Wichtigste Feststellungen	1.2 – 1.12	2
2. ORGANISATION DER BETRUGSBEKÄMPFUNG INNERHALB DER KOMMISSION	2.1 – 2.34	3
Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission	2.1 – 2.12	3
Betrugsprävention	2.13 – 2.19	5
Verteilung der Zuständigkeiten: Das Mandat der UCLAF	2.20 – 2.25	6
Sicherheitsmaßnahmen	2.26 – 2.32	7
Interne behördliche Ermittlungen	2.33 – 2.34	7
3. AUFBAU DER UCLAF	3.1 – 3.37	8
Struktur	3.1 – 3.18	8
Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten	3.19 – 3.27	11
Informations- und „Intelligence“-Systeme	3.28 – 3.37	13
4. FINANZIELLE ÜBERWACHUNG UND WIEDEREINZIEHUNG	4.1 – 4.21	15
Allgemeiner Überblick	4.1 – 4.5	15
Traditionelle Eigenmittel	4.6 – 4.9	15
EAGFL, Abteilung Garantie	4.10 – 4.11	16
Verbesserung der Rechtslage im Agrarbereich	4.12 – 4.14	16
Strukturfonds	4.15 – 4.21	17

	Ziffern	Seite
5. ZUVERLÄSSIGKEIT DER IM JAHRESBERICHT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG ENTHALTENEN ANGÄBEN	5.1 – 5.11	18
Vorgelegte Daten	5.1 – 5.3	18
Zuverlässigkeit der Daten	5.4 – 5.11	18
6. KORRUPTION UND DIENSTVERGEHEN.....	6.1 – 6.13	20
Bekämpfung der Korruption	6.1 – 6.2	20
Zuweisung der Zuständigkeiten	6.3 – 6.4	20
Fehlen eindeutiger Leitlinien für behördliche Ermittlungen	6.5 – 6.7	20
Durchsetzung einer „Null-Toleranz“-Politik	6.8 – 6.10	21
Festgestellte Probleme	6.11 – 6.13	21
7. SCHLUSSFOLGERUNG	7.1 – 7.7	22
ANHÄNGE I – IV		24
Antworten der Kommission		34

1. EINLEITUNG

Prüfungsumfang

1.1. Anfang 1997 beschloß der Hof, die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Stellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude), zu prüfen. Bislang umfaßte die Prüfung eine Bewertung der zur Schaffung eines entsprechenden Rechts-, Organisations- und Verwaltungsrahmens, der die erfolgreiche Tätigkeit der UCLAF gewährleisten soll, getroffenen Maßnahmen sowie eine Beurteilung der Effizienz der UCLAF auf der Grundlage einer Untersuchung aller ihrer Referate, Erhebungen im Vereinigten Königreich und den Niederlanden⁽¹⁾ und eine allgemeine Überprüfung der Betrugsbekämpfungszuständigkeiten des Sicherheitsbüros, der GD XIX und der GD XX.

Wichtigste Feststellungen

1.2. Insbesondere seit 1990 unternimmt die Kommission in ihrem Kampf gegen den Betrug große Anstrengungen. Dies führte zu einer Verbesserung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen in diesem Bereich (siehe Ziffern 2.4–2.6). Die im Rahmen der dritten Säule geschlossenen Übereinkommen und Protokolle wurden jedoch noch nicht ratifiziert (siehe Ziffer 2.11).

⁽¹⁾ Gemäß dem Rechts- und Verwaltungsrahmen sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Beträgereien zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zuständig (siehe Kapitel 2). Deshalb wurden in diese Prüfungsaufgabe Kontrollen auf einzelstaatlicher Ebene eingebaut.

1.3. Innerhalb der Kommission wurde eine Stelle für die Betrugsbekämpfung eingerichtet (siehe Ziffern 2.20–2.23). Dennoch sind die organisatorischen Regelungen (einschließlich jener in bezug auf die Mitgliedstaaten) nicht immer eindeutig, häufig sogar kompliziert und schwerfällig (siehe Ziffer 2.34, Tabelle 1, Ziffern 3.21–3.23 und 3.35–3.36). Außerdem werden die Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren oft nicht korrekt durchgeführt (siehe Ziffern 2.28–2.32).

1.4. Die UCLAF erhielt weiterreichende Aufgaben, mehr Befugnisse und mehr Personal. Der Anteil der Zeitbediensteten am Gesamtpersonal liegt bei etwa 50 %, was innerhalb der Dienststelle zu mangelhafter Kontinuität führt (siehe Ziffern 3.2–3.4).

1.5. Die Datenbanken der UCLAF waren weder voll einsatzfähig noch wirklich effektiv (siehe Ziffern 3.29–3.33). Sie wurden kaum abgefragt, und die in drei der vier operationellen Referate der UCLAF vorhandenen Daten stimmten nicht mit denen in der PRE-IRENE-Datenbank überein (siehe Ziffern 3.8–3.10).

1.6. Die Management-Informationen waren für eine effektive Verwaltung der großen Anzahl an Fällen, mit denen die UCLAF befaßt ist, unzureichend (siehe Ziffern 3.10–3.12). Darüber hinaus ist das Fehlen einheitlicher Methoden bei Dokumentation und Verwaltung der Akten als schwerwiegender Mangel einzustufen (siehe Ziffern 3.13–3.18).

1.7. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission wird durch die Art der Handhabung der Vorrechte und Befreiungen des Personals der Europäischen Union erschwert (siehe Ziffern 3.24–3.26). Zudem hat die UCLAF bei ihren Überprüfungen in den Mitgliedstaaten aufgrund der innerstaatlichen Gesetzge-

bung mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen (siehe Ziffern 3.2–3.23).

1.8. Die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge wird durch die unvollständige Erfassung der Daten über wiedereingezogene Beträge behindert (siehe Ziffern 4.3–4.5). Außerdem halten sich die Mitgliedstaaten nicht streng an ihre Verpflichtung, sämtliche diesbezüglichen Informationen an die Kommission weiterzuleiten (siehe Ziffern 4.6, 4.7, 4.11, 4.19, 4.20).

1.9. Hier sei darauf verwiesen, daß für den EAGFL, Abteilung Garantie, Rechtsvorschriften zur Einführung einer sogenannten „Schwarzen Liste“ angenommen wurden. Die bisher erzielten Ergebnisse sind enttäuschend (siehe Ziffern 4.12–4.14).

1.10. Im Rahmen der Betriebsbekämpfung wurden eine Reihe von Präventivmaßnahmen getroffen (siehe Ziffern 2.13–2.15, 2.19). Bei der von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) durchgeföhrten Studie zur Risikoanalyse kam es jedoch zu großen Verzögerungen, und nur ein Teil der geplanten Bereiche konnte tatsächlich abgedeckt werden (siehe Ziffern 2.16–2.18).

1.11. Teilweise sind die im von der Kommission veröffentlichten Jahresbericht zur Betriebsbekämpfung angeführten Daten über Betrugsfälle unvollständig und daher irreführend (siehe Ziffern 5.4–5.11).

1.12. Verfahren und Zuständigkeiten bei der Bekämpfung der internen Korruption und der Dienstvergehen sind unklar und unvollständig (siehe Ziffern 6.3, 6.11–6.13). Es gibt vor allem auch keine klaren Leitlinien für Ermittlungen (siehe Ziffern 6.5–6.7) und keine eindeutige Politik (wie z. B. eine „Null-Toleranz“-Politik) (siehe Ziffern 6.8–6.9). Bei Korruptionsverdacht gegen Mitarbeiter der Europäischen Union wird mit der Aufhebung der Immunität viel zu lange gezögert (siehe Ziffer 6.10).

2. ORGANISATION DER BETRUGSBEKÄMPFUNG INNERHALB DER KOMMISSION

Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

2.1. Die Organisation der Betriebsbekämpfung innerhalb der Kommission und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel durchliefen mehrere Entwicklungsphasen.

2.2. In einer ersten Phase richtete die Kommission innerhalb einiger GD (insbesondere VI, XX und XXI) für die Betriebsbekämpfung zuständige Verwaltungseinheiten ein. In einem zweiten Schritt beschloß die Kommission 1987⁽²⁾, im Generalsekretariat eine zentrale Koordinierungseinheit (Einheit für die Koordinierung der Betriebsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude) einzurichten sowie in den einzelnen

⁽²⁾ KOM(87) 572 endg.

GD Betriebsbekämpfungseinheiten zu schaffen. Am Anfang dieser zweiten Phase hatte die UCLAF zehn Beamte zur Verfügung (5 davon aus der Laufbahngruppe A), die einem Direktor unterstellt waren. Die Zuteilung weiterer Mitarbeiter an die operationellen Dienste und die UCLAF war geplant.

2.3. Die dritte Phase begann Ende 1994 und war gekennzeichnet durch eine klare Unterscheidung zwischen der Konzeption und Ausführung einer gemeinsamen Politik und der Sammlung von Informationen, Durchführung von Kontrollen und Anregung von Abhilfemaßnahmen, dort wo die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gefährdet waren. Die Kommission beschloß, die Zuständigkeiten der verschiedenen GD auf dem Gebiet der Betriebsbekämpfung auf die UCLAF zu übertragen, um diesen Bereich so weitgehend zu zentralisieren⁽³⁾ (siehe Ziffer 2.5). Daher wurden der UCLAF auch bedeutende personelle Mittel und der Großteil der Haushaltsbefugnis übertragen (detaillierte Angaben zur finanziellen Situation sind Anhang II zu entnehmen).

2.4. Parallel zu dieser Entwicklung wurde der Binnenmarkt vollendet, und der Vertrag über die Europäische Union (EUV) trat in Kraft. Dementsprechend erarbeitete die Kommission 1994 eine neue, auf 4 Hauptachsen basierende Betriebsbekämpfungsstrategie:

- Präsenz vor Ort,
- engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten,
- Verbesserung des Gemeinschaftsrechts,
- Harmonisierung der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen⁽⁴⁾.

2.5. Die Kommission legt jährlich ein Arbeitsprogramm zur Weiterführung ihrer Betriebsbekämpfungsstrategie vor⁽⁵⁾, das nicht nur für die UCLAF, sondern für alle in diesem Bereich zuständigen Dienststellen verbindlich ist (siehe Ziffern 2.20–2.24). Im Arbeitsprogramm 1997/1998 legt die Kommission dar, daß eine Intensivierung der „Arbeit vor Ort“ und die Fortsetzung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Folgende Schwerpunkte werden festgelegt:

- Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten; (die Kommission ist der Ansicht, daß die Konzentration auf die größten grenzübergreifenden Fälle am effizientesten ist);
- Wiedereinziehung der betroffenen Beträge; (die Kommission will die Überwachungsmaßnahmen verstärken);

⁽³⁾ SEK(95) 249. Es sei darauf hingewiesen, daß die UCLAF neben ihren Erhebungen auch weitere Zuständigkeiten wahrnimmt (siehe Ziffer 2.20).

⁽⁴⁾ KOM(94) 92 endg.

⁽⁵⁾ Das Arbeitsprogramm 1997/98 der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Betriebsbekämpfung (KOM(97) 199) enthält auch eine kurze Bewertung der seit 1994 erzielten Ergebnisse.

- Betrugsprävention durch die Verbesserung der Systeme und Rechtsvorschriften;
- Betonung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die ordnungsgemäße Verwaltung des Eigenmittelsystems;
- die mögliche Schaffung eines „Rechtsraums für den Schutz der finanziellen Interessen der Union“, in dem die Sanktionen für Straftaten zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts harmonisiert werden sollen;
- Vorbereitung der Erweiterung durch Ausbau der Beziehungen mit den beitrittswilligen Ländern.

Der Hof hat die Mitteilung der Kommission vom 18. November 1997 über ein „Gezielteres Vorgehen gegen fachliche Unzulänglichkeiten, finanzielle Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption“, (SEK(97) 2182/2), zur Kenntnis genommen. Im ersten Teil dieser Mitteilung werden die derzeitigen Gegebenheiten innerhalb der Kommission beschrieben, die sich — wie aus dem vorliegenden Bericht hervorgeht — auch mit dem Eindruck des Hofs decken. Im zweiten Teil werden Maßnahmen zur Behebung der Schwachstellen in der derzeit gegebenen Situation vorgeschlagen. Der Hof begrüßt zwar die in dieser Mitteilung enthaltenen Anregungen, kann aber im Moment die Wirkung dieser Vorschläge nicht bewerten. Ein vom Rat angenommener Aktionsplan⁽⁶⁾ enthält detaillierte Empfehlungen für die weitere Vorgangsweise auf diesem Gebiet.

2.6. Für eine effizientere Präsenz der UCLAF „vor Ort“ zu sorgen, fällt eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Kommission. Wie die UCLAF ihre Aufgaben ausführt, wird anhand einzelner Aspekte in Kapitel 3 dieses Berichts beleuchtet. Auch die Initiative zur Verbesserung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften liegt bei der Kommission, obwohl einschneidende Veränderungen wahrscheinlich Maßnahmen seitens des Rates und des Parlaments erfordern. Die in diesem Bereich von der Kommission erzielten Fortschritte sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten müssen zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Ermittlung von Betrug und Unregelmäßigkeiten und bei der Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen beitragen; gewisse Maßnahmen können im Wege von Rechtsvorschriften im Rahmen der ersten Säule des Vertrages getroffen werden. Die Fortschritte der UCLAF bei der finanziellen Überwachung und den Maßnahmen zur Wiedereinziehung kommen in Kapitel 4 dieses Berichts zur Sprache. Für die Harmonisierung der Strafrechtsordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bedarf es Maßnahmen aller einzelstaatlichen Regierungen im Bereich der dritten Säule des Vertrages.

2.7. Da es kein gemeinsames Strafrecht gibt, regeln Rechtsakte im Rahmen der ersten oder dritten Säule der Union die Bekämpfung von Betrug (und Korruption) zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen. Tatsächlich be-

stimmt Artikel 209a des EG-Vertrages, daß die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Beträgereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen ergreifen, die sie auch zur Bekämpfung von Beträgereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Diese Verpflichtung fällt eindeutig in den Bereich der ersten Säule.

2.8. Da die Aufdeckung und Verfolgung der Betrugsdelikte aber strafrechtliche Zuständigkeiten und Befugnisse voraussetzt, wurde die Auffassung vertreten, daß zur Erfüllung ebendieser Verpflichtung auf klassische Instrumente des internationalen Rechts zurückgegriffen werden müsse, und zwar auf Übereinkommen, die naturgemäß unter die dritte Säule fallen. Rechtsakte der Gemeinschaft können keine strafrechtlichen Sanktionen vorsehen. Aber sie decken mit dem allgemeinen Begriff „Unregelmäßigkeit“ sowohl eine vorsätzliche (also betrügerische) als auch eine fahrlässige Verletzung des Gemeinschaftsrechts ab; die Rechtsakte sehen verwaltungsrechtliche Sanktionen und erweiterte Kontroll- und Überprüfungsbefugnisse der Kommission zur Aufdeckung solcher Unregelmäßigkeiten vor.

2.9. Im Rahmen der ersten Säule bestehen zwar gewisse Regelungen zur Betrugsbekämpfung, eine Definition des Tatbestandes des Betrugs findet sich aber im Bereich der dritten Säule: Am 26. Juli 1995 erließ der Rat einen Rechtsakt über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁽⁷⁾. Für die Zwecke dieses Übereinkommens umfaßt der Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften:

- a) im Zusammenhang mit Ausgaben jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden; das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge; die mißbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind;
- b) im Zusammenhang mit Einnahmen jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden; das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge; die mißbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge.

⁽⁶⁾ ABl. C 251 vom 15.8.1997.

⁽⁷⁾ ABl. C 316 vom 27.11.1995.

2.10. Es ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 209a im neuen Vertrag von Amsterdam erweitert wird und nunmehr festlegt, daß die Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, insbesondere „...abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken“. Darüber hinaus sieht die Neufassung dieses Artikels folgendes vor: „Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat (...) nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien (...). Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“ Das könnte auch eine Weichenstellung für eine Gemeinschaftsaktion zur Abstimmung der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen sein, unbeschadet der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Verwaltungsrechtliche Sanktionen wären zu einem späteren Zeitpunkt auszuarbeiten.

2.11. Die Aktivitäten im Rahmen der dritten Säule führten dazu, daß der Rat im Zeitraum 1995–1997 zwei Übereinkommen und zwei Protokolle angenommen hat (eines der Übereinkommen wurde in Ziffer 2.9 erwähnt). Doch dieses Regelwerk wird erst nach Ratifizierung durch alle 15 Mitgliedstaaten wirksam, was bisher noch in keinem einzigen Mitgliedstaat geschehen ist. Die derzeit geltenden Regelungen für die Zusammenarbeit der Justizbehörden gehen noch immer auf Bestimmungen des internationalen Rechts aus den 50er Jahren zurück, als Europa weder über gemeinsame Organe noch von einem gemeinsamen Haushalt abgedeckte Politiken verfügte, als Handels- und Kapitalströme einen Bruchteil ihres heutigen Umfangs ausmachten und Wirtschaftsdelikte von Einzelpersonen oder Banden begangen wurden und nicht, wie dies heute der Fall ist, von international organisierten Gruppen, die nach außen den Schein der Legalität aufrechterhalten können⁽⁸⁾.

2.12. Abgesehen davon müßte, selbst wenn all diese Regelungen kurzfristig ratifiziert würden, noch immer eine Reihe von Maßnahmen getroffen werden, um eine stabilere Rechtsgrundlage für die Betrugsbekämpfungspolitik zu schaffen. Die Diskontinuität bei Strafverfolgungsmaßnahmen und die Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Härte und Art der Strafe, stehen der wirksamen Betrugsbekämpfung im Wege⁽⁹⁾. Es bedarf einer radikalen Antwort auf die zwar weithin beklagte aber noch immer allseits hingenommene absurde Praxis, unsere Grenzen für kriminelle Elemente weit zu öffnen und sie im Gegenzug für die mit der Verbrechensbekämpfung befaßten Stellen zu schließen, auch auf die Gefahr

⁽⁸⁾ Siehe „Fraud without frontiers“, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (Task-force „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“, Referat „Zusammenarbeit der Justizbehörden“) über den internationalen Betrug innerhalb der Europäischen Union, erstellt von Deloitte & Touche European and International Fraud Group, 1997.

⁽⁹⁾ Siehe Abschlußbericht „Incompatibilités entre systèmes juridiques et mesures d’harmonisation“. In: Seminar on the Legal Protection of the Financial Interests of the Community, Brussels, November 1993, Oak Tree Press, Dublin 1994.

hin, daß unsere Länder zu sicheren Häfen für Kriminelle verkommen⁽¹⁰⁾.

Betrugsprävention

SEM 2000

2.13. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission ein umfassendes Drei-Phasen-Programm mit der Bezeichnung „SEM 2000“ (SEM steht für „Sound and Efficient Management“ = Effizientes Finanzmanagement) in Angriff genommen, um die Verwaltung der Haushaltssmittel effizienter zu gestalten. In den ersten zwei Phasen sollte die Kommission ihre interne Finanzverwaltung verbessern. Die dritte Phase zielt auf eine bessere Bewirtschaftung der Gemeinschaftsmittel durch die Mitgliedstaaten ab.

Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften

2.14. In diesem Zusammenhang traf die Kommission im Jahr 1996 interne Maßnahmen mit dem Ziel, die Rechtsvorschriften und Entscheidungen mit direkten oder indirekten finanziellen Auswirkungen betrugssicher zu gestalten⁽¹¹⁾. Die Vielschichtigkeit und Undurchsichtigkeit zahlreicher bestehender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften sind ein Grund für die besonders hohe Betrugsanfälligkeit des Gemeinschaftshaushalts. Die nötigen Änderungen werden sich nur mit konsequentem Bemühen langfristig erreichen lassen.

Frühwarnsystem im Bereich der Direktausgaben

2.15. Im Juli 1997 startete die Kommission ein Projekt zur Einführung eines Frühwarnsystems über verwaltungs-technische Mängel oder betrügerische Praktiken bei Organisationen oder Unternehmen, die im Rahmen der Direktausgaben Gemeinschaftsmittel erhalten⁽¹²⁾. Noch wäre eine Evaluierung der Wirksamkeit dieses System verfrüht.

Prioritäten setzen

2.16. Die UCLAF verfügt über begrenzte Ressourcen und benötigt daher eine Entscheidungsgrundlage dafür, wo Kontrollen in sensiblen Bereichen und bei ein hohes Risiko bietenden Wirtschaftsteilnehmern und/oder Zahlungsempfängern vorrangig durchgeführt werden sollen. Dazu wiederum braucht es Kriterien für die optimale Nutzung der diversen, der Einheit zu Gebote stehenden Informationsquellen. Am 8. Dezember 1995 traf die UCLAF mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS)

⁽¹⁰⁾ Siehe „Corpus Juris (nachstehend als Corpus Juris bezeichnet) mit strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“. Die Studie wurde im Auftrag des Europäischen Parlaments und unter der Schirmherrschaft der Generaldirektion „Finanzkontrolle“ der Kommission von Wissenschaftlern der Vereinigungen Europäischer Juristen zum Schutz der Finanziellen Interessen der Gemeinschaft durchgeführt, Paris 1997.

⁽¹¹⁾ SEK(96) 1802/4 (Umsetzung der Empfehlung Nr. 7 im Rahmen von SEM 2000, Phase II).

⁽¹²⁾ SEK(97) 1562.

eine Verwaltungsvereinbarung betreffend die Durchführung einer Studie über:

- die Entwicklung und Anwendung von Mustererkennungsmethoden für in den Kommissionsdatenbanken IRENE und PRE-IRENE gespeicherte Betrugsfälle,
- die Bewertung von Risikoparametern für aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte oder kofinanzierte Vorgänge sowie
- die Beschreibung von Trends während eines bestimmten Zeitraumes und die Aufdeckung von Abweichungen der Beihilfebeträge bei vergleichbaren Transaktionen und bei in der Datenbank IRENE erfaßten Fällen.

2.17. Das Projekt sollte ursprünglich binnen 12 Monaten nach Unterzeichnung des Vertrages ausgeführt werden. Aufgrund personeller und technischer Probleme konnte das Projekt jedoch erst im April 1996 in Angriff genommen werden. Daher wurde eine erste Verschiebung des Termins für den Abschlußbericht auf Ende März 1997 genehmigt. Da die GFS sich bereit erklärte, in die Studie zusätzliches Material sowie die Ergebnisse eines Meinungsaustausches mit dem Europäischen Rechnungshof über statistische Stichprobenerhebungen einzubeziehen, stimmte die UCLAF einer weiteren Verschiebung der Frist auf Ende Juli 1997 zu. Die Ergebnisse der Studie sind für die UCLAF erst dann von wirklich praktischem Wert, wenn ihre EDV-Systeme besser ausgebaut sind.

2.18. Wegen der Unvollständigkeit der in den Datenbanken PRE-IRENE und IRENE enthaltenen Informationen war die Arbeit an Erkennungsmustern für betrügerische Praktiken auf bestimmte der in IRENE erfaßten Bereiche beschränkt (Verbrauchsbeihilfen bei Olivenöl, Ausfuhrerstattungen bei Rindfleisch und Eigenmittel). Die GD XX verweigerte ihren Sichtvermerk für die letzte Zahlung. Im Moment sieht es nach wie vor so aus, daß die UCLAF noch kein System zur Evaluierung von in diesen Datenbanken enthaltenen Informationen ausgearbeitet hat, das beim Setzen von Prioritäten hilfreich sein könnte.

Sonstige Maßnahmen

2.19. Im Zollbereich wurde kürzlich eine Reihe von Maßnahmen getroffen. Außerdem hat die UCLAF Seminare für die Dienststellen der Mitgliedstaaten abgehalten, um sie verstärkt für Betrug zu sensibilisieren (siehe Anhang IV).

Verteilung der Zuständigkeiten: Das Mandat der UCLAF

2.20. Aufgrund der Kommissionsentscheidung vom Februar 1995⁽¹³⁾ ist die UCLAF für alle Tätigkeiten der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung zuständig.

⁽¹³⁾ SEK(95) 249.

Das gilt insbesondere für:

- den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft,
- die Konzeption der Betrugsbekämpfung in allen Bereichen,
- die Entwicklung der für die Betrugsbekämpfung erforderlichen Infrastruktur (Datenverarbeitungssysteme usw.),
- die Sammlung von Informationen über Betrugsfälle und die Verarbeitung dieser Informationen,
- die operationellen Maßnahmen (Ermittlungen usw.).

2.21. Die einzelnen Generaldirektionen der Kommission sind zuständig für die Konzeption und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen. Dies schließt die Kontrolle der richtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in diesen Bereichen ein. Die UCLAF und die zuständigen Dienste arbeiten eng miteinander zusammen, koordinieren ihre Arbeiten und tauschen alle Informationen aus, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind⁽¹⁴⁾. Im Februar 1995 ersuchte der Generalsekretär der Kommission die für Ausgaben oder Eigenmittel zuständigen Generaldirektoren und Dienststellenleiter, für die unverzügliche und systematische Weiterleitung aller Hinweise auf mögliche Betrugsfälle an die UCLAF Sorge zu tragen.

2.22. Im April 1997 forderte der Generalsekretär in einem weiteren Vermerk die Generaldirektoren und Dienststellenleiter auf, ihre Dienststellen über die nachstehend angeführten Leitlinien hinsichtlich der bei Verdacht auf Betrug, Unregelmäßigkeiten oder Dienstvergehen zu treffenden Maßnahmen in Kenntnis zu setzen.

2.23. Gemäß Vermerk des Generalsekretärs hat ein Beamter, der Kenntnis von einem Zwischenfall erlangt, normalerweise die Pflicht, so schnell wie möglich seinen Generaldirektor oder Dienststellenleiter zu informieren. Der Generaldirektor wird unverzüglich die je nach Art des Falles zuständige Dienststelle (GD XIX kommt nicht vor) informieren:

- die GD IX bei eventuellen Dienstvergehen oder standeswidrigem Verhalten,
- die GD XX bei Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Mittelbindungen und Auszahlungsanordnungen auf der Ausgabenseite sowie der Feststellung und Einziehung der Gemeinschaftseinnahmen,
- die UCLAF bei allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Verdacht auf Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts,

⁽¹⁴⁾ Abgesehen von diesen allgemeinen Leitlinien wurden in den Bereichen Landwirtschaft, Zoll und indirekte Steuern detaillierte Regelungen hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten festgelegt.

– das Sicherheitsbüro bei allen Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit von Mitarbeitern, Eigentum oder Gebäuden der Kommission einschließlich der Sicherheit von Informationen, ihrer Übertragung und Nutzung⁽¹⁵⁾.

2.24. Ein durch interne Leitlinien eingeführtes „Alarmsystem“ ermöglicht es dem Beamten, die vorgenannten Dienststellen direkt zu informieren. Der Hof fand Belege für die Effizienz dieses Systems (siehe Ziffer 6.8).

2.25. Direkte Kontakte zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Justiz- oder Betrugsbekämpfungsbehörden im Zusammenhang mit Betrugsfällen müssen über die UCLAF laufen⁽¹⁶⁾. Es obliegt daher der UCLAF, den Justizbehörden in den Mitgliedstaaten in einem konkreten Fall Beweise oder Verdachtsmomente mitzuteilen.

Sicherheitsmaßnahmen

2.26. Mit Entscheidung vom 30. November 1994 erließ die Kommission eine Reihe von Regelungen über Sicherheitsmaßnahmen für im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Europäischen Union erstellte oder weitergeleitete Verschlußsachen⁽¹⁷⁾.

2.27. Die Entscheidung will einen angemessenen Schutz der Daten sowohl auf Papier als auch in elektronischer Form gewährleisten und denselben Schutzstandard enthalten, der vom Eigentümer, d. h. einem anderen Organ oder einem Mitgliedstaat, festgelegt wurde. Sie enthält spezifische Maßnahmen im Hinblick auf die Zuordnung von Geheimhaltungsstufen, den Zugriff und die Ablage einschließlich der Sicherheitsüberprüfung der Beamten und des sonstigen Personals mit Zugang zu sensiblen Informationen.

2.28. Bei der Durchführung der in dieser Entscheidung vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen waren schwerwiegende Mängel festzustellen. Das Sicherheitsbüro der Kommission führte 1996 in den Räumlichkeiten der UCLAF eine Sicherheitsüberprüfung durch. Diese Sicherheitsüberprüfung deckte einen wesentlichen Aspekt nicht ab, und zwar die Zuverlässigkeit des gesamten Personals (Sicherheits- oder Spezialüberprüfung). Dennoch beantragte die UCLAF im Mai 1997 (nach dieser Sicherheitsüberprüfung) für 59 Beamte und im Juli für weitere drei

⁽¹⁵⁾ Die Generalinspektion der Dienststellen wird bei diesen Fällen nicht als geeignete Kontaktstelle angesehen, da sie nicht in laufende Managementaufgaben einbezogen ist. Ihre Rolle liegt in der Überwachung der Effektivität der verschiedenen Dienststellen der Kommission in bezug auf die einschlägigen Vorschriften, den Einsatz der Ressourcen und die erzielten Ergebnisse.

⁽¹⁶⁾ Direkte Kontakte mit den Sicherheitsbehörden in den Mitgliedstaaten müssen über das Sicherheitsbüro abgewickelt werden.

⁽¹⁷⁾ KOM(94) 3282 vom 1.3.1995, ersetzt die Entscheidung vom 7.7.1986 über die Definition der Geheimhaltungsstufen von Dokumenten und die Festlegung der für Verschlußsachen geltenden Sicherheitsmaßnahmen.

Beamte eine Sicherheitsüberprüfung. Für die Bediensteten auf Zeit und die abgeordneten nationalen Experten, die gemeinsam mehr als die Hälfte des Personals der UCLAF ausmachen, wurden keine Anträge gestellt.

2.29. Ende Oktober 1997 waren erst zwei der Beamten der UCLAF überprüft worden, und noch keiner der mit der Betrugsbekämpfung direkt befaßten Mitarbeiter der GD XIX oder GD XX.

2.30. Darüber hinaus wurden auch keine Sicherheitsüberprüfungen bei den anderen Dienststellen durchgeführt, die Zugang zu Daten im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung haben (Datenbanken, vertrauliche Dokumente). Die bei der Kommission vorliegenden Personalakten jener Mitarbeiter, die Zugang zu Verschlußsachen haben, wurden nicht überprüft. Mit einer derartigen Kontrolle könnten eventuell grundlegende Sicherheitskriterien erfüllt werden.

2.31. Noch muß von der UCLAF über die Einstellung eines Vollzeit-Sicherheitsbeauftragten (geplant für 1998) entschieden und diese Entscheidung durchgeführt werden; das gilt auch für andere Grundsatzfragen, wie z. B. die Geheimhaltungskriterien, Geheimhaltungsstufen von Unterlagen, Überprüfung von Dokumenten und Erfassung von Dokumenten, die höher als NUR FÜR DIENSTGEBRAUCH eingestuft wurden. Das heißt, die Sicherheit der von der UCLAF verwahrten Informationen hängt derzeit von der Verschwiegenheit jedes einzelnen Mitarbeiters ab.

2.32. Die wachsende Verantwortung der UCLAF sowie die Tatsache, daß auch zwei Jahre nach der Umstrukturierung der Kommissionsdienststellen die Entscheidung der Kommission vom 30. November 1994 noch nicht vollständig durchgeführt wurde, sind Anlaß zur Sorge. Es ist äußerst bedenklich, daß nicht das gesamte Personal mit Zugang zu sensiblen Informationen auf seine Eignung hin überprüft wird. Der Hof erlangte Kenntnis von einem speziellen Fall, wo ein Beamter der Kommission für eine spezifische Funktion (mit Zugang zu sensiblen Informationen) augenscheinlich ungeeignet ist.

Interne behördliche Ermittlungen

2.33. Um ausreichende Beweismittel für die Entscheidung über eine etwaige strafrechtliche Verfolgung zu sammeln, muß die UCLAF eine behördliche Ermittlung durchführen und zu den dabei erzielten Ergebnissen Stellung nehmen. Es gibt allseits bekannte Fälle (z. B. im Tourismusbereich), wo den UCLAF-Ermittlern Akten vorenthalten und belastende Dokumente systematisch vernichtet wurden. Solche Vorfälle verdeutlichen, daß der UCLAF Befugnisse übertragen werden müssen, die ihr zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Zugang zu allen Unterlagen von anweisungsbefugten Personen sichern, und die damit über die bloße Direktive hinausgehen, der UCLAF Fälle von Betrugsvorwurf zu melden. In dem Bemühen, die Lage zu verbessern, genehmigte der Generalsekretär der Kommission im April 1996 ein Verfahren, wonach die UCLAF mit vorheriger Zustimmung des

Generalsekretärs und des Generaldirektors für Personal und Verwaltung auf Einzelanträge ihres Direktors hin Durchsuchungen vornehmen darf.

2.34. *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Arbeitsmethoden der UCLAF in bezug auf einige ihrer operationellen Aufgaben. Daran wird auch deutlich, daß in manchen Bereichen schwerwiegende Mängel bestehen, z. B. bei der Festlegung der Befugnisse der UCLAF bei der Vernehmung von Beamten und der Durchsuchung von Akten und Büroräumen der Kommission.

3. AUFBAU DER UCLAF

Struktur

3.1. Derzeit setzt sich die UCLAF aus zwei Referaten mit unterstützenden horizontalen Aufgaben und vier operationellen Referaten zusammen. Referat F1 ist zuständig für Koordinierung und allgemeine Grundsatzfragen, Referat F2 für Informationssysteme, „Intelligence“, Analyse der Gesetzgebung, Referat F3 für Strukturfonds und sonstige Bereiche, Referat F4 für Handel mit Agrarer-

TABELLE 1

Grundprinzipien für die Durchführung einiger operationeller Aufgaben der UCLAF

Aufgabe	Rechtsgrundlage/ Referenzdokument	Ausführung	Entscheidung/ Unterschrift	Bemerkung
Meldung an die Justizbehörden mit dem Ziel, eine gerichtliche Untersuchung einzuleiten	Artikel 209a EG-Vertrag	ausschließlich UCLAF	Direktor der UCLAF	Um die Verfahren zu vereinfachen, können die Meldungen an die Justizbehörden und die Weiterleitung von Dokumenten parallel erfolgen
Weiterleitung von Dokumenten an eine Justizbehörde: — auf deren Ersuchen — auf Initiative der Kommission	Aktualisierte Fassung von SEK(95) 893 vom 29.5.1995 in SEK(97) 1293 vom 25.6.1997 (vor allem Ziffer 4.2.)	UCLAFF in Abstimmung mit der für diesen Politikbereich zuständigen GD und dem Juristischen Dienst	Direktor der UCLAF	Vor der Neufassung des Textes am 25. Juni 1997 erfolgte die Weiterleitung auf Grundlage einer Kommissionsentscheidung nach einem schriftlichen Verfahren
Vernehmung von Beamten	—	UCLAFF nach Genehmigung des Generalsekretärs und Verständigung des zuständigen Generaldirektors und des Generaldirektors für Personal und Verwaltung	Direktor der UCLAF	Keine spezifische Rechtsgrundlage oder Referenzdokument
Durchsuchung von Akten (auch elektronischer), die sich in Händen von Beamten der Kommission befinden	Vermerk Nr. 530 der UCLAF vom 2.2.1996 Vermerk des Generalsekretärs vom 1.4.1996	UCLAFF in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsbüro nach Genehmigung durch den Generalsekretär und den Generaldirektor für Personal und Verwaltung	—	Entscheidungsbefugnisse unklar
Ersuchen einer Justizbehörde um Aufhebung der „Verschwiegenheitspflicht“ eines Beamten der Kommission	Artikel 19 des Statuts	GD Personal und Verwaltung in Absprache mit der UCLAF	Anstellungsbehörde (AIPN)	

Aufgabe	Rechtsgrundlage/ Referenzdokument	Ausführung	Entscheidung/ Unterschrift	Bemerkung
Ersuchen einer Justizbehörde um Aufhebung der Immunität eines Beamten der Kommission	Artikel 18 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen	GD Personal und Verwaltung in Absprache mit der UCLAF	Entscheidung der Kommission/Unterschrift des Generalsekretärs	
Disziplinarverfahren	Artikel 86 bis 89 und Anhang IX des Statuts Artikel 73 bis 76 der Haushaltsoordnung	GD Personal und Verwaltung in Absprache mit der UCLAF	Anstellungsbehörde (AIPN)	In manchen Fällen wird (vor oder nach den Ermittlungen der UCLAF) ein Verwaltungsverfahren eingeleitet, das im Statut nicht geregelt ist

zeugnissen, Referat F5 für Landwirtschaft: Gemeinsame Marktorganisation und Referat F6 für Eigenmittel. Zusätzlich wird der Direktor der UCLAF von einem Berater mit spezifischen Kompetenzen in den Bereichen externe Fortbildung, Seminare, Zusammenarbeit mit den Medien und Koordinierung von Studien unterstützt.

Derzeitiger Mitarbeiterstab

3.2. Um die verfügbaren Stellen so rasch wie möglich zu besetzen und das in der Betriebsbekämpfung vorhandene Erfahrungspotential zu nutzen, wählte die UCLAF 1994/95 eine beträchtliche Anzahl von nationalen Beamten aus und stellte sie mit befristeten Verträgen ein; diese Mitarbeiter verfügen über die erforderliche Erfahrung und Qualifikation hinsichtlich der Sachkenntnisse in den Bereichen Finanzen, Polizei, Zoll, Gerichtswesen und Steuerfragen. Personalbestand der UCLAF und dienstrechtliche Stellung ihrer Mitarbeiter zum 15. September 1997 sind *Tabelle 2* zu entnehmen. Nur bei 60 (48 %) der insgesamt 126 Mitarbeiter handelt es sich um ständiges Personal. Die anderen 66 (52 %) sind Zeitbedienstete,

wobei die Verträge von 33 dieser Mitarbeiter 1997 auslaufen (50 %), die der verbleibenden 33 im Jahr 1998 (50 %). Dazu kommen 20 weitere Mitarbeiter, die im Rahmen der GD XIX und XX einige Aufgaben im Bereich der Betriebsbekämpfung wahrnehmen.

3.3. Die rasche Einstellung von Zeitpersonal ermöglichte es der UCLAF zwar, in kürzester Zeit einsatzfähig zu werden, doch das gleichzeitige Ausscheiden zahlreicher Zeitbediensteter mit Auslaufen ihrer befristeten Standardverträge könnte schwerwiegende Probleme aufwerfen. Die UCLAF hat daher alle erforderlichen Schritte für ein allgemeines Auswahlverfahren zur Einstellung von fachkundigen Ermittlern in die Wege geleitet. Dennoch vertritt die UCLAF die Auffassung, daß zwischen der Einstellung von ständigem Personal und dem regelmäßigen Austausch des von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden abgeordneten Zeitpersonals ein ausgewogenes Verhältnis gegeben sein muß.

3.4. Eine neuere Entwicklung stellt die Anstellung von erfahrenen Rechtssachverständigen oder Richtern aus den Mitgliedstaaten dar. Die Fortsetzung dieser Politik mit

TABELLE 2

Personalbestand der UCLAF einschließlich dienstrechtliche Stellung zum 15. September 1997

Besoldungsgruppe	Ständiges Personal	Zeitpersonal	1997 auslaufende Verträge	1998 und danach auslaufende Verträge
A2 (Direktor)	1	0	0	0
A3-A5 (Referatsleiter/Berater)	7	0	0	0
A4/5 (Hauptverwaltungsräte)	12	15	8	7
A6/7 (Verwaltungsräte)	6	10	5	5
Nationale Experten	0	13	1	12
Laufbahnguppe B	18	17	8	9
Laufbahnguppe C	16	1	1	0
Laufbahnguppe D	0	0	0	0
Sonstige	0	10	10	0
Insgesamt	60	66	33	33

dem Ziel, innerhalb der UCLAF eine aus Strafrechtsexperten, die die einzelstaatlichen Justizbehörden unterstützen und beraten und in Absprache mit ihnen die Akten koordinieren, bestehende Schnittstelle für Fragen der Strafverfolgung zu schaffen, wäre eine wertvolle Ergänzung im Bereich der Betrugsbekämpfung. Hier wäre noch mehr zu erreichen, wenn weitere erfahrene Richter oder Rechtssachverständige eingestellt würden und die UCLAF somit auf die Erfahrung von zumindest einem Richter bzw. gleichgestellten Personen aus jedem Mitgliedstaat zurückgreifen kann.

Finanzmittel

3.5. Bei Zugrundelegung der Veranschlagungsmethoden der Kommission⁽¹⁸⁾ für Personal- und Unterbringungskosten und unter Berücksichtigung der Aufwendungen der UCLAF für Dienstreisen schätzt der Hof die Ausgaben für die UCLAF für das Haushaltsjahr 1996 auf 12,4 Mio ECU.

3.6. Zusätzlich zu den Personal- und Unterbringungskosten der UCLAF beliefen sich die Ausgaben der Kommission für die Betrugsbekämpfung 1996 auf 11,1 Mio ECU und 1997 auf (schätzungsweise) 11,9 Mio ECU (siehe Anhang II).

3.7. In diesen ausschließlich der Kommission zugewiesenen Mitteln sind Mittel für spezifische Tätigkeiten der UCLAF enthalten, wie spezielle Computerprogramme, Zugang zu Datenbanken, bestimmte Computer usw. In der Praxis werden diese Mittel in den Haushaltlinien A-3530 und in einigen spezifischen Fällen in A-3531 veranschlagt. Die unmittelbar zugunsten der Mitgliedstaaten vorgesehenen Mittel für die Betrugsbekämpfung werden von der UCLAF für die Finanzierung von nationalen Kontrolleinrichtungen und den Einsatz von Sachverständigen bei nationalen oder gemeinsam mit der Kommission durchgeführten Ermittlungen sowie Fortbildungsaus-

gaben verwendet. Außerdem werden damit bestimmte Programme zur Einrichtung von neuen Kontrollmethoden kofinanziert.

Arbeitsmethoden

3.8. Die operationelle Arbeit der UCLAF hängt zunächst von den aus den verschiedenen verfügbaren Quellen erhaltenen Informationen ab (siehe Ziffer 3.28). Diese Daten werden von den Mitarbeitern der UCLAF bewertet; dann wird darüber entschieden, ob über die fragliche Information ein Dossier angelegt wird oder nicht. Der Hof versuchte zu dokumentieren, nach welchem System bei Eröffnung, Überwachung, Berichterstattung und Abschluß von Dossiers vorgegangen wird. Es gibt jedoch kein einheitliches System, und Versuche, eine Norm einzuführen, insbesondere durch das interne PRE-IRENE-Verwaltungssystem (siehe Anhang III), waren nur mäßig erfolgreich.

3.9. Das PRE-IRENE-System wurde von den einzelnen Referaten ganz unterschiedlich eingesetzt. Einerseits wurde es mitunter fast in vollem Umfang genutzt, andererseits nur dafür verwendet, eine einfache, sogar unvollständige Liste der vom Referat bearbeiteten Fälle zu führen. Eine bedeutende Anzahl der erfaßten Fälle wurden im System nie aktualisiert. Die Referate, die das interne Verwaltungsinstrument PRE-IRENE nicht voll nutzten, griffen auf eine Reihe anderer Methoden für die laufende Verfolgung der Fälle zurück, wie z. B. referatsintern konzipierte Tabellenkalkulationsprogramme und Treffen zwischen den Ermittlern des Referats. Diese verschiedenen Listen und Verwaltungsinstrumentarien stimmten im Hinblick auf die Anzahl der Fälle nicht überein.

3.10. *Tabelle 3* zeigt auf, wieviele Fälle in der PRE-IRENE-Datenbank der UCLAF erfaßt und wieviele in den verschiedenen operationellen Referaten in anderer Form aufgelistet wurden.

TABELLE 3

In den operationellen Referaten der UCLAF im April 1997 insgesamt gezählte Akten/Fälle

Operationelles Referat	Mitarbeiter Anzahl	Akten/Fälle gemäß PRE-IRENE	Akten/Fälle gemäß Unterlagen der Referatsleiter	Anzahl der Akten/Fälle, die doppelt dokumentiert sind
F3 Strukturfonds und sonstige Bereiche	20	356	356	356
F4 Handel mit Agrarerzeugnissen	22	260	311	243
F5 Landwirtschaft: GMO	13	39	64	35
F6 Eigenmittel	29	101	596	8
Insgesamt	84	756	1 327	642

⁽¹⁸⁾ Dokument GD IX, Ref. IX.01/PT D(97)1552.

3.11. Innerhalb der Referate werden die Fälle normalerweise einem für Rechtsfälle zuständigen Sachbearbeiter übertragen, der einem Koordinator und letztlich dem Referatsleiter gegenüber verantwortlich ist. In Anbetracht der Anzahl der Fälle, an denen die meisten Referate arbeiten, muß angezweifelt werden, ob die Vorgesetzten in der Lage sind, aktuelle Fälle ohne entsprechendes Managementinformationssystem wirksam zu überwachen und zu verwalten.

3.12. Da drei der vier Referate mit Hunderten von Fällen zu tun haben, kann der Referatsleiter unmöglich jederzeit alle erforderlichen Informationen zur Verfügung haben. Der Koordinator muß dafür sorgen, daß die Abwicklung der seiner Kontrolle unterliegenden Fälle den gegebenen Vorschriften entspricht und die Vorgesetzten über Fortschritte/Probleme bei den aktuellen Fällen unterrichtet werden. Eine eindeutige, in allen Referaten gleichlautende Definition der Aufgabe des Koordinators mit klar umrissenen Vorgaben für die Berichterstattung an die Vorgesetzten wäre von Nutzen. Derzeit sind die Koordinatoren zu oft mit einer großen Anzahl von Fällen befaßt, für die sie persönlich zuständig sind, und dazu kommen noch die Zuständigkeiten für die Koordinierung von Fällen, die von den einzelnen Ermittlern betreut werden.

Verwaltung der Akten

3.13. Der vertrauliche Charakter der überwiegenden Zahl der Fälle bedeutet, daß — und dies auch zu Recht — nur die unbedingt notwendigen Personen Einzelheiten kennen. Dabei handelt es sich häufig um den Ermittler, seinen Koordinator und den Referatsleiter. Eine derartige Regelung setzt aber voraus, daß Sicherheitsvorkehrungen eingebaut werden, um bereits erzielte Arbeitsergebnisse zu schützen und deren künftige Verwertbarkeit sicherzustellen.

3.14. In Anbetracht der derzeitigen Struktur der UCLAF, wo die befristeten Verträge von etwa 50 % der Ermittler in weniger als einem Jahr auslaufen, ist anzunehmen, daß eine wesentliche Zahl der Fälle von einem anderen Ermittler als dem, der sie eröffnet hat, abgeschlossen wird. Die entsprechenden Akten sollten daher sorgfältig aufgebaut sein, so daß ein anderer UCLAF-Mitarbeiter den Fall bei Bedarf übernehmen kann. Fast alle der von den Prüfern des Hofes geprüften Akten wiesen keinen einheitlichen Aufbau auf, und es gab diesbezüglich keine Anweisungen an die Ermittler. Ferner fehlten Leitlinien dazu, wie Unterlagen und Vermerke anzulegen sind, um den in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten niedergelegten minimalen Anforderungen für strafrechtliche Beweismittel Genüge zu tun.

3.15. Einige der geprüften Akten waren sorgfältig aufgebaut, mit einem Inhaltsverzeichnis und mit Anmerkungen (die wenigsten) versehen; die anderen hingegen waren kaum mehr als in Ringbüchern lose gesammelte Unterlagen. Die am häufigsten festgestellten Mängel bestanden im Fehlen einer klaren Kennzeichnung von fallspezifischen Unterlagen in den Akten (keine Auflistung, häufig

nicht datiert, keine Quellenangaben und letztlich in vielen Fällen keine Zusammenfassung des Falles). Waren in einer Akte Zwischen- bzw. Dienstreiseberichte vorhanden, so war die inhaltliche Gestaltung uneinheitlich; außerdem wurden sie anscheinend nicht in irgendeinem bestimmten Zeitraum verfaßt, z. B. halbjährliche Zwischenberichte, oder Abfassung eines Dienstreiseberichts binnen einer bestimmten Zeitspanne nach deren Abschluß usw. Ferner enthielten die Akten kaum Belege dafür, daß sie von den Koordinatoren und/oder den Referatsleitern geprüft worden waren. Es gibt keine Aufstellung darüber, wieviele Ressourcen und wieviel Zeit für die einzelnen Fälle aufgewendet wurden. Außerdem gibt es kein Bezugssystem, um miteinander verknüpfte Fälle in Beziehung zu setzen. Ein Mitarbeiter hatte über ein und denselben Verdächtigen sechs Akten übernommen und/oder angelegt.

3.16. Bedenkt man, wie systematisch viele einzelstaatliche Ermittlungsbehörden beim Zusammenstellen einer Ermittlungsakte für die Staatsanwaltschaft vorgehen müssen, ist schwer vorstellbar, wie UCLAF-Akten bei einem einzelstaatlichen Gesetzen unterliegenden Fall als Grundlage dienen könnten. Die Offenlegung von Beweisen, benutzten und unbenutzten Dokumenten usw. ist nur eines der Erfordernisse nach einzelstaatlichem Recht, denen die Kommission bei Durchführung der neuen Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates betreffend ihre Kontrollen und Überprüfungen vor Ort Rechnung tragen muß (siehe Ziffern 20–22 des Anhangs I).

3.17. Dem Fehlen allgemeiner Leitlinien (oder zumindest einer Reihe von Mindestfordernissen) bezüglich Form und Inhalt der Akten muß abgeholfen werden. Die Ausweitung der UCLAF von 10 Mitarbeitern im Jahr 1987 auf heute 126 in Kombination mit der vermehrten Anzahl der Fälle bedeutet, daß im Bereich der Personalverwaltung und Fallüberwachung wirksamere Methoden zur Anwendung kommen müssen.

3.18. Die fehlende Ablagedisziplin hat zur Folge, daß die Akten manipulierbar werden, da jederzeit Unterlagen weggemommen oder hinzugefügt werden können. Das könnte der Glaubwürdigkeit der UCLAF schaden und den Wert der vorgelegten Beweismittel mindern, wenn dem Beschuldigten gute Rechtsberater zur Seite stehen.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Den Kommissionsdienststellen auferlegte Zwänge

3.19. Ob direkt bei der Betrugsbekämpfung oder danach auf Verwaltungs- und Justizebene, es bedarf in jedem Fall einer umfassenden, vorbehaltlosen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten und der Betrugsbekämpfungsorganisation der Kommission. Vertrauen ist unerlässlich für die Durchführung und das Gelingen von Politiken, die uneingeschränkte Zusammenarbeit erfor-

dern, vor allem dort, wo es um gemeinsam geführte Ermittlungen geht. Bei der Betrugsbekämpfung hängt der Erfolg auch davon ab, wie gut die Teilung der Zuständigkeiten und der Informationsaustausch mit den entsprechenden Dienststellen in den Mitgliedstaaten funktioniert.

3.20. Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 stellt darauf ab, die Rechtswirksamkeit der Feststellungen der Kontrolleure zu verstärken, indem sie festlegt, daß die von den Bediensteten der UCLAF erstellten Berichte zulässige Beweismittel in Gerichtsverfahren sind⁽¹⁹⁾. Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort werden von der Kommission vorbereitet und durchgeführt; dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, die rechtzeitig über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrollen und Überprüfungen unterrichtet werden.

3.21. In der neuen Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates heißt es, daß sich „die Kontrolleure der Kommission an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu halten [haben]“, und weiter: „[Sie] tragen dafür Sorge, daß bei der Erstellung ihrer Kontroll- und Überprüfungsberichte die im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen verfahrenstechnischen Erfordernisse berücksichtigt werden“. Die UCLAF muß sich also mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Rechts- und Verfahrenssystemen auseinandersetzen. Sie ist mit 15 verschiedenen Gesetzgebungen in den einzelnen Mitgliedstaaten konfrontiert und, damit nicht genug, bestehen in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Vollstreckungs- und Ermittlungsbehörden (auf Wirtschaftskriminalität spezialisierte Justizbehörden und klassische Vollstreckungsbehörden wie Polizeikräfte verschiedenster Art, die Zollfahndung, Finanzbehörden, Gewerbeaufsicht, Gerichte usw.). Für jede dieser Stellen können eigene Vorschriften gelten, die eingehalten werden müssen. Jede künftige Erweiterung der EU kann diese Situation nur noch schwieriger gestalten.

3.22. Die UCLAF will diesem Problem durch Erarbeitung von Anweisungen für die Durchführung von Ermittlungen auf der Grundlage der neuen Verordnung begegnen. Derzeit jedoch verfügt die UCLAF noch nicht über sämtliche bei den Mitgliedstaaten angeforderte Informationen über die innerstaatlichen Gesetze, Vorschriften und Verfahren. Und auch nach Erhalt dieser Informationen wird die Zusammenstellung umfassender Anweisungen zwangsläufig noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Ferner bedarf dieses Vorhaben gezielter Unterstützung durch erfahrene, von den Mitgliedstaaten abgeordnetes Personal (Ermittler und andere).

3.23. In Anbetracht der weitreichenden Befugnis gemäß dieser neuen Verordnung sowie der Tatsache, daß

die in ihrem Rahmen vorgenommenen Kontrollbesuche nun als „Betrugsbekämpfungsermittlungen“ bezeichnet werden, haben erste Erfahrungen deutlich gemacht, daß die Tätigkeit der UCLAF-Beamten von den Rechtsberatern der überprüften Stellen genauestens beobachtet wurde. Aufgrund der oben und in Ziffer 3.22 beschriebenen Problematik hat die UCLAF im Rahmen der neuen Verordnung bislang erst fünf Kontrollbesuche durchgeführt.

Bearbeitung der eingebrachten Ersuchen

3.24. In Fragen der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist es von vorrangiger Bedeutung, daß die europäischen Organe und die einzelstaatlichen Behörden die Ersuchen der Partner in konstruktiver Weise handhaben. Die Entscheidung, ob ein Verfahren eingeleitet werden muß, liegt bei den Mitgliedstaaten, sobald die Kommission ausreichend Beweismaterial gesammelt und die zuständigen einzelstaatlichen Behörden damit befaßt hat. Beansprucht ein Mitgliedstaat aber im Zuge einer Ermittlung die Hilfe der Kommission, so muß diese unter anderem das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften so anwenden, daß der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen treffen kann.

3.25. Tatsächlich haben die den Europäischen Gemeinschaften durch das Protokoll eingeräumten Vorrechte und Befreiungen insofern nur funktionalen Charakter, als durch sie eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Gemeinschaften verhindert werden soll⁽²⁰⁾. Wenn also keine Beeinträchtigungsgefahr besteht, ist die Kommission verpflichtet, die Unverletzlichkeit ihrer Räumlichkeiten aufzuheben und den zuständigen nationalen Behörden für eine Durchsuchung zugänglich zu machen (Artikel 1). Obwohl gemäß Artikel 12 des Protokolls die Beamten und Bediensteten bezüglich der von ihnen in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen von der Gerichtsbarkeit befreit sind, muß die Kommission die Immunität aufheben, wenn dies den Interessen der Gemeinschaften nicht zuwiderläuft (Artikel 18). Laut Artikel 19 des Statuts muß die Anstellungsbehörde ihre Zustimmung erteilen, wenn ein Beamter in einer Strafsache – und somit auch über bei einer Durchsuchung beschlagnahmte Unterlagen – aussagen muß. Diese Zustimmung kann nur versagt werden, wenn die Interessen der Gemeinschaften es erfordern und die Versagung für den betroffenen Beamten keine strafrechtlichen Folgen haben kann.

3.26. Der Hof stellte bei aktuellen Fällen einige Mängel fest. Bei drei der vom Hof geprüften Fälle leiteten die Mitgliedstaaten – trotz Vorlage von Beweisen – die von der UCLAF beantragten Verfahren nicht ein. Ferner kam

⁽¹⁹⁾ Siehe Empfehlung 20 aus dem Abschlußbericht des Untersuchungsausschusses für das Gemeinschaftliche Versandverfahren des Europäischen Parlaments (PE 220.895/endg.).

⁽²⁰⁾ Siehe Beschuß des Gerichtshofes vom 13. Juli 1990, Rechtssache C-2/88 Imm. Zwartfeld, Slg. 1990, I-3372, Randnr. 19.

die in bezug auf von der UCLAF vorgelegte Fälle erforderliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in einem der geprüften Fälle nicht zustande. Da die UCLAF nicht immer vollständig darüber informiert wird, warum die Zusammenarbeit nicht gewährt wird, ist es schwierig, den Maßnahmen nachzugehen. In zwei vom Hof geprüften Fällen ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten nicht — oder erst verspätet — um Einleitung eines Verfahrens, obwohl die vorliegenden Beweise erhebliche Unregelmäßigkeiten vermuten ließen. In einem weiteren Fall hob die Kommission die Immunität von drei Beamten erst etwa zwanzig Monate nach dem Ersuchen der zuständigen einzelstaatlichen Behörde auf (siehe auch Ziffer 6.10).

3.27. Die zwei Mitgliedstaaten, in denen Prüfbesuche durchgeführt wurden, übten folgende Kritik: Die Vorgangsweise der UCLAF bei der Eröffnung eines Falles sei gut, Folgearbeit und Überwachung könnten jedoch verbessert werden. Ein Mangel an Rücksprache und Rückkopplung wurden in diesem Zusammenhang erwähnt. In einem konkreten Fall kontaktierte ein Mitgliedstaat bei der Vorbereitung eines Verfahrens die UCLAF, erhielt von ihr jedoch nicht alle verfügbaren Informationen. Der Mitgliedstaat nahm dann eine Durchsuchung vor und stieß auf Informationen im Zusammenhang mit einem mutmaßlichen Betrug, der bei der UCLAF bereits aktenkundig war. Ferner wurde kritisiert, daß die von der UCLAF eingeleiteten Ermittlungen scheinbar grundlos wieder abgebrochen wurden. In einem anderen konkreten Fall fragte sich ein Mitgliedstaat besorgt, ob ein vor mehr als einem Jahr geäußerter Betrugsverdacht so lange in den Händen der UCLAF bleiben sollte, ohne daß ihrerseits konkrete Maßnahmen getroffen wurden. Außerdem wurde kritisiert, daß die UCLAF in manchen Fällen die Arbeit in den Mitgliedstaaten abschloß, hinterher aber diesbezüglich kein Bericht oder ein Schreiben übermittelt wurde. In einem Fall konnten die zuständigen Kommissionsdienststellen sich nach zwei Jahren noch immer nicht darauf einigen, ob ein Betrug vorgelegen hatte oder nicht.

Informations- und „Intelligence“-Systeme

Datenbanken

3.28. Das Suchen und Sammeln bisher nicht verfügbarer Informationen zur Betrugsbekämpfung, die Auswertung von Informationen, die nur in einem anderen Zusammenhang vorhanden sind, sowie das sinnvolle Verknüpfen von Informationen aus unterschiedlichen Quellen stellen ein wesentliches Instrumentarium beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dar. Die methodische Verarbeitung derartiger Erkenntnisse („intelligence“) wird zu einem besseren Verständnis von Betrug und Betrugsttern in ihren verschiedenen Ausprägungen führen und sollte beim Schutz der Gemeinschaftsfinanzen hilfreich sein [auf einer optimalen Kosten-Nutzen-Basis]. Die Betrugsbekämpfung umfaßt derartige Mengen an Informationen, daß detaillierte Kenntnisse der bei dieser Arbeit erzielten Ergebnisse bereits ab der Einleitung der Ermittlungen bis hin zur Wiedereinziehung und Verhängung von Sanktionen erforderlich sind.

3.29. Basierend auf ihrer im März 1994 veröffentlichten Betrugsbekämpfungsstrategie investierte die Kommission beträchtliche Ressourcen in den Ausbau ihrer Datenbanken und Informationsnetze und in die Entwicklung eines sachgerechten und integrierten Ansatzes. Wie aus *Tabelle 4* hervorgeht, wird die Datenbank IRENE, in der die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten erfaßt werden, noch immer kaum genutzt.

3.30. Auch die UCLAF-Datenbank PRE-IRENE (interne Verwaltung der Fälle) war, wie aus Ziffer 3.10 ersichtlich, nicht uneingeschränkt erfolgreich. Derzeit arbeitet die UCLAF an IRENE95, in die IRENE und PRE-IRENE integriert werden sollen, um sie dann mit

TABELLE 4

Verwendung der Datenbank IRENE zum 31. August 1997

Dienststelle	Benutzer insgesamt	Aktive Benutzer	Passive Benutzer ⁽¹⁾	Gesperrte Benutzer ⁽²⁾
UCLAF	63	7	10	46
DG VI (EAGFL-Garantie)	5	1	0	4
Für die Strukturfonds zuständige GD (GD V, VI, XIV, XVI)	11	0	6	5
GD XIX	4	1	2	1
GD XX	3	1	0	2
Sonstige (einschließlich Europäischer Rechnungshof)	9	2	2	5
Insgesamt	95	12	20	63

⁽¹⁾ Keine Abfrage 1997.

⁽²⁾ Gesperrt im Februar 1997, da während der vorangegangenen sechs Monate keine Abfrage erfolgt ist.

anderen Informationsquellen zu verbinden. Das Projekt „UCLAF Integrated Information Management System (IIMS)“, das die Vernetzung und Auswertung sämtlicher für die Informationsbeschaffung und Ermittlungstätigkeit verfügbaren Daten in allen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft zum Ziel hatte, wurde wieder fallengelassen. Statt dessen wurde das IIIMS-Projekt (Integrated Information Intelligence Management System) gestartet. Im Rahmen des DAF-Projekts (Documentation Anti-fraude) wurden vier elektronische Dateien für Mitgliedstaaten eingerichtet (Vereinigtes Königreich, Spanien, Portugal und Griechenland), um die dort bestehenden Systeme zur Verhütung und Aufdeckung von Betrügereien darzustellen. Von diesem Projekt wurde Abstand genommen, weil die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die erforderlichen Daten laufend zu aktualisieren. Für APSO (Antifraud Policy Support Office), das den beträchtlichen Informationsbedarf decken sollte, fehlt noch die Genehmigung eines formellen Abkommens mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS). Derzeit gibt es innerhalb der UCLAF nur eine aus einem B-Beamten bestehende „Unterstützungszelle“, der Informationen auf konkrete Anfrage von Ermittlern aufbereitet.

3.31. Die Entwicklung der Datenbanken, in denen Erkenntnisse und Fallinformationen gespeichert sind, war von Verzögerungen und Problemen bei der Ausführung gekennzeichnet. Die geringe Nutzung der Datenbanken und die zum Teil mangelnde Zuverlässigkeit der darin gespeicherten Daten lassen begründete Zweifel daran auftreten, ob irgendeines dieser EDV-Hilfsmittel tatsächlich voll operationell ist. Zu oft werden Datenbanken durch neue Modelle ersetzt, die attraktivere Anwendungsmöglichkeiten versprechen, bevor eine Basisdatenbank mit z. B. einer Liste der aktuellen Fälle eingerichtet wird.

3.32. Derzeit haben einzelstaatliche Ermittlungsbehörden keinen direkten Zugriff auf IRENE/PRE-IRENE. Das birgt das Risiko in sich, daß die UCLAF und einzelstaatliche Behörden zeitgleich Ermittlungen in einem identischen Fall durchführen, ohne sich dieses doppelten Aufwands bewußt zu sein.

3.33. Bei den Prüfbesuchen in den beiden Mitgliedstaaten schlugen die kontaktierten Beamten vor, daß die UCLAF mehr Ressourcen in die grenzüberschreitende Vermittlung von Erkenntnissen investieren solle, anstatt selbst mehr Kontrollen durchzuführen, da sie im Bereich der Vermittlung von Erkenntnissen den größten Beitrag zu einer erfolgreichen Betrugsbekämpfung leisten könne. (So gesehen könnten die informellen Kontakte zwischen UCLAF und Europol intensiviert werden, um ein „Intelligence“-System auf europäischer Ebene zu schaffen⁽²¹⁾).

3.34. Im Bereich der Direktausgaben verfügt die UCLAF über keine einzige Datenbank, die Angaben über

⁽²¹⁾ Siehe auch Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (97/C251/01, ABl. C 251 vom 15.8.1997), insbesondere Seite 9.

festgestellte und/oder wiedereingezogene Beträge mit Fällen von Betrug oder Unregelmäßigkeiten in Beziehung setzt. Da die UCLAF hier mit einer ständig wachsenden Anzahl von Fällen konfrontiert ist, sollte die Einrichtung einer derartigen Datenbank erwogen werden.

3.35. Das SCENT-System und das Zollinformationssystem wurden für die Zollbehörden der Mitgliedstaaten entwickelt (siehe Anhang III). Im Jahr 1994 wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Zollgutversandverfahren getroffen:

- Es wurde eine Liste mit sensiblen Erzeugnissen erstellt, für die ein hohes Betrugsrisiko besteht⁽²²⁾.
- Für den Versand von sensiblen Waren wurde ein Frühwarnsystem (FWS) eingerichtet; damit kann die Bestimmungszollstelle die Abgangszollstelle informieren, falls die Waren nicht gestellt wurden.

3.36. Nach Meinung der Mitgliedstaaten, in denen Prüfbesuche durchgeführt wurden, ist das Frühwarnsystem schwerfällig. Es sollte zur Gänze automatisiert werden und einen selektiveren Zugriff ermöglichen. Eine ähnliche Kritik wurde im Zusammenhang mit Ersuchen im Rahmen der Abkommen über gegenseitige Amtshilfe laut. Da diese häufig mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden sind, wäre es für die nationalen Dienststellen von Interesse zu erfahren, warum ein Ersuchen gestellt bzw. *Ad-hoc*-Sitzungen zum Meinungsaustausch einberufen wurden.

Sonstige Informationsquellen

3.37. Im November 1994 richtete die Kommission in jedem Mitgliedstaat eine gebührenfreie Telefonnummer ein; diese Leitung ist rund um die Uhr verfügbar und ermöglicht es jedem Unionsbürger, Informationen über betrügerische Praktiken zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts der Kommission direkt mitzuteilen. In den Jahren 1995 und 1996 nahm die Kommission mehr als 8 000 Anrufe entgegen. Ein verschwindend geringer Teil davon führte zur Einleitung weiterer Ermittlungen. Etwa 50 Anrufe waren Anlaß für eine formelle Erhebung. Die Kommission bedient sich auch Informanten, für deren Bezahlung eine mit 200 000 ECU ausgestattete Haushaltlinie vorgesehen ist. Im Rahmen dieses Instrumentariums erfolgte im Zeitraum von 1995–1997 nur dreimal eine Bezahlung.

⁽²²⁾ Beschuß Nr. 2/94 des Gemischten Ausschusses EWG-EFTA „Gemeinsames Versandverfahren“ (94/948/EG) vom 8. Dezember 1994, ABl. L 371 vom 31.12.1994. Sensible Produkte sind Waren, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft einer hohen Besteuerung unterliegen bzw. mit besonders hohen Erstattungen bei der Ausfuhr in ein Drittland einhergehen.

4. FINANZIELLE ÜBERWACHUNG UND WIEDEREINZIEHUNG

Allgemeiner Überblick

4.1. Die Wiedereinziehung ist eine grundlegende Verpflichtung und die logische Folge der Ermittlungsarbeit, da sie lediglich ein ausgewogenes Verhältnis zum Steuerzahler wiederherstellt, indem sie den von der schuldhaft handelnden Person oder Organisation widerrechtlich erworbenen finanziellen Vorteil aufhebt. Somit ist sie gleichzeitig ein Gradmesser für den Erfolg der Betrugsbekämpfung.

4.2. Grundsätzlich können Beträge aus Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Bereich der Eigenmittel und indirekten Ausgaben nur von den Mitgliedstaaten im Rahmen des gemeinschaftlichen und innerstaatlichen Rechts wiedereingezogen werden. Die Kommission muß daher sicherstellen, daß die Mitgliedstaaten ihr gemäß den vorgeschriebenen Verfahren regelmäßig Bericht erstatten, so daß auf Gemeinschaftsebene angemessene Maßnahmen auf der Grundlage der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten getroffen werden können⁽²³⁾. Dennoch kann die Kommission bei den direkten Ausgaben weitgehend autonom agieren⁽²⁴⁾.

4.3. In seinem erläuternden Bericht zur Zuverlässigkeitserklärung über die Ausführung des Haushaltsplans für das Jahr 1995⁽²⁵⁾ wies der Hof darauf hin, daß die Kommission die gemeldeten oder bekannten Beträge aus Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten und die Aussichten auf deren Wiedereinziehung anführen müsse. Obwohl die Kommission in ihrem Jahresbericht 1993 zur Betrugsbekämpfung ankündigte, daß die Datenbank IRENE dank der Weiterentwicklung und quantitativen wie qualitativen Verbesserung der Eingabeverfahren für die finanzielle Überwachung der Wiedereinziehungen im Falle von Betrug und Unregelmäßigkeiten eingesetzt werden wird, und zwar in Zusammenarbeit mit den entsprechenden operationellen GD unter Einsatz ihrer gesamten Kapazitäten⁽²⁶⁾, besteht nach wie vor eine Reihe von Problemen.

4.4. Die UCLAF muß hier eine Katalysatorfunktion erfüllen, indem sie die anweisungsbefugten GD systematisch dazu anhält, eine Vorausschätzung zu den Forderungs- oder Einziehungsanordnungen zu erstellen, je nachdem, ob es sich dabei um eine als sicher, beizifferbar und fällig ermittelte Forderung handelt oder nicht. Die

⁽²³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates zum EAGFL, Abteilung Garantie, Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates zu den Strukturfonds und Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates zu den Eigenmitteln.

⁽²⁴⁾ Die Kommission hat aber keine Vollstreckungsbefugnis im Hinblick auf die Wiedereinziehung von festgestellten Forderungen.

⁽²⁵⁾ ABl. C 395 vom 31.12.1996.

⁽²⁶⁾ Siehe Jahresbericht 1993 der Kommission über den „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Betrugsbekämpfung“, KOM(94) 94 endg., Seite 54.

UCLAF übermittelt die ihr von den Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 595/91 des Rates (EAGFL, Abteilung Garantie) und (EG) Nr. 1681/94 der Kommission (Strukturfonds) sowie (EG) Nr. 1831/94 des Rates⁽²⁷⁾ (Kohäsionsfonds) gemeldeten Informationen an die GD XIX, wo sie in die „Verpflichtungen unter dem Strich“ der Kommission aufgenommen werden. (Diese Informationen sind in der Datenbank IRENE erfaßt.) Aus historischen Gründen werden Meldungen gemäß Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates (traditionelle Eigenmittel) von den Mitgliedstaaten direkt an GD XIX geschickt. Da diese Unterlagen in Papierform eingingen, mußten sie bei GD XIX manuell in die IRENE-Datenbank eingegeben werden. Es war geplant, daß die Mitgliedstaaten ab Anfang 1997 die Daten selbst anhand eines EDV-Systems direkt in der Datenbank erfassen sollten. Aufgrund verschiedener Probleme wird dieses System aber nicht von allen Mitgliedstaaten benutzt.

4.5. Anhand von IRENE kann man sich nach wie vor kein getreues Bild hinsichtlich der Wiedereinziehung bei gemeldeten Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten machen. Das Wiedereinziehungsverfahren leidet in seiner Effizienz unter der mangelnden Zusammenarbeit zwischen den betroffenen GD, die statt dessen dazu neigen, für ihre speziellen Probleme Einzellösungen zu finden. Als weitere entscheidene Probleme kommen die Schwerfälligkeit der internen Verwaltungsabläufe bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten hinzu sowie der hohe Prozentsatz von Fällen, in denen die betroffenen Wirtschaftstreibenden die Wiedereinziehungsbeschlüsse vor den innerstaatlichen Gerichten anfechten. Darüber hinaus waren die in vorangegangenen Jahresberichten zur Betrugsbekämpfung angeführten Zahlen nicht zuverlässig (siehe Ziffer 5.4).

Traditionelle Eigenmittel

4.6. Gemäß Eigenmittelbeschuß und seiner Durchführungsverordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates müssen die Mitgliedstaaten alle fälligen Beträge, bei denen das Vorliegen von Betrug oder Unregelmäßigkeiten nachgewiesen wurde, feststellen, buchmäßig erfassen und wiedereinziehen⁽²⁸⁾. Die Kommission soll dafür Sorge tragen, daß die Wiedereinziehungsverfahren von den einzelstaatlichen Behörden auch tatsächlich eingeleitet und abgeschlossen werden, so daß die Mitgliedstaaten entlastet werden können, wenn ihre Verwaltung als zufriedenstellend angesehen werden kann. Ist die Wiedereinziehung von Beträgen aufgrund von Konkurs oder Verjährung nicht möglich, so muß der Mitgliedstaat nachweisen, daß er alle möglichen Schritte für die Wiedereinziehung unternommen hat; nur dann kann er davon befreit werden, diese Beträge der Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen.

⁽²⁷⁾ Bislang ist im Rahmen der Verordnung Nr. 1831/94 des Rates noch keine einzige Meldung eingegangen.

⁽²⁸⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 des Europäischen Rechnungshofes.

4.7. Das Hauptproblem bei der Sicherstellung einer effizienten finanziellen Kontrolle besteht darin, daß zwei verschiedene Zuständigkeitsbereiche davon berührt sind. Da ist zum einen die Aufnahme der Beträge in der Buchführung, die im allgemeinen in den Zuständigkeitsbereich der Buchhaltung fällt. Zum anderen gibt es die Ermittlung und Meldung von Betrugsfällen, die normalerweise von Sonderabteilungen wahrgenommen werden. Daher können die in IRENE gespeicherten Daten nicht ohne weiteres mit den in den Mitgliedstaaten verwalteten Informationen abgestimmt werden. Das ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß in der B-Buchführung nicht nur Beträge ausgewiesen sind, die mit Betrug und Unregelmäßigkeiten in Zusammenhang stehen, was auch nicht der Zweck der getrennten Buchführung ist.

4.8. Die Kommission sollte die Wiedereinziehung im Eigenmittelbereich ständig überwachen und damit in der Lage sein, Maßnahmen zu fordern, die sie für nötig hält, um Unzulänglichkeiten in der Tätigkeit auf nationaler Ebene auszugleichen. Wegen der bereits in Ziffer 4.4 beschriebenen technischen Probleme waren darüber hinaus in der Datenbank IRENE im September 1997 für die Jahre 1996 und 1997 nur Daten von sieben bzw. acht Mitgliedstaaten gespeichert. Seit beinahe einem Jahr wurde keine automatische Aktualisierung der Daten über die traditionellen Eigenmittel durchgeführt.

4.9. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß für die Mitgliedstaaten bis Juli 1996 keinerlei Verpflichtung bestand, ihre Berichte regelmäßig zu aktualisieren und die Kommission systematisch über die wiedereingezogenen Beträge zu informieren. Mit Änderung der diesbezüglichen Verordnung müssen die Mitgliedstaaten vierteljährlich einen detaillierten Bericht zum Stand der Wiedereinziehung in Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten vorlegen.

EAGFL, Abteilung Garantie

4.10. Im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie, wurden in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt: 5 370 (von insgesamt 6 878) vor 1993 gemeldete Betrugsfälle wurden abgeschlossen, d. h. die Mitgliedstaaten haben alle zahlbaren Beträge wiedereingezogen (5 043 Fälle) oder die Kommission hat im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluß⁽²⁹⁾ entschieden, dem Mitgliedstaat⁽³⁰⁾ (28 Fälle) oder der Gemeinschaft (299 Fälle) jene Beträge, die nicht wiedereingezogen werden können,

⁽²⁹⁾ Das diesbezügliche Verfahren ist in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates und in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates festgelegt.

⁽³⁰⁾ Der Mitgliedstaat wird belastet, wenn er nicht alle möglichen Schritte zur Wiedereinziehung der betreffenden Summen unternommen hat bzw. wenn ihm selbst Nachlässigkeit vorgeworfen werden kann.

anzulasten. An dieser Stelle sollte jedoch hervorgehoben werden, daß es sich in diesen Fällen um relativ niedrige Beträge handelte (insgesamt 228,7 Mio ECU); geht es um hohe Beträge, dauert es bis zur Wiedereinziehung aufgrund der einzuhaltenden gerichtlichen Verfahren oft sehr lange. Im EAGFL-Garantie waren daher 1 508 vor 1993 gemeldete Fälle mit einem Gesamtbetrag von 549 Mio ECU noch offen; in 400 Fällen waren Rechtsverfahren anhängig. Mehr als 80 % aller Verfahren entfielen auf zwei Mitgliedstaaten (Italien und Deutschland).

4.11. Hier muß noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß nicht alle Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates im Hinblick auf die Meldungen nachkommen. Dies hat die Kommission in den „Erläuterungen“ zu den „Verpflichtungen unter dem Strich — Potentielle Aufwendungen und Forderungen“ im Zusammenhang mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 1996 allerdings nicht erwähnt.

Verbesserung der Rechtslage im Agrarbereich

4.12. Im Jahr 1995 verabschiedete der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1469/95⁽³¹⁾, die Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen vorsieht, wenn ein Unzuverlässigkeitstrisiko gegeben sein könnte. In der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 745/96⁽³²⁾ der Kommission sind die genauen Regelungen festgelegt; sie trat am 1. Juli 1996 in Kraft.

4.13. Damit wurde erstmals im Rahmen des Gemeinschaftsrechts eine Liste von Marktbeteiligten (die sogenannte „Schwarze Liste“) erstellt — dabei kann es sich um Einzelpersonen oder Firmen handeln —, die vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben; diese Liste soll den zuständigen einzelstaatlichen Behörden die erforderlichen Präventivmaßnahmen ermöglichen. Die Mitgliedstaaten können diesen Marktbeteiligten strengere Kontrollen auferlegen oder andere Maßnahmen treffen, die bis zur Aussetzung von Zahlungen oder dem zeitweiligen Ausschluß davon gehen können. Die UCLAF hat ein EDV-System für die Speicherung und Verarbeitung der Daten sowie ihre zuverlässige Weitergabe an die anderen einzelstaatlichen Behörden eingerichtet.

4.14. Zum 30.6.1997 hat die Kommission nur vier Meldungen aus drei Mitgliedstaaten⁽³³⁾ erhalten. Aufgrund der Meldungen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates hätten jedoch viel mehr Marktbeteiligte auf die „Schwarze

⁽³¹⁾ ABl. L 145 vom 29.6.1995.

⁽³²⁾ ABl. L 102 vom 25.4.1996.

⁽³³⁾ Frankreich, Niederlande und Vereinigtes Königreich.

Liste“ gesetzt werden müssen⁽³⁴⁾. Tatsächlich muß jede Meldung „unverzüglich“ (Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates) erfolgen; Grundlage dabei ist „die erste schriftliche, unter Umständen nur interne Bewertung einer zuständigen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde, in der diese anhand konkreter Tatsachen auf das Vorliegen einer vorsätzlich oder grob fahrlässig begangenen Unregelmäßigkeit schließt, wobei die Möglichkeit offen bleibt, daß dieser Schluß aufgrund des weiteren Verlaufs des Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahrens revidiert oder zurückgezogen werden muß“ (Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission). Die Kommission (UCLAF) wird mit den Mitgliedstaaten prüfen, weshalb sie nicht mehr Fälle gemeldet haben und welches Verfahren in Fällen anzuwenden ist, die Gegenstand von Untersuchungen der UCLAF sind⁽³⁵⁾.

Strukturfonds

4.15. Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates definiert die Rolle der Mitgliedstaaten bzw. der Kommission wie folgt: Die Verantwortlichkeit liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, deren Aufgabe es ist, „Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden“ und „verlorengegangene Beträge zurückzufordern“; außerdem „setzen [sie] die Kommission von den zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen und insbesondere vom Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren in Kenntnis“ (Artikel 23 Absatz 1). Die Kommission kann kontrollieren, ob diese Verpflichtungen erfüllt werden (Artikel 23 Absatz 2).

4.16. Der von der Kommission ausgearbeitete Verhaltenskodex für die detaillierte Regelung der Meldung von Unregelmäßigkeiten durch die Mitgliedstaaten wurde vom Gerichtshof mit der Begründung für ungültig erklärt, daß er über die Bestimmungen von Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates⁽³⁶⁾ hinausgehe. Dieses Urteil des Gerichtshofes stellte die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Betrug und Unregelmäßigkeiten zu melden, nicht in Frage; gleichwohl bewirkte es ein Nachlassen der Meldungen⁽³⁷⁾.

4.17. Im Jahr 1993 wurde Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates geändert. Er

⁽³⁴⁾ Die Kommission weist in ihrem Bericht KOM(97) 417 darauf hin, daß die Mitgliedstaaten allein im Bereich der Ausfuhrerstattungen 72 Unregelmäßigkeiten in einer Größenordnung von mehr als 100 000 ECU mitgeteilt haben (Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission sieht die Kumulierung aller von demselben Marktbeteiligten innerhalb eines Jahres begangenen Unregelmäßigkeiten vor).

⁽³⁵⁾ Siehe KOM(97) 417 endg., S. 2 und 3.

⁽³⁶⁾ Rechtssache C 303/90 Französische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 13. November 1991.

⁽³⁷⁾ Siehe Jahresbericht 1994 der Kommission über den „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Betrugskämpfung“, KOM(95) 98 endg., S. 9.

sieht nunmehr vor, daß die Kommission ausführliche Durchführungsbestimmungen zu dem betreffenden Absatz festlegt. Auf dieser Grundlage wurde die Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission betreffend Unregelmäßigkeiten und die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems verabschiedet⁽³⁸⁾.

4.18. Während im Bereich des EAGFL-Garantie die Möglichkeit besteht, einen Mitgliedstaat für nachlässiges Vorgehen bei der Wiedereinziehung von Geldern im Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten verantwortlich zu machen und den betroffenen Mitgliedstaat im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens mit den Beträgen, die wiedereingezogen hätten werden müssen, zu belasten, ist eine solche Regelung in den für die Strukturfonds maßgeblichen Verordnungen derzeit nicht ausdrücklich vorgesehen. Auf seiner Tagung in Madrid im Dezember 1995 sprach sich der Europäische Rat für die Ausweitung des Rechnungsabschlusses auf die anderen Haushaltsbereiche aus. Am 15. Oktober 1997 legte die Kommission ein Dokument vor, das die Anwendungsbestimmungen für Netto- bzw. etwaige Pauschalberichtigungen im Bereich der Strukturfonds gemäß Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates⁽³⁹⁾ festlegt.

4.19. Derzeit wird bei den Strukturfonds jede Form von vorschriftswidrigem oder fahrlässigem Verhalten, das zur mißbräuchlichen oder unrechtmäßigen Verwendung von Zahlungen führt, von der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Partnerschaft geprüft⁽⁴⁰⁾. In der Praxis kommt es nur selten zu Rückzahlungen, und die wiedereingezogenen Beträge können unter bestimmten Voraussetzungen neu zugeteilt oder für Programme bzw. zugunsten von Endbegünstigten eingesetzt werden, die mit der aufgetretenen Unregelmäßigkeit nichts zu tun hatten; dafür muß der Mitgliedstaat die Unregelmäßigkeit gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 des Rates gemeldet haben und die Neuzuteilung nachvollziehbar sein. Im Jahr 1996 veranschlagte die Kommission in den „Verpflichtungen unter dem Strich“ die Meldungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 des Rates mit insgesamt 81,8 Mio ECU; die erwarteten Rückerstattungen an den Gemeinschaftshaushalt sind jedoch eher niedrig angesetzt. In den Erläuterungen wird diesbezüglich keine Erklärung gegeben. Ferner wurde nicht erwähnt, daß einige Mitgliedstaaten nicht systematisch alle Wiedereinziehungsverfahren bzw. deren Ergebnisse melden und somit ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

4.20. Für die Neuzuteilung von Mitteln (d. h. Verwendung für ein Projekt, das vom Vorwurf der Unregelmäßigkeit frei ist) muß eine Reihe von entsprechenden

⁽³⁸⁾ ABl. L 178 vom 12.7.1994.

⁽³⁹⁾ Siehe auch Verordnung (EG) C(97)3151 endg. — II) Nr. 2064/97 vom 15.10.1997, ABl. L 290 vom 23.10.1997.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates.

Regelungen ausgearbeitet werden, insbesondere im Hinblick darauf, welche Fälle zu melden sind und wie die Kommissionsdienststellen bei der Verwaltung der Berichte verfahren sollen. Insgesamt gesehen kann die momentane Situation als nicht zufriedenstellend angesehen werden. Bislang wurde kein Leitfaden ausgearbeitet, aus dem hervorgeht, welche Unregelmäßigkeiten meldepflichtig sind. Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten werden nicht systematisch weiterverfolgt. Obwohl in einem interdirektionalen Treffen im April 1995, an dem Vertreter der anweisungsbefugten GD für die Strukturfonds (GD XIX und XX), des Juristischen Dienstes und der UCLAF teilnahmen, praktische Leitlinien für den Abschluß von Programmen vereinbart wurden, war deren Ausführung nicht zufriedenstellend. Die im Hinblick auf die Strukturfonds anweisungsbefugten GD machen von ihrem Zugriff auf die Datenbank IRENE keinerlei Gebrauch. Im Februar 1997 übermittelte ihnen die UCLAF einen Vermerk mit Angaben zu den Fällen, in denen Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates zur Anwendung kommen sollte, sowie wie viele Meldungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 des Rates bis zu diesem Zeitpunkt eingegangen waren. Die Reaktion darauf war sehr verhalten.

4.21. Die Meldungen der Mitgliedstaaten enthalten mitunter falsche Angaben oder sind unvollständig. In manchen Fällen ist es schwierig herauszufinden, um welches konkrete Projekt eines bestimmten Programms es sich handelt. Das bedeutet natürlich, daß es für die Kommission schwierig ist, eine etwaige Neuzuteilung zu überwachen. Dabei ist in bezug auf die italienische Region Kampanien ein spezifisches Problem aufgetreten. Die Regionalverwaltung meldete der UCLAF Ende 1996 direkt über 1 000 Fälle von Unregelmäßigkeiten. Angeichts der Anzahl der Fälle sowie der fehler- und lückenhafoten Mitteilungen hätte allein die Prüfung des Inhalts der Akten die Kapazitäten der gesamten UCLAF für einen beträchtlichen Zeitraum blockiert. Daher wurden diese Fälle nicht in die Datenbank IRENE eingegeben, sondern an die Ständige Vertretung Italiens in Brüssel zur weiteren Prüfung und Ablage zurückgeschickt. Da diese Meldungen aber eingegangen sind, wird es ausgesprochen schwierig sein, die Programme in dieser Region rechtmäßig und ordnungsgemäß abzuschließen.

5. ZUVERLÄSSIGKEIT DER IM JAHRESBERICHT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG ENTHALTENEN ANGABEN

Vorgelegte Daten

5.1. Die von der Kommission in ihrem Jahresbericht zur Betrugsbekämpfung dargelegten Zahlen im Zusammenhang mit der Auswirkung von Unregelmäßigkeiten auf den Gemeinschaftshaushalt machen die finanzielle Tragweite der „förmlichen Mitteilungen der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten“ sowie „Ermittlungen der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten“ deutlich.

5.2. In aktuellen Publikationen wurden diese Zahlen als eine Art Leistungsindikator zum Vergleich der durchschnittlichen Größenordnung der Fälle und des Gesamtaufkommens an Unregelmäßigkeiten in beiden oben angeführten Kategorien dargestellt⁽⁴¹⁾. Die Kommission hat in ihrem Jahresbericht 1996 zur Betrugsbekämpfung ähnliche Überlegungen angestellt. Laut diesem von der Kommission angenommenen Bericht schlagen sich die Fälle, in denen die Kommission ermittelt (d. h. die nicht von den Mitgliedstaaten förmlich gemeldeten Fälle), mit durchschnittlich 1,6 Mio ECU auf den Haushalt nieder. Die von den Mitgliedstaaten gemäß den verschiedenen Verordnungen gemeldeten Fälle von Betrug oder Unregelmäßigkeiten belaufen sich im Durchschnitt auf 130 000 ECU.

5.3. Die Kommission arbeitet nach eigenen Angaben in weniger als 5 % aller aufgedeckten Fälle eng mit den Ermittlungsbehörden in den Mitgliedstaaten zusammen. Diese Fälle machen aber mehr als die Hälfte der gesamten Schadenssumme für alle Einnahmen- und Ausgabenbereiche aus⁽⁴²⁾. Daran zeigt sich die dezidierte Absicht der Kommission, ihre Anstrengungen auf die Bekämpfung des organisierten oder raffinierten Betrugs zu konzentrieren. Derartige Beträgereien sind häufig dadurch gekennzeichnet, daß Personen oder Unternehmen daran beteiligt sind, die von einem oder mehreren Ländern aus operieren; sie sind daher für die Mitgliedstaaten ohne die nur auf Gemeinschaftsebene mögliche aktive Unterstützung kaum aufzudecken⁽⁴³⁾.

Zuverlässigkeit der Daten

5.4. Der Hof versuchte, die im Jahresbericht 1996 zur Betrugsbekämpfung angegebenen Zahlen aufzuschlüsseln und festzustellen, ob sie die derzeitige Situation getreu wiedergeben: Bei den als förmliche Mitteilungen der Mitgliedstaaten vorgelegten Zahlen handelt es sich theoretisch um sämtliche, von den Mitgliedstaaten gemäß den diversen Verordnungen zu den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft angegebene und (mit Ausnahme der Eigenmittel) in der Datenbank IRENE erfaßte Beträge (siehe Ziffer 4.4 und Anhang I, Tabelle 1).

5.5. Für das Jahr 1996 sind in IRENE 645 von den Mitgliedstaaten gemeldete Fälle im Bereich der traditionellen Eigenmittel mit einem Gesamtwert von 123,1 Mio ECU gespeichert. Im Jahresbericht 1996 zur Betrugsbekämpfung werden 1 950 Fälle mit einem Gesamtvolumen von 320 Mio ECU angegeben. In einer Fußnote wird

⁽⁴¹⁾ Siehe Bösch-Bericht (PE 222.169), Seite 9, oder Fachausschuß des Parlaments des Vereinigten Königreichs zum Europarecht, Programm zur Betrugsbekämpfung, London 1997, Seite xxiii.

⁽⁴²⁾ Siehe KOM(97) 200 endg., Jahresbericht 1996, Betrugsbekämpfung, Seite 21. Zwischenzeitlich wurde der Jahresbericht 1997 veröffentlicht; dieser Bericht wurde bei der Prüfung des Hofes nicht berücksichtigt.

⁽⁴³⁾ Siehe KOM(96) 173 endg., Jahresbericht 1995, Betrugsbekämpfung.

darauf hingewiesen, daß diese Zahl eine Schätzung für das zweite Halbjahr mit einschließt. Zu diesem Zweck wurde in der Vergangenheit Anzahl/Betrag aus dem ersten Halbjahr mit zwei multipliziert. Daraus ergibt sich eine signifikante Abweichung zwischen den veröffentlichten und den in IRENE verfügbaren Zahlen.

5.6. In bezug auf die Eigenmittel sollte dieses Problem in Zukunft nicht mehr auftreten, da die Mitgliedstaaten laut Verordnung (EG) Nr. 1355/96 des Rates⁽⁴⁴⁾ häufiger, d. h. vierteljährlich, über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten berichten müssen (siehe Ziffer 4.9).

5.7. Die als „Ermittlungen der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten“ in *Tabelle 5* vorgelegten Zahlen ergeben sich aus Schätzungen der finanziellen Tragweite der bei der UCLAF anhängigen Fälle. Diese stammen aus verschiedensten Quellen und sollten theoretisch den insgesamt in der PRE-IRENE-Datenbank der UCLAF gespeicherten Daten entsprechen. Da die PRE-IRENE-Datenbank jedoch noch nicht voll einsatzfähig ist, wurden ihr nur die Zahlen für eines der vier Referate entnommen. Die anderen drei Referate erstellten dem für den Entwurf des Jahresberichts zuständigen Referat einen Vermerk mit Angabe des geschätzten finanziellen Gesamtvolumens der bearbeiteten Fälle. Eine Prüfung dieser Zahlen hat ergeben, daß auf nur 12 % der Fälle 88 % der angeführten Beträge entfielen. Die aufgrund der Ermittlungen der Task-forces „Zigaretten“ und „Alkohol“ 1996 zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts geschätzten entgangenen MwSt.-Einnahmen belaufen sich auf etwa 36 % des gesamten Schadensvolumens in dieser Kategorie. Dieser Betrag sollte mit den von den Mitgliedstaaten förmlich gemeldeten Zahlen nicht direkt verglichen werden.

5.8. Der Gesamtwert der Fälle laut *Tabelle 5* übersteigt den tatsächlichen Wert der in PRE-IRENE gespeicherten Daten (2 460 Mio ECU), da 49 von ihnen aus mehr als einer Quelle stammen und daher in der obigen Tabelle öfter als einmal gezählt werden. Mehr als 142 Fälle ohne Quellenangabe sind in PRE-IRENE erfaßt.

5.9. Die Tatsache, daß es sich bei diesen als aufgedeckte Unregelmäßigkeiten dargestellten Zahlen um Schätzwerte handelt, wird in den Berichten nicht unmissverständlich klargestellt. Andere Quellen als die Kommission oder die Mitgliedstaaten werden nicht angegeben. Ferner werden die Zahlen nicht jährlich aktualisiert, um Veränderungen bei der Auswirkung der Fälle, die wieder-eingezogenen Beträge, Änderungen der geschätzten Werte, fallengelassene Fälle usw. widerzuspiegeln. Viele der ursprünglich in der Kategorie „von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ermittelte Unregelmäßigkeiten“ geführte Fälle werden auch Gegenstand einer förmlichen Meldung und deshalb zu einem späteren Zeitpunkt als solche erwähnt. Da Fälle aus vorangegangenen Jahren nicht aktualisiert werden, ist die Gefahr gegeben, daß manche in beiden Kategorien erwähnt und somit „doppelt gezählt“ werden.

5.10. Zwei im Rahmen von Prüfungen des Hofes aufgedeckte „UCLAF-Fälle“ waren in der PRE-IRENE-Datenbank mit einem Gesamtwert von 30 Mio ECU ohne Quellenangabe gespeichert. In den Jahresberichten 1995 und 1996 wurden diese beiden Fälle mit einem Wert von 58,5 Mio ECU ausgewiesen. In IRENE sind neun Meldungen aus vier Mitgliedstaaten zu diesen selben Fällen mit einem Gesamtwert von 58,8 Mio ECU erfaßt. Daß von den Mitgliedstaaten an IRENE einzeln gemeldete Unregelmäßigkeiten (nach Stelle oder Vorkommnis) in

TABELLE 5
Aufstellung der PRE-IRENE-Fälle mit Quellen- und Wertangabe

	Fälle	Beträge Mio ECU
Sonstige	81	455
Informant	88	53
Meldung Mitgliedstaaten	84	1 530
Gebührenfreie Rufnummer	31	8
Information Finanzkontrolleur	17	6
Rechnungshof	14	18
Information Mitgliedstaaten	149	577
Information anweisungsbefugter Beamter	96	187
Presse	54	169
Insgesamt mit Quellenangabe	614	3 003

Quelle: PRE-IRENE, Stand April 1997.

⁽⁴⁴⁾ ABl. L 175 vom 13.7.1996.

einem einzigen UCLAF-Fall zusammengefaßt werden, hinterläßt beim Leser der Jahresberichte den fälschlichen Eindruck, daß es bei den von UCLAF bearbeiteten Fällen im Durchschnitt um höhere Beträge geht als bei denen der Mitgliedstaaten. Im oben angeführten Beispiel beläuft sich der durchschnittliche Wert bei der UCLAF auf 29 Mio ECU, während er bei den Mitgliedstaaten nur 7 Mio ECU beträgt.

5.11. Wertmäßig zählen die laut den Jahresberichten von den spezialisierten Task-forces (z. B. im Bereich Zigaretten, Textilien) erzielten Ergebnisse zu den wichtigsten. Dennoch ist Vorsicht geboten, da es sich bei diesen Zahlen um Schätzwerte handelt und es bislang keine exakten Zahlen zu den tatsächlichen Wiedereinziehungen bzw. Einsparungen zugunsten des Gemeinschaftshaushalts gibt.

6. KORRUPTION UND DIENSTVERGEHEN

Bekämpfung der Korruption

6.1. Korruption (siehe Anhang I Ziffer 26) bezieht sich auf jeglichen Amtsmißbrauch oder nicht ordnungsgemäßes Handeln in einem Entscheidungsprozeß infolge einer unrechtmäßigen Einflußnahme oder Vorteilsgewährung; dabei ist oft das organisierte Verbrechen im Spiel. Die Korruption hat verschiedene negative Auswirkungen auf die Interessen der Union: Sie schadet nicht nur den finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, sondern untergräbt auch die korrekte Entscheidungsfundung, verzerrt den Wettbewerb und stellt die Grundsätze der freien Märkte in Frage, insbesondere das Funktionieren des Binnenmarktes.

6.2. Es wurde bereits anerkannt, daß die Korruption auf Unionsebene bekämpft werden muß, und zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen⁽⁴⁵⁾. Da diese jedoch nicht Teil eines integrierten Ansatzes sind, nahm die Kommission am 21. Mai 1997 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament an⁽⁴⁶⁾, um die wichtigsten Elemente für eine umfassende Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption darzulegen. Dieses Dokument bietet zwar eine solide Grundlage für Vorschläge und Maßnahmen der Kommission zur

⁽⁴⁵⁾ Im Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung (siehe Ziffer 2.4), in der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung der Korruption vom 15. Dezember 1995 (Berichterstatter Fr. Salisch), im Aktionsplan der Hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ABl. C 251 vom 15.8.1997, wird auf die Bedeutung einer verstärkten Bekämpfung der Korruption hingewiesen. Ferner wurde am 6. Oktober 1997 ein Gemeinsamer Standpunkt zu den Verhandlungen im Europarat und in der OECD über die Bekämpfung der Korruption festgelegt, ABl. L 279 vom 13.10.1997.

⁽⁴⁶⁾ KOM(97) 192 endg. Dieses Dokument wurde von der Task-force „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ ausgearbeitet.

Bekämpfung der Korruption in bestimmten Politikbereichen, geht aber nicht auf Korruption innerhalb der Organe der Gemeinschaft ein. Auch in den Arbeitsprogrammen der Kommission zur Betrugsbekämpfung wird das Problem der Korruption nicht in Angriff genommen⁽⁴⁷⁾.

Zuweisung der Zuständigkeiten

6.3. Bei der Bekämpfung der internen Korruption sind die Zuständigkeiten nicht eindeutig. In dem Vermerk des Generalsekretärs vom 14. April 1997 über die in Fällen von mutmaßlichem Betrug, Unregelmäßigkeiten und Dienstvergehen zu treffenden Maßnahmen, war die Zuständigkeit der UCLAF für alle Fragen im Zusammenhang mit mutmaßlichem Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts aufgeführt. Obwohl der Direktor der UCLAF bereits im Mai 1996 die Notwendigkeit eines schriftlichen Hinweises zur Klarstellung der Zuständigkeiten der UCLAF in bezug auf die Korruptionsbekämpfung betont hat, gibt es nach wie vor keine eindeutige, förmliche schriftliche Anweisung dazu, welche Dienststelle diese Aufgabe wahrzunehmen hat.

6.4. Derzeit bearbeitet die UCLAF etwa 40 Fälle, die einen „volet interne“ (internen Aspekt) aufweisen. Die UCLAF wählte diesen Begriff, weil die Grenzen zwischen Korruption, Interessenkonflikt, Günstlingswirtschaft oder Mißmanagement oft schwer zu erkennen sind, und die Fälle möglicherweise eine oder mehrere der oben beschriebenen Komponenten enthalten. Die Mehrzahl dieser Fälle steht im Zusammenhang mit den Direktausgaben, einige fallen aber auch in den Bereich des EAGFL-Garantie und der Strukturfonds.

Fehlen eindeutiger Leitlinien für behördliche Ermittlungen

6.5. Obwohl man in einer Organisation in der Größenordnung der Kommission mit solchen Fällen rechnen mußte, wurde bislang kein einheitliches Verfahren für deren Abwicklung angenommen. Einige Fälle zogen sich über mehrere Jahre hin, und dennoch wurden bei den entsprechenden Ermittlungen von Fall zu Fall Lösungen aus dem Stegreif gefunden. Es gibt keine eindeutigen Leitlinien für die Durchführung behördlicher Ermittlungen. Offene Fragen bestehen nach wie vor im Zusammenhang mit den Befugnissen der UCLAF-Beamten und des Sicherheitsbüros bei der Durchsuchung von Räumlichkeiten, der Beschlagnahme von Vermögen und Dokumenten und der Befragung von Beamten; auch die Rechte und Pflichten der Verdächtigen sind nicht geklärt. Ferner — und das wiegt vielleicht noch schwerer — ist offen, in welchem Stadium die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden informiert werden müssen, d.h., wann sich der

⁽⁴⁷⁾ Dieser Punkt im Arbeitsprogramm 1997 wurde vom Europäischen Parlament ausdrücklich beanstandet (siehe PE 222.169).

entscheidende Übergang von einer behördlichen Ermittlung zu einer gerichtlichen Untersuchung vollzieht⁽⁴⁸⁾.

6.6. Die derzeitige Situation birgt die ernsthafte und untragbare Gefahr, daß jede durchgeführte Ermittlung scheitert, weil die in solchen Fällen für die Erhebung geltenden Gesetze nicht eingehalten werden und jede weitere Strafverfolgung deshalb abgelehnt würde.

6.7. Die Regelungen für das Sammeln von Beweismaterial und dessen spätere Verwendung unterscheiden sich erheblich je nach Mitgliedstaat. Das gilt insbesondere für Urkunden, zu deren Beibringung ein Angeklagter im Rahmen einer administrativen Voruntersuchung verpflichtet wurde. Die Bestimmungen zu den Beweisverwertungsverboten bis hin zur Frage, ab wann der Verdächtige als Beschuldigter anzusehen ist und somit besondere Rechte für ihn gelten (insbesondere das Recht auf Kenntnis der erhobenen Vorwürfe, das Recht auf Aussageverweigerung, das Recht auf Vertretung durch einen Verteidiger seiner Wahl usw.) sind ebenfalls in jedem Mitgliedstaat verschieden⁽⁴⁹⁾.

Durchsetzung einer „Null-Toleranz“-Politik

6.8. Viele der Fälle, in denen die UCLAF ermittelte, wurden von Mitarbeitern der Kommission ausgelöst, die ihre Verdachtsmomente in bezug auf andere Beamte äußerten. Dies hat sich in allen Organisationstypen als eine der wichtigsten Informationsquellen bei der Aufdeckung von Korruption erwiesen⁽⁵⁰⁾. Um ein für diese Art von Informationsfluß geeignetes Klima zu schaffen, wo Betrugs- oder Korruptionshandlungen nicht toleriert werden, muß die Politik der Kommission klar und eindeutig sein.

6.9. Die Organisationskultur muß von einer Betrug ablehnenden Einstellung geprägt sein, und das Management muß zeigen können, daß bei jedem Verdacht auf Betrug in den eigenen Reihen, Korruption, Dienstvergehen oder Mißmanagement professionell ermittelt wird und bei Bestätigung des Verdachts angemessene, strenge und transparente Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden. Wenn diese sogenannte „Null-Toleranz“-Politik⁽⁵¹⁾ in den Organen der Gemeinschaft zur Anwendung kommt, muß dies auf Grundlage der rigorosen Anwendung der Bestimmungen des Statuts und der Haushaltsoordnung geschehen. In diesem Zusammenhang fehlt es allerdings an Definitionen und Leitlinien hinsichtlich der Fälle, in denen die Handlungsträger des Haushaltsvoll-

⁽⁴⁸⁾ Auch der Bösch-Bericht (PE 222 169, Seite 4) bemängelt die „Korruption in den eigenen Reihen der Kommission und die Unangemessenheit von Vorkehrungen für den Umgang damit“.

⁽⁴⁹⁾ Siehe „Corpus Juris“, II, S. 31 ff.

⁽⁵⁰⁾ Zero tolerance, S. Burns, Accountancy, August 1997.

⁽⁵¹⁾ Siehe „Fraud without Frontiers, An Executive Summary of the Study for the EC on International Fraud within the European Union“, Deloitte & Touche European Fraud and International Disputes Group, Seite 1.

zugs — Anweisungsbefugte, Finanzkontrolleure, Rechnungsführer und Zahlstellenverwalter — disziplinarisch belangt werden und zum Schadenersatz verpflichtet sind, wie der Hof bereits beanstandet hat⁽⁵²⁾.

6.10. Ferner sollte die Verpflichtung bestehen, jeden Verdacht auf Betrug und Korruption den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden. In diesem Zusammenhang muß in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, daß das „Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen“ weder dafür verwendet werden kann noch dafür verwendet wird, ein Mitglied des Personals oder des Managements zu schützen. Überdies sollte die Kommission von der zuständigen Justizbehörde eines Mitgliedstaates keineswegs verlangen, ihr Ersuchen auf Aufhebung der Immunität durch Einsendung rechtserheblicher Dokumente zu rechtfertigen. Ein auf den jeweiligen innerstaatlichen Regelungen und Verfahren basierendes, begründetes Ersuchen sollte ausreichen. Ist die Kommission überzeugt, daß der betreffende Beamte seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, kann sie ihm gemäß Artikel 24 des Statuts rechtlichen Schutz gewähren. Hier sei darauf hingewiesen, daß nur in einer formellen gerichtlichen Untersuchung und gegebenenfalls in einem Rechtsverfahren festgestellt werden kann, ob ein Beschuldigter im Sinne des Strafrechts schuldig ist oder nicht⁽⁵³⁾.

Festgestellte Probleme

6.11. Derzeit ist die Politik der Kommission alles andere als eindeutig; Fälle werden über Jahre verschleppt, Mitarbeiter von ihren Posten zwar versetzt, behalten aber ihre Stelle innerhalb des Organs⁽⁵⁴⁾. In vielen der geprüften Fälle gelang es der UCLAF nicht, ausreichende Beweise für Bestechung zu erbringen. Das könnte darauf zurückzuführen sein, daß sich der ursprüngliche Verdacht als unhaltbar erwies, aber auch darauf, daß es der UCLAF nicht gelang, die Verletzung einer Dienstpflicht aufzudecken. In jedem Fall ist es für die UCLAF schwierig ausreichend Beweise beizubringen, wenn Zahlungen z. B. über Dritte erfolgt sind, da kein europäisches Organ befugt ist, Hausdurchsuchungen vorzunehmen, Bankkonten zu prüfen usw. Derartige Schritte sind nur mit

⁽⁵²⁾ Stellungnahme Nr. 4/97 des Rechnungshofes zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsoordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltplan der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 57 vom 23.2.1998. Nachstehend Stellungnahme Nr. 4/97 genannt.

⁽⁵³⁾ Siehe Beschuß des Gerichtshofes vom 13. Juli 1990, Rechtsache C-2/88 Imm. Zwartfeld, Slg. 1990, I-3372, Randnr. 19.

⁽⁵⁴⁾ Auch der Bösch-Bericht (PE 222 169, Seite 18) beklagt die fehlende „Null-Toleranz“-Politik: „Eine Reihe von Fällen in jüngster Vergangenheit haben die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, wie eine relativ laxe Finanzkultur innerhalb der Kommission Fälle von Korruption unter ihren Mitarbeitern ermöglicht hat, die, was vielleicht noch besorgniserregender ist, lange Zeit nicht untersucht werden“.

Zustimmung der Betroffenen durchführbar oder nach Genehmigung durch die zuständigen Justizbehörden. Dennoch fand die UCLAF in allen mutmaßlichen Bestechungsfällen eindeutige Beweise für Dienstvergehen (schwerwiegendes Mißmanagement, Günstlingswirtschaft, Interessenkonflikt usw.). Es wurden jedoch nur in Ausnahmefällen Disziplinarverfahren eingeleitet⁽⁵⁵⁾.

6.12. In manchen Fällen wurde — während der Ermittlung oder nach Vorlage eines Abschlußberichts der UCLAF — eine behördliche Ermittlung durchgeführt, die sich weder auf das Statut noch einen anderen Rechtstext stützen kann. In solchen Fällen wird der mit der *Ad-hoc*-Untersuchung beauftragte Beamte (gewöhnlich ein gegenüber der betroffenen GD unabhängiger Direktor) voraussichtlich auf Schwierigkeiten stoßen: Aufnahme des Protokolls der Anhörungen/Unterredungen/Vernehmungen; Anwesenheit von Anwälten; Suche nach/Beschlagnahme von Dokumenten). Auch für die Durchführung solcher Ermittlungen gibt es keine Leitlinien.

6.13. Nach dem derzeitigen Stand der Erfahrungen stellt sich die Frage, ob die UCLAF in ihrer derzeitigen Struktur für Korruptionsfälle, in die Mitarbeiter der Kommission verwickelt sind, überhaupt zuständig sein sollte. Diese Zuständigkeit könnte mit der für eine erfolgreiche Ermittlungstätigkeit der UCLAF erforderlichen Partnerschaft mit den operationellen GD unvereinbar sein. Die Einrichtung einer eigenen Einheit sollte in Erwägung gezogen werden, der automatisch jeder Verdacht auf Bestechung mitgeteilt wird und die über die Befugnis und Ressourcen zur Durchführung aller erforderlichen Ermittlungen verfügt.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

7.1. Da es sich hier um keine tiefgreifende Prüfung in den Mitgliedstaaten bzw. den operationellen GD der Kommission handelt, konzentrieren sich die Prüfungsfeststellungen auf die UCLAF. Die Kommission hat — insbesondere seit 1990 — große Anstrengungen bei der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts unternommen; die Folge ist ein verbessertes rechtliches und administratives Regelwerk für die Betrugsbekämpfung. Ende 1994 begann die Kommission damit, die UCLAF als zentrale Dienststelle mit den erforderlichen Fachkenntnissen in den Bereichen Finanzen, Polizei, Zoll, Justiz und Steuerwesen einzurichten. Gleichwohl sind Verbesserungen bei den Sicherheitsmaßnahmen, den internen Verwaltungsabläufen, „Intelligence“- und Informationssystemen sowie der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten unerlässlich.

7.2. Eine Gesamtbewertung der von UCLAF bislang erzielten Ergebnisse erweist sich als schwierig. Die Anga-

⁽⁵⁵⁾ Siehe auch Stellungnahme Nr. 4/97 des Hofes, insbesondere Ziffern 5.20—5.23.

ben zu den von den Mitgliedstaaten gemeldeten und in die Jahresberichte zur Betrugsbekämpfung aufgenommenen Wiedereinziehungen sind nicht zuverlässig. Ferner geht daraus nicht hervor, ob diese Wiedereinziehungen auf die Arbeit der UCLAF oder die der einzelstaatlichen Behörden zurückzuführen sind. Im Bereich der Direktabgaben gibt es keine einfach zugänglichen Angaben zu dem aufgrund der von UCLAF durchgeföhrten Ermittlungen insgesamt wiedereinzuhenden Betrag. Und schließlich wurden die „Schwarze Liste“ und die „Betragssicherheit“ von Rechtsakten erst kürzlich eingeführt und haben somit bislang nur beschränkt Wirkung gezeigt.

7.3. Die UCLAF braucht ein Verwaltungssystem, in dem Informationen zum Stand aktueller oder früherer Fälle enthalten sind, und zwar vom Empfang oder der Erlangung des ersten Verdachts bis hin zur behördlichen Ermittlung, Einschaltung der einzelstaatlichen Behörden, strafrechtlichen Ermittlung, Verfolgung, zum Rechtsverfahren, Urteil und zur Wiedereinziehung. In Ermangelung eines derartigen Systems ist eine Gesamtbewertung der Leistungen der UCLAF praktisch unmöglich.

7.4. Im Rahmen eines ehrgeizigen Programms, den Betrug auf allen Ebenen gleichzeitig zu bekämpfen (Verhütung, Zusammenarbeit in den Bereichen Vollstreckung, Verwaltung und Justiz) wurden die ersten Schritte getan. Noch sind gewaltige Anstrengungen vonnöten, um diese Initiativen voll und ganz in die Tat umzusetzen. Bislang ist noch kein einziges der im Rahmen der dritten Säule angenommenen Übereinkommen und Protokolle ratifiziert worden.

7.5. Bei Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts handelt es sich häufig um ein grenzüberschreitendes Phänomen. Die Vollstreckungsbehörden arbeiten aber nach unzähligen unterschiedlichen Verfahren und in nicht aufeinander abgestimmter Abfolge auf äußerst zeitraubende Art und Weise. Im Gegensatz dazu können die Betrugstäter selbst bei Benutzung ihrer internationalen Kontaktnetze „in Echtzeit“ operieren. Mit den vorhandenen Verfahren ist der neuen, vernetzten Kriminalität schlichtweg nicht beizukommen. Amtshilfe durch die Kommission sowie der Informationsaustausch zwischen der UCLAF und den Justizbehörden der Mitgliedstaaten sind ein erster Schritt zur Lösung dieses Problems. Ein wesentliches Hindernis besteht jedoch nach wie vor im Fehlen von gemeinsamen Normen für die Beweisführung; dies hat zur Folge, daß die in einem Mitgliedstaat zusammengetragenen Beweise in einem anderen Mitgliedstaat nicht anerkannt werden. Daher bedarf es eines „Europäischen Rechtsraums“⁽⁵⁶⁾ mit eindeutigen, klar umrissenen Zielen, in denen die besondere Verantwortung der Organe im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zum Ausdruck kommt.

⁽⁵⁶⁾ Rede von Parlamentspräsident Klaus Hänsch vor der interparlamentarischen Konferenz zum Thema Betrug, die auf Betreiben des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 23. und 24. April 1996 abgehalten wurde.

7.6. Die UCLAF hat eine schwierige Aufgabe zu bewältigen. Sie hat Verwaltungsfunktionen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Bereich der ersten Säule wahrzunehmen. Ihr obliegen aber auch Zuständigkeiten im Zusammenhang mit gerichtlichen Untersuchungen, die in die dritte Säule fallen, ohne Unterstützung durch eine unabhängige Europäische Justizbehörde, die Untersuchungen einleiten und führen sowie, wenn nötig, Strafverfolgung betreiben kann. Die in Ziffer 3.4 beschriebene Schnittstelle für Zusammenarbeit mit Strafrechtssachverständigen, kann nur als Lösungsansatz für die gegebenen Probleme angesehen werden⁽⁵⁷⁾. Am 25. November 1997 legte die Kommission dem Haushaltskontrollausschuß des Parlaments eine Mitteilung (DOK(SEK 97)2182/2) über ein

„Gezielteres Vorgehen gegen fachliche Unzulänglichkeiten, finanzielle Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption“ vor.

7.7. Die UCLAF ist nicht befugt, Erhebungen in bezug auf andere Organe der Gemeinschaft durchzuführen. Das muß auf Gemeinschaftsebene als gravierender Mangel im rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die Betrugsbekämpfung angesehen werden. Dieses Problem sollte vorrangig gelöst werden, und jeder Vorschlag zur Umstrukturierung der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene muß dem Rechnung tragen. Es ist in diesem Zusammenhang auch erforderlich, die Zuständigkeiten von Europol und der UCLAF so festzulegen, daß sich automatisch Synergieeffekte ergeben.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 10. und 11. Juni 1998 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Bernhard FRIEDMANN

Präsident

⁽⁵⁷⁾ Damit ist aber nicht das Problem gelöst, daß die UCLAF bei den anderen europäischen Organen keine Ermittlungen in bezug auf Beträgereien durchführen darf. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist es fraglich, ob die UCLAF überhaupt zuständig sein sollte.

ANHANG I

RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DIE BETRUGSBEKÄMPFUNG

Einleitung

1. Praktisch die gesamten Eigenmittel der Gemeinschaft werden von den Mitgliedstaaten erhoben, und etwa 80 % der Gemeinschaftsmittel (insbesondere EAGFL-Garantie und Strukturfonds) werden von den Mitgliedstaaten an die Endbegünstigten ausgezahlt (indirekte Ausgaben). Die Agrarausgaben werden von einzelstaatlichen Zahlstellen abgewickelt. Die Strukturfonds werden – vor allem auf regionaler und lokaler Ebene – von den für die Durchführung der Gemeinschaftsprogramme zuständigen einzelstaatlichen Behörden verwaltet. Der Kommission kommt eine wichtige Funktion bei der Koordinierung und Überwachung zu. In der letzten Zeit erfolgte Änderungen der Rechtsvorschriften führten zu einer Ausweitung der Aufgaben der Kommission bei Überprüfungen.

2. Die direkten Ausgaben nimmt die Kommission selbst anhand von Verträgen vor, wobei den Mitgliedstaaten hier keine förmlichen Verpflichtungen zukommen. Das gilt für die Bereiche Verwaltung, Energie, Forschung, Umwelt, Binnenmarkt, Industrie, Tourismus, Kultur und audiovisuelle Medien, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und die Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas (PHARE), den neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (TACIS), den Mittelmeerländern (MED) sowie den Ländern Lateinamerikas und Asiens.

Die zwei Säulen und die Betrugsbekämpfung

3. Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (EUV) entstand ein neuer institutioneller Rahmen für die Betrugsbekämpfung, der in der ersten und der dritten Säule angesiedelt ist.

Die erste Säule

Bestimmungen in den drei Gemeinschaftsverträgen

4. Das Ziel, Betrug zu bekämpfen, wurde in besonderen Bestimmungen förmlich in die drei Gemeinschaftsverträge aufgenommen: den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), den Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKSV). Diese Verträge gehören zur sogenannten ersten Säule der institutionellen Struktur der Union (Artikel 209a EGV, 183a EAGV sowie 78i EGKSV). Darin kommt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten unmissverständlich zum Ausdruck⁽¹⁾: „Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten“. Die Mitgliedstaaten müssen ihre „Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien [koordinieren]. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden“.

5. Als Hüterin der Verträge hat die Kommission dafür Sorge zu tragen, daß diese Verpflichtung eingehalten wird. Um sicherzustellen, daß die finanziellen Interessen der Gemeinschaft so wirksam wie möglich geschützt werden, wird die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vom Subsidiaritätsprinzip bestimmt.

6. Am 16. und 17. Juni 1997 erwog der Europäische Rat von Amsterdam einige Vorschläge für Vertragsänderungen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Ein Vorschlag Dänemarks betreffend die Aufnahme einer spezifischen Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich der Betrugsbekämpfung wurde angenommen. Der Vertragsentwurf sieht vor, Artikel 209a um einen Absatz zu ergänzen, der die Annahme solcher Maßnahmen nach Anhörung des Rechnungshofes und im Wege des Miteinscheidungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit ermöglichen soll⁽²⁾. In dem Absatz heißt es aber auch, daß die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege von diesen Maßnahmen unberührt bleiben⁽³⁾.

⁽¹⁾ Siehe Rechtssache 68/88 Kommission gegen Griechische Republik, Slg. 1989, 2965, Randnr. 24.

⁽²⁾ Verordnungen betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft müssen bislang gemäß Artikel 235 EGV, d. h. einstimmig, angenommen werden.

⁽³⁾ Siehe Fachausschuß des Parlaments des Vereinigten Königreichs zum Europarecht, Programm zur Betrugsbekämpfung, London 1997, Seite xxiv.

Beratender Ausschuß und Betrugsprävention

7. Am 23. Februar 1994 nahm die Kommission einen Beschuß⁽⁴⁾ zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (CoCoLaf)⁽⁵⁾ an. Er soll die Kommission in allen horizontalen Fragen der Vorbeugung und Strafverfolgung auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung sowie zum Rechtsschutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beraten. Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission (UCLAF). Er kann eigene Arbeitsgruppen zur Prüfung spezieller Fragen bilden.

Horizontale Regelungen

Berichterstattung und Überprüfungen

8. Gemäß der derzeitigen Rechtslage im Rahmen der ersten Säule obliegt die Verantwortung für die Bekämpfung von Betrugereien zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in erster Linie den Mitgliedstaaten. Sie verfügen durch ihre Behörden über die erforderlichen Mittel zur Aufdeckung, Überwachung, Bekämpfung und Sanktionierung von Betrugereien zum Nachteil des EU-Haushalts. Dabei sind Fluß und Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen ein ausschlaggebender Faktor bei der Ausrichtung der Arbeit der Kommission. Deshalb gibt es nun für eine ganze Reihe von Politikbereichen Verordnungen, in denen die Verpflichtungen sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Berichterstattung über Betrug und Unregelmäßigkeiten festgelegt sind.

9. Zu den für die Überprüfungen der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft geltenden Verordnungen kann ganz allgemein festgestellt werden, daß die Schutzmaßnahmen auf der Einnahmeseite effizienter sind als auf der Ausgabenseite und hier wiederum die Agrarausgaben anscheinend besser überwacht werden als Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds. Die für die Eigenmittel und einen Teil der Agrarausgaben (vor allem im Zusammenhang mit Ein- und Ausfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse) zuständigen Zollbehörden können auf die Zollfahndungsdienste zurückgreifen, die über eine langjährige Erfahrung im Bereich der Betrugsbekämpfung verfügen.

10. Im Gegensatz dazu fallen die Kontrollen für die sonstigen Ausgaben im Agrarsektor und für die Strukturfonds in die Zuständigkeit jener Verwaltungsstellen oder Behörden, die mit der Durchführung der Gemeinschaftsprogramme – vor allem auf regionaler und lokaler Ebene – befaßt sind. Sie sind in den seltensten Fällen damit vertraut, wie sie großangelegte oder raffinierte Betrugereien bekämpfen sollen. Deshalb neigen sie dazu, auf die klassische Rechnungs- und Buchprüfung zurückzugreifen und spielen damit bei der Aufdeckung des großangelegten und organisierten Verbrechens keine wirklich effiziente Rolle⁽⁶⁾.

11. In Anbetracht der Tatsache, daß der dem EAGFL-Garantie zugewiesene Anteil aus dem Gemeinschaftshaushalt in den letzten Jahren rückläufig war, während die Ausgaben für Strukturmaßnahmen gestiegen sind, sollte die Kommission den Schwerpunkt bei ihrer Betrugsbekämpfung überprüfen und gegebenenfalls neu setzen, um diesem Wandel Rechnung zu tragen.

12. Die Verordnung (EG) Nr. 2988/95 des Rates⁽⁷⁾ legt horizontale Regelungen für die Kontrollen, Maßnahmen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen durch die Gemeinschaft für fast alle Bereiche im Rahmen der ersten Säule fest⁽⁸⁾. Darin wird der Begriff Unregelmäßigkeit erstmals als Betrug, Gesetzesmissbrauch und jede andere Nichterfüllung von Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht mit negativen Auswirkungen auf die Finanzen der Organe (Einnahmen oder Ausgaben) definiert⁽⁹⁾. Neben dem Entzug sämtlicher erlangter Vorteile legt die Verordnung auch die Bedingungen für mögliche Maßnahmen und etwaige verwaltungsrechtliche oder finanzielle Sanktionen der Gemeinschaft gegenüber juristischen oder natürlichen Personen fest, die sich einer Zuwiderhandlung schuldig machen.

⁽⁴⁾ Beschuß 94/140/EG, ABl. L 61 vom 23.2.1994.

⁽⁵⁾ Wesen und Aufgaben der verschiedenen mit der Betrugsbekämpfung befaßten Sektorausschüsse (Ausschuß für gegenseitige Amtshilfe, Beratender Ausschuß für Eigene Mittel, Ständiger Ausschuß für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Indirekten Steuern) oder Unterausschüsse (Untergruppe Unregelmäßigkeiten im Agrarsektor, Untergruppe Wiedereinziehungen innerhalb des Ausschusses für Eigene Mittel, Untergruppe Betrugsbekämpfung innerhalb des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Indirekten Steuern) blieben davon unberührt.

⁽⁶⁾ Hier sei darauf verwiesen, daß die Kommission am 15. Oktober 1997 detaillierte Leitlinien für die von den Mitgliedstaaten bei aus den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen durchzuführenden Kontrollen beschlossen hat; siehe Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission vom 15.10.1997, ABl. L 290 vom 23.10.1997.

⁽⁷⁾ ABl. L 312 vom 23.12.1995.

⁽⁸⁾ Diese Verordnung gilt für sämtliche Ausgaben und die gesamten traditionellen Eigenmittel mit Ausnahme der MwSt.

⁽⁹⁾ Diese Definition der Unregelmäßigkeit umfaßt sowohl die einfache Unterlassung infolge von Irrtum oder Fahrlässigkeit, die sich negativ auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken könnte, als auch vorsätzliche und absichtliche Handlungen, die in den enger gefaßten Begriff des Betrugs laut Definition im Strafrechtsübereinkommen fallen.

13. Aus der Systematik der Haftbarmachung von Betrugsttern, die für oder unter dem Deckmantel einer Organisationseinheit, die Entscheidungsträger ist, handeln, ergibt sich, daß das betreffende Unternehmen strafrechtlich voll verantwortlich zu machen ist. Auch in bezug auf die Verantwortlichkeit von Marktbeteiligten bei Vergehen seitens der für ihr Unternehmen tätigen Mitarbeiter werden Bestimmungen festgelegt.

14. Ferner sieht die Verordnung einen Kontrollmechanismus vor, indem sie allgemeine Rahmenbedingungen für Überprüfungen festlegt, wobei detaillierte Bestimmungen in einer gesonderten Verordnung betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission⁽¹⁰⁾ oder in sektorbezogenen Verordnungen niedergelegt werden.

Verordnungen betreffend die Berichterstattung

Tabelle I.1: Grundverordnungen betreffend die Berichterstattung über Betrug und Unregelmäßigkeiten

Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfungen)	Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates ⁽¹⁾
EAGFL-Garantie	Artikel 3 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates ⁽²⁾
Strukturfonds	Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates ⁽³⁾ Artikel 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission ⁽⁴⁾
Kohäsionsfonds	Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates ⁽⁵⁾ Artikel 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1831/94 der Kommission ⁽⁶⁾
Gegenseitige Unterstützung im Zoll- und Agrarbereich	Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates ⁽⁷⁾

⁽¹⁾ ABl. L 155 vom 7.6.1989. Diese Verordnung des Rates wurde durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 1355/96 des Rates geändert, ABl. L 175 vom 13.7.1996.

⁽²⁾ ABl. L 67 vom 14.3.1991.

⁽³⁾ ABl. L 374 vom 31.12.1988.

⁽⁴⁾ ABl. L 178 vom 12.7.1994.

⁽⁵⁾ ABl. L 130 vom 25.5.1994.

⁽⁶⁾ ABl. L 191 vom 27.7.1994.

⁽⁷⁾ ABl. L 144 vom 2.6.1981.

15. Die Vielzahl der im Rahmen dieses Regelwerks eingehenden Informationen sollte die von der Kommission benötigte angemessene Transparenz für die Überwachung der Fälle auf Finanz-, Verwaltungs- und Justizebene sowie für operationelle Überprüfungen liefern.

Verordnungen betreffend die Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene

16. Die Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates⁽¹¹⁾ legte die Vorgangsweise für die gegenseitige Unterstützung zwischen den in den Mitgliedstaaten für den Zoll- und Agrarbereich zuständigen Behörden sowie die Bedingungen für deren Zusammenarbeit mit der Kommission fest. Sie regelt auch den Informationsaustausch für Fälle, in denen noch keine rechtserheblichen Fakten festgestellt wurden, die aber bereits Gegenstand von Ermittlungen sind oder künftig sein werden. Im Jahr 1997 verabschiedete der Rat eine neue Verordnung (EG) und ersetzte damit die Verordnung (EWG) Nr. 1468/81, um die Maßnahmen bei der Betrugsbekämpfung besser zu organisieren und einen konsequenten Schutz der Außengrenzen der Gemeinschaft durch die Ausweitung der gegenseitigen Amtshilfe und Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu gewährleisten⁽¹²⁾. Die Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates legt die Bestimmungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung fest.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates, ABl. L 292 vom 15.11.1996.

⁽¹¹⁾ ABl. L 144 vom 2.6.1981.

⁽¹²⁾ 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 Agrarregelung, ABl. L 82 vom 22.3.1997.

17. Im Bereich der Strukturfonds gilt für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Grundsatz der Partnerschaft. Das setzt einen engen Dialog zwischen der Kommission und allen zuständigen einzelstaatlichen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in jeder Phase der Programmplanung voraus. In Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates⁽¹³⁾ heißt es dazu, daß die Partnerschaft unter uneingeschränkter Wahrung der institutionellen, rechtlichen und finanziellen Zuständigkeiten der Partner zu erfolgen hat.

Verordnungen betreffend die Kontrollen

18. Mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wurde ein doppelter Ansatz bezüglich der Kontrollen vor Ort angenommen. Einerseits werden in Artikel 8 der Verordnung einige allgemeine Verpflichtungen im Hinblick auf die klassischen, von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen festgelegt. Über sektorbezogene Gemeinschaftsvorschriften wird dafür gesorgt, daß die Kontrollen gemeinschaftsweit ein gleichwertiges Niveau aufweisen. Andererseits werden in Artikel 9 der Verordnung bestimmte Regelungen für Überprüfungen durch die Kommission festgelegt; diesbezüglich finden sich einige genauere Bestimmungen in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96⁽¹⁴⁾ des Rates und den sektorbezogenen Regelungen.

19. Die Mitgliedstaaten sind somit für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowohl in bezug auf Maßnahmen zur Einziehung von Einnahmen als auch für Finanzierungen aus dem EAGFL-Garantie und den Strukturfonds zuständig. Es ist ihre Aufgabe, Maßnahmen zur Verhütung und Verfolgung von Betrug und Unregelmäßigkeiten sowie zur Wiedereinziehung von hinterzogenen oder zu Unrecht gezahlten Beträgen zu treffen. Die Kommission hat den reibungslosen Ablauf der entsprechenden Verfahren zu überwachen. Besondere Verordnungen verleihen ihr die Befugnis, in Eigeninitiative direkte Überprüfungen vor Ort durchzuführen oder von den einzelstaatlichen Behörden die Durchführung von speziellen Kontrollen zu fordern, an denen Beamte der Kommission teilnehmen können (siehe Tabelle).

Tabelle I.2: Grundverordnungen betreffend die Kontrollen

Eigenmittel	Artikel 18 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates ⁽¹⁾
EAGFL-Garantie	Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates ⁽²⁾ Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates ⁽³⁾
Strukturfonds	Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Diese Verordnung wurde geändert durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 1355/96 des Rates, ABl. L 175 vom 13.7.1996.

⁽²⁾ ABl. L 94 vom 28.4.1970.

⁽³⁾ Neben diesen horizontalen Verordnungen gibt es auch Verordnungen betreffend die spezifischen Gemeinsamen Marktorganisationen (z. B. Verordnung (EWG) Nr. 2048/89 des Rates mit Grundregeln über die Kontrollen im Weinsektor, ABl. L 202 vom 14.7.1989, und Verordnung (EWG) Nr. 1319/85 betreffend die Verstärkung der Kontrollen der Anwendung der Gemeinschaftsregelung für Obst und Gemüse, ABl. L 137 vom 27.5.1985.

⁽⁴⁾ ABl. L 193 vom 31.7.1993.

Überprüfungen und Kontrollen zur Betrugsbekämpfung

20. Die am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates legt eine neue, horizontale Rechtsgrundlage fest, aufgrund deren die Kommission befugt ist, in Form von direkten Ermittlungen bei Wirtschaftstreibenden⁽¹⁵⁾ spezielle Kontrollen und Überprüfungen im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung durchzuführen. Damit runden sie die derzeit von den verschiedenen Kommissionsdienststellen durchgeführten Überprüfungen ab, die sicherstellen sollen, daß die Gemeinschaftsverordnungen in den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt werden.

21. Durch die neue Verordnung wurden die Befugnisse der Kommission zur Durchführung von Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten ausgebaut. Das heißt, die rechtlichen Rahmenregelungen, innerhalb deren die Kommission agieren darf, werden eindeutig festgelegt und die grundsätzliche Zuständig-

⁽¹³⁾ ABl. L 185 vom 15.7.1988, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates, ABl. 193 vom 31.7.1993.

⁽¹⁴⁾ ABl. L 292 vom 15.11.1996.

⁽¹⁵⁾ Ausgenommen MwSt. und Bereiche ohne Auswirkung auf den Unionshaushalt.

keit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet bleibt unverändert bestehen. Gemäß Subsidiaritätsprinzip kann die Kommission Überprüfungen und Kontrollen zur Betrugsbekämpfung nur dann durchführen, wenn sie definitiv einen Beitrag leisten kann. Deshalb werden in der Verordnung die Bereiche, in denen Überprüfungen und Kontrollen vor Ort durchgeführt werden können, festgelegt:

- um schwerwiegende oder grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten oder Unregelmäßigkeiten, an denen in mehreren Mitgliedstaaten handelnde Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sein könnten, aufzudecken;
- um Unregelmäßigkeiten aufzudecken, wenn es sich aufgrund der Lage in einem Mitgliedstaat in einem Einzelfall als erforderlich erweist, die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zu straffen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen zu erreichen und damit zu gewährleisten, daß die Interessen überall in der Gemeinschaft in gleichem Umfang geschützt werden;
- wenn der betreffende Mitgliedstaat dies beantragt.

22. In der Verordnung wird weiter ausgeführt, daß neben Marktbeteiligten, die Gelder aus dem Gemeinschaftshaushalt erhalten oder ihm Gelder schulden, auch andere Wirtschaftsteilnehmer (Lieferanten, Spediteure, Versicherungsgesellschaften usw.) Gegenstand von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort sein können. Die Bediensteten der Kommission haben in dem gleichen Maße wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Behörden Zugang zu allen Informationen und Unterlagen, können Stichproben entnehmen und Räumlichkeiten betreten. Gegebenenfalls können sie die Behörden des Mitgliedstaates um Unterstützung ersuchen.

Die dritte Säule

23. Titel VI EUV sieht verschiedene Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (dritte Säule) vor. In diesem Titel geht es um verschiedene Fragen im gemeinsamen Interesse, insbesondere um die Bekämpfung von Beträgereien im internationalen Maßstab, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die Zusammenarbeit im Zollwesen. Darüber hinaus deckt er die polizeiliche Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen ab, insbesondere schwere Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol)⁽¹⁶⁾ (Artikel K.1 Absätze 5 bis 9).

24. Zur Koordinierung ihres Vorgehens unterrichten und konsultieren die Mitgliedstaaten einander im Rat. Sie begründen hierfür eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Verwaltungsbehörden. Der Rat kann auf Initiative eines jeden Mitgliedstaates oder der Kommission gemeinsame Standpunkte festlegen, gemeinsame Maßnahmen annehmen und Übereinkommen oder Protokolle ausarbeiten (Artikel K.3).

25. Um die Unvereinbarkeiten der den Betrug regelnden Bestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die Nährboden für den internationalen Betrug sind⁽¹⁷⁾, einzuschränken, unterbreitete die Kommission gemäß Artikel K.3 Absatz 2 einen Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates zur Ausarbeitung eines Übereinkommens über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft⁽¹⁸⁾. Am 26. Juli 1995 nahm der Rat einen Rechtsakt über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁽¹⁹⁾ an. Zweck dieses Übereinkommens ist es, eine gemeinsame Definition des Betrugs und anderer schwerwiegender Vergehen zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts festzulegen, den Grundsatz eines spezifischen Tatbestands in das Strafrecht der Mitgliedstaaten aufzunehmen sowie Bestimmungen im Hinblick auf angemessene Sanktionen, Gerichtsbarkeit, Auslieferung und die gegenseitige Amtshilfe einzuführen. Schwerer Betrug mit einem Schadensvolumen von mehr als 50 000 ECU muß zu einer Straftat werden, auf die eine Freiheitsstrafe steht und die zu einer Auslieferung führen kann. Entscheidungsträger in einem Unternehmen sollten strafrechtlich verantwortlich gemacht werden, wenn auch nach den Grundsätzen des innerstaatlichen Rechts. Ferner enthält das Übereinkommen Vorschriften zur Zentralisierung der Strafverfolgung sowie zum Grundsatz der Auslieferung und Verfolgung.

⁽¹⁶⁾ Siehe Übereinkommen vom 26.7.1995 über die Errichtung eines europäischen Polizeiamts, ABl. C 316 vom 27.11.1995.

⁽¹⁷⁾ Die Merkmale, die zur Unvereinbarkeit der verschiedenen einzelstaatlichen Systeme führen, waren Gegenstand einer Reihe von Studien (siehe Corpus Juris oder die unter der Leitung von Prof. Delmas-Marty durchgeführte und im Jahresbericht 1993 zur Betrugsbekämpfung zitierte Studie KOM(94) 94 endg.).

⁽¹⁸⁾ ABl. C 216 vom 6.8.1994. Bereits im März 1994 unterbreitete das Vereinigte Königreich einen Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme bei den strafrechtlichen Sanktionen.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 316 vom 27.11.1995.

26. Am 27. September 1996 unterzeichneten die Justizminister das erste Protokoll⁽²⁰⁾ zum Übereinkommen bezüglich der Korruption zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Hauptzweck dieses Protokolls ist das Schließen von Lücken in den bestehenden Strafrechtsvorschriften zur Korruption im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, wenn Beamte der Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten beteiligt sind. Die Kommission hatte bereits in ihrem Vertragsentwurf 1976 ein weiteres Rechtsinstrument bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Beamten und anderen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften vorgeschlagen, doch kam die Diskussion darüber nie wirklich in Gang. In einer Entschließung vom 11. März 1994 forderte das Parlament die Kommission unter Berufung auf Artikel 138b des Vertrages auf, ein Rechtsinstrument auszuarbeiten, in dem die Verantwortlichkeit von für Ausgaben aus dem Gemeinschaftshaushalt zuständige Beamte festgelegt wird⁽²¹⁾.

27. Am 26. Mai 1997 verabschiedete der Rat auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 einen weiteren Rechtsakt zur Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung⁽²²⁾. Dieser zusätzliche Rechtsakt war erforderlich, denn „zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen ist über das genannte Protokoll hinauszugehen und ein Übereinkommen zu erstellen, das generell auf die Bekämpfung von Bestechungshandlungen abzielt, an denen Gemeinschaftsbeamte oder Beamte der Mitgliedstaaten beteiligt sind“, da Bestechungshandlungen auch außerhalb betrügerischer Praktiken zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts möglich sind. Dieser Rechtsakt sieht vor, daß sowohl Handlungen als auch Unterlassungen als Straftat eingestuft werden. Die Gemeinschaftsbeamten werden in Belangen des Strafrechts den nationalen Beamten gleichgestellt, wobei der Immunität aufgrund des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Rechnung getragen wird. Die Mitglieder der Organe der Gemeinschaften werden eher ihren Kollegen auf nationaler politischer Ebene gleichgestellt als Beamten. Die Behörden eines Mitgliedstaats können sich in Strafsachen, in die von einem in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Organ der Gemeinschaft beschäftigte Beamte verwickelt sind, für gerichtlich zuständig erklären.

28. Da das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in gewissen Bereichen nur einige Grundprinzipien festlegte, wurde es durch ein weiteres Instrument, das Protokoll über die justitielle Zusammenarbeit⁽²³⁾, ergänzt. Abgesehen von den Regelungen zur Verantwortlichkeit juristischer Personen sieht dieses Protokoll die Bestrafung von Geldwäsche sowie die Beschlagnahme von Gewinnen aus Beträgereien vor, und ferner die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Betrug, Korruption und Geldwäsche. Außerdem enthält es Regelungen für den Informationsaustausch zwischen den Justizbehörden und der Kommission, die gemäß diesem Protokoll technische und operationelle Unterstützung leisten soll.

⁽²⁰⁾ ABl. C 313 vom 23.10.1996. Das Protokoll hat denselben Status und dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie das Übereinkommen, da es gemäß denselben Verfahren angenommen werden muß, d. h. gemäß Titel VI des Vertrages über die Europäische Union und insbesondere durch Ratifizierung durch die einzelstaatlichen Parlamente.

⁽²¹⁾ ABl. C 91 vom 28.3.1994.

⁽²²⁾ ABl. C 195 vom 25.6.1997. Für die Zwecke dieses Übereinkommens wurde die Definition von Bestechlichkeit und Bestechung gemäß Protokoll beibehalten.

⁽²³⁾ ABl. C 221 vom 19.7.1997.

ANHANG II

FINANZMITTEL FÜR DIE BETRUGSBEKÄMPFUNG

Tabelle II.1: Finanzmittel für die Betrugsbekämpfung

Haushalts-posten	Bezeichnung	1995	1996	Stand: 31.8.1997
		Nach Mittelübertragung verfügbare Mittel		
A-3530	Dienststelle zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung	200 000	200 000	190 000
A-3531 ⁽¹⁾	Kontrollen, Studien, Analysen im Rahmen der Betrugsbekämpfung	3 308 000	4 000 000	3 980 000
A-3532 ⁽²⁾	TAFI [textile anti-fraud initiative] (Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Textilbereich)	800 000	800 000	800 000
A-355	Europäisches Netz für Dokumentation, Koordinierung und Untersuchung zur Bekämpfung grenzüberschreitender Betrügereien und Kriminalität	400 000	p.m.	p.m.
B2-101	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung	200 000		
B2-111	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei	50 000		
B2-121	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	300 000		
B2-131	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Europäischen Sozialfonds	200 000		
B2-150	Betrugsbekämpfung im Bereich der Strukturmaßnahmen		750 000	750 000
B2-301	Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Bereich des Kohäsionsfonds	300 000	300 000	300 000
B2-519	Betrugsbekämpfung im Bereich der Landwirtschaft	1 650 000		
B5-910	Allgemeine Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung		4 175 000	5 000 000
B6-792	Wettbewerbsorientierte Tätigkeiten zur wissenschaftlich-technischen Unterstützung von Gemeinschaftspolitiken	993 452	800 000	916 200
B6-910	Betrugsbekämpfung im Bereich der Forschung (auf Kostenteilungsbasis)	50 000	50 000	
B7-530	Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien im Bereich der Zusammenarbeit	100 000		
B7-650	Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien im Bereich der Zusammenarbeit		50 000	
Insgesamt		8 551 452	11 075 000	11 936 200

⁽¹⁾ Haushaltslinie wird von UCLAF und den GD VI, XIX, XX und XXI gemeinsam verwaltet.⁽²⁾ Haushaltslinie wird von UCLAF gemeinsam mit GD I verwaltet.

ANHANG III

DATENBANKEN

Die Datenbank IRENE

1. Die Datenbank IRENE (IRregularities (Unregelmäßigkeiten), ENquiries (Ermittlungen), Exploitation (Auswertung)) kommt seit dem 1. Dezember 1992 zum Einsatz. Zum 6.10.1997 waren darin — auf Grundlage der obligatorischen Meldungen seitens der Mitgliedstaaten — Detailinformationen über 25 619 Fälle von Betrug oder Unregelmäßigkeiten erfaßt (14 332 im Bereich EAGFL-Garantie, 9 509 im Bereich Eigenmittel, 821 im Bereich Strukturfonds sowie 957 im Bereich Amtshilfe). Sie enthält insbesondere Informationen darüber, wie die Unregelmäßigkeit ausgeführt wurde, wie sie aufgedeckt wurde, welche einzelstaatlichen Behörden die Unregelmäßigkeit festgehalten haben, wie die finanziellen Folgen und Möglichkeiten zur Wiedereinziehung aussehen sowie welche gerichtlichen und verwaltungsrechtlichen Verfahren eingeleitet wurden.

Tabelle III.1: Stand der Datensätze in IRENE zum 6.10.1997

Amtshilfe			957
Strukturfonds:			
	EFRE	97	
	EAGFL-Ausrichtung	363	
	FIAF	11	
	ESF	350	
	SF insgesamt		821
EAGFL-Garantie			14 332
Eigenmittel:			
	Altes System	8 900	
	Eigenmittel	609	
	EM insgesamt		9 509
Datensätze INSGESAMT:			25 619

2. Im Mitteilungsstadium ist die Unterscheidung, ob es sich um Unregelmäßigkeiten beispielsweise infolge von Schreibfehlern handelt oder um Betrug oder Fahrlässigkeit oft nicht möglich. Tatsächlich stellt sich bei der Mehrzahl der Fälle der vorsätzliche Charakter und das Ausmaß der Unregelmäßigkeit erst im Laufe der — häufig besonders langwierigen — verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren heraus.

3. Die Datenbank IRENE wurde auf zwei Ebenen konzipiert: sie soll die systematische Überwachung aller Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten gemeldet werden müssen, ermöglichen und außerdem eine „Intelligence-Funktion“ erfüllen. Schwachstellen dieser Datenbank sind jedoch die langen Verzögerungen bei den Meldungen, die Unvollständigkeit mancher Datensätze, das Fehlen von Glaubwürdigkeitsprüfungen bei den eingegangenen Informationen und die mangelnde Benutzerfreundlichkeit. Ferner werden einzelne Fälle systematisch ohne Angabe wesentlicher Details gemeldet (wo sich der Vorfall ereignet hat, die Namen von Personen oder Stellen, die betroffen sind usw.). Daher ist diese Datenbank für die konkrete Ermittlungsarbeit nur begrenzt verwertbar.

Die Datenbank PRE-IRENE

4. Grundsätzlich enthält die Datenbank PRE-IRENE (UCLAF-interne Datenbank zur Verwaltung der Fälle) Informationen über Fälle von (mutmaßlichem) Betrug, in denen die UCLAF ermittelt und die noch nicht Gegenstand einer speziellen Meldung durch einen Mitgliedstaat waren. Theoretisch sollten die gelieferten Daten nicht nur über spezifische Merkmale des Falles Aufschluß geben (Kategorie, Programm-typus, Land oder Region, Art der Unregelmäßigkeit, Betrag), sondern auch über Einzelheiten zur Ausübung der betrügerischen Praktiken oder Unregelmäßigkeiten und zu den laufenden Verfahren. Angestrebt wird der Ausbau der Datenbank zu einem brauchbaren Verwaltungsinstrument, das den Ermittlern die autonome

Verwaltung ihrer Fälle ermöglicht und den Verantwortlichen die Verwaltung der gesamten Ermittlungen und die Erstellung von zusammenfassenden Übersichten. Durch eine vereinfachte Abstimmung der Informationen sollen die Aktivitäten der UCLAF auf diesem Gebiet besser geplant und eine „Intelligence“-Strategie aufgebaut werden, um ein besseres Bild bezüglich der Verhütung von Betrug und der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zu erhalten. PRE-IRENE sollte dann das Herzstück einer „Intelligence“-Strategie mit zentralisierter Datenverwaltung sein. Ausgehend von der Analyse der eingegebenen Fälle sollte sie ferner Ausgangspunkt für gezielte operative Maßnahmen sein.

5. Nach Angabe der Kommission war die Datenbank PRE-IRENE im Jahr 1994 auf experimenteller Basis einsatzfähig⁽¹⁾, und für 1995 waren weitere Änderungen daran vorgesehen. Anfang April 1997 wurden insgesamt 756 Fälle in dieser Datenbank verwaltet – 356 aus dem Bereich der Strukturfonds und Direktausgaben, 39 aus den Gemeinsamen Agrarmarktorganisationen, 260 Fälle bei der Ein- oder Ausfuhr von Agrarerzeugnissen sowie 101 Fälle im Bereich der nichtlandwirtschaftlichen Eigenmittel (Zölle).

Die Datenbank IRENE 95

6. Im Jahr 1995 begann die Kommission mit der Entwicklung eines integrierten Informationssystems, das verschiedene Informationsquellen in sich vereinen soll. Dieses neue integrierte Informationssystem soll auf einer neuen Version der Datenbank IRENE basieren, in der die bisher getrennt geführten Datenbanken IRENE und PRE-IRENE verschmolzen werden. Ferner wird diese neue Datenbank einen direkten Zugang zu „Amtshilfe“-Informationen mit Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt haben. Diese neue Datenbank (IRENE 95) wird nicht mehr nur eine reine Datenbank zum Speichern von Betrugsfällen, sondern ein Verwaltungsinstrument sein⁽²⁾. Aufgrund technischer Probleme ist IRENE 95 noch nicht einsatzfähig.

SCENT

7. Das seit 1987 einsatzfähige SCENT-System (System Customs Enforcement NeTwork) sollte 1996 um das seit 1993 in Entwicklung befindliche System „SCENT-Steuern“ erweitert werden. Anhand dieses Systems können innerhalb des SCENT-Netzes Daten über die indirekte Besteuerung weitergegeben werden. Die seit 1993 einsatzfähige Datenbank ZIS (Zollinformationssystem)⁽³⁾ enthält von den Mitgliedstaaten über das SCENT-Netz ausgetauschte Informationen (Daten über Personen, Fahrzeuge, Waren, Betrugsmuster usw.). Mehr als 300 Terminals wurden eingerichtet, um Eingangs- und Abgangszollstellen unionsweit zu vernetzen und ihnen die Kommunikation mit ihren zentralen Behörden sowie den Stellen der Kommission rund um die Uhr und an sieben Tagen der Woche zu ermöglichen. ZIS wird auch für spezielle Aufgaben eingesetzt (Überwachung von Lieferungen sensibler Waren im Versandverfahren, Überwachung von Seefrachten usw.). Die Kommission sorgt für Benutzerbetreuung in technischen Fragen und kümmert sich um die Schulung der Anwender in den Mitgliedstaaten.

⁽¹⁾ Jahresbericht 1994, KOM(95) 98 endg. vom 29.3.1995, S. 24.

⁽²⁾ Siehe Jahresbericht Betrugsbekämpfung 1995, S. 78.

⁽³⁾ Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen von Titel VI das Übereinkommen über die Nutzung der Informationssysteme im Zollwesen angenommen. Ferner wurde ein Übereinkommen zur Nutzung von Informationspolitiken für Zollzwecke ausgearbeitet. Diese Übereinkommen müssen noch ratifiziert werden.

ANHANG IV**PRÄVENTIVMASSNAHMEN****Maßnahmen im Zollwesen**

1. In Ergänzung zu ihrer Mitteilung vom 29. März 1995⁽¹⁾ nahm die Kommission am 3. April 1996 eine Mitteilung über die bereits getroffenen und noch zu treffenden Sofortmaßnahmen an, richtete eine Versand-Task-force ein und legte eine Mitteilung über die zukünftigen Versandverfahren vor⁽²⁾. Ferner arbeitete die Kommission eng mit dem nichtständigen Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments (Artikel 138c des EG-Vertrages) für das gemeinschaftliche Versandverfahren⁽³⁾ zusammen. Am 19. Dezember 1996 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat schließlich ein Aktionsprogramm „Zoll in der Gemeinschaft“ (Zoll 2000)⁽⁴⁾. Ziel dieses Programms ist, die Zollmaßnahmen insgesamt wirksamer zu gestalten sowie die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu vereinheitlichen.

Seminare

2. Im Rahmen der allgemeinen Fortbildungsaktivitäten der Kommission veranstaltet die UCLAF Seminare, um nationale Dienststellen und Behörden, die Gemeinschaftsmittel verwalten, mit der europäischen Dimension des Betrugs vertraut zu machen. Allgemeine Grundkurse wurden in allen Mitgliedstaaten durchgeführt. In letzter Zeit konzentriert sich die Kommission verstärkt auf gezielte Themen für spezielle Stellen, die Gemeinschaftsmittel verwalten, sowie für Justizbehörden. Diese Fortbildungsmaßnahmen werden von den Mitgliedstaaten sehr positiv aufgenommen.

⁽¹⁾ Siehe Mitteilung der Kommission vom 29. März 1995 über Betrug im Versandverfahren, geplante Lösungen und Zukunftsaussichten, KOM(95) 108 endg.

⁽²⁾ Siehe SEK(96)290 endg., „Aktion der Kommission zur Bekämpfung von Betrug bei Versandverfahren“ und KOM(96) 477 endg. Für weitere Informationen siehe Jahresbericht 1996, S. 38 und 39.

⁽³⁾ Siehe PE 220.895/endg.

⁽⁴⁾ Beschuß Nr. 210/97/EG, ABl. L 33 vom 4.2.1997.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1. EINLEITUNG

Prüfungsumfang

1.1. Die Kommission begrüßt es, daß der Berichtsentwurf des Rechnungshofs Gelegenheit bietet, einen Überblick über die Fortschritte bei der Betrugsbekämpfung zu geben. Die Effizienz der UCLAF hängt weitgehend von der Qualität der Zusammenarbeit und den Strukturen der Mitgliedstaaten ab.

Wichtigste Feststellungen

1.2. Die Kommission begrüßt es, daß der Rechnungshof das Engagement der Kommission für die Betrugsbekämpfung und die daraus resultierenden Verbesserungen der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen gutheißt. Sie ist äußerst besorgt darüber, daß das Übereinkommen über den Rechtsschutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zusammen mit seinen beiden Protokollen und das Übereinkommen über die Bekämpfung der Korruption von den Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden sind. Sie möchte darauf hinweisen, daß die Mitgliedstaaten sich auf der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 1997 in Amsterdam verpflichtet haben, diese Instrumente bis Mitte 1998 zu ratifizieren; sie wird die Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung dieser Verpflichtung genau verfolgen.

1.3. Eine weiterreichende Prüfung der Verbindung zwischen der UCLAF und den anderen für die Kontrolle und die Politik in diesem Bereich zuständigen Dienststellen würde eine nützliche Grundlage für eine Bewertung der bisher getroffenen globalen Vorkehrungen bilden. Hinsichtlich der Fälle, in denen ein Verdacht auf Betrug oder Korruption innerhalb des Organs besteht, hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 „Effizientes Finanz- und Verwaltungsmanagement: Gezieltes Vorgehen gegen fachliche Unzulänglichkeiten, finanzielle Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption“ (SEK(97) 2198 (siehe nachstehend Ziffer 1.7) eine klare Politik festgelegt und sich zu einer Reihe von Maßnahmen verpflichtet; dazu gehört die Ausarbeitung eines förmlichen Beschlusses über die Aufgaben und Befugnisse der UCLAF. Im Bereich der Sicherheitsmaßnahmen hat die Kommission eine Reihe von Initiativen ergriffen, die eine schrittweise Erhöhung der Sicherheit im Rahmen der UCLAF bewirkt haben (siehe auch Bemerkungen zu den Ziffern 2.26 bis 2.28).

1.4. Die Kommission räumt ein, daß der Anteil der Zeitbediensteten bei der UCLAF gemessen am Gesamtpersonal zu hoch ist. Für die meisten Zeitbediensteten laufen die Verträge im Zeitraum Herbst 1998 bis Sommer 1999 aus; es wurde ein Plan ausgearbeitet, damit eine nennenswerte Zahl dieser Zeitplanstellen bei ihrem Freiwerden in Dauerplanstellen umgewandelt wird. Dies dürfte zu einem angemessenen Gleichgewicht zwischen Beamten auf Lebenszeit und Zeitbediensteten und zur

Gewährleistung einer angemessenen Kontinuität beitragen. Die Kommission möchte jedoch darauf hinweisen, daß die derzeitige Situation weitgehend auf einen Beschuß der Haushaltsbehörde von 1994 über die Aufstockung des Personals der UCLAF um 50 Bedienstete, darunter 35 Zeitbedienstete, zurückzuführen ist. Die Rekrutierung einer größeren Zahl von Zeitbediensteten im Zeitraum 1994/95 hatte den Vorteil, daß die UCLAF auf verschiedenen Ebenen Sachverständige einstellen und so ein multidisziplinäres Team bilden konnte, das rasch einsatzfähig war.

1.5—1.6. Die allgemeinen Aussagen über Effizienz und Nutzung der UCLAF-Datenbanken sind in dem spezifischen Kontext zu sehen. Die rasche Entwicklung der UCLAF in den vergangenen Jahren hat zu einer fortlaufenden Neubewertung des UCLAF-Bedarfs an Informationssystemen geführt. Derzeit ist die UCLAF noch weitgehend auf die alten Systeme angewiesen, die mit veralteter Software arbeiten und auf die Aufgaben der UCLAF nicht zugeschnitten sind. Bei den derzeitigen Systemen handelt es sich jedoch um eine Übergangslösung, die 1998 mit der Inbetriebnahme der neuen integrierten Datenbank IRENE auslaufen dürfte.

1.7. Die Kommission verweist auf ihre Mitteilung vom 18. November 1997, in der sie ihre Verpflichtung klar zum Ausdruck gebracht hat, dafür Sorge zu tragen, daß die Fälle, die zu strafrechtlicher Verfolgung Anlaß geben, zügig und effizient bearbeitet werden. Derzeit ist ein förmlicher Kommissionsbeschuß in Ausarbeitung, mit dem die Aufgaben und Befugnisse der UCLAF im Zusammenhang mit ihren Kontakten zu den einzelstaatlichen Justizbehörden festgelegt werden. Es trifft zu, daß die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bei der Durchführung von Ermittlungen, insbesondere im Rahmen der Verordnung 2185/96, wichtig sind.

Auf diesen Punkt wird in den Bemerkungen zu Ziffer 3 näher eingegangen.

1.8. Die Kommission räumt ein, daß es weiterer Maßnahmen bedarf, um die Verfahren zur Überwachung und Förderung von Einziehungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Sie möchte jedoch auch auf die Fortschritte hinweisen, die bisher erzielt wurden. Dazu gehören die Einführung eines Meldesystems für die Strukturfonds, die Änderung der Verordnung 1552/89 zur Verbesserung des Meldesystems bei den Eigenmitteln und die laufenden Arbeiten im Rahmen von SEM 2000, mit denen im Bereich der Eigenmittel und der Strukturfonds Finanzkorrekturmechanismen eingeführt werden sollen, wie sie im landwirtschaftlichen Bereich bestehen. Außerdem sind in allen Bereichen DV-Systeme eingerichtet worden, um die Erfassung und Überwachung der Maßnahmen zu erleichtern.

1.9. Die Kommission räumt ein, daß die Ergebnisse des Verfahrens der sogenannten „Schwarzen Liste“ bisher

nicht zufriedenstellend sind; sie prüft zur Zeit, wie die Mitgliedstaaten ermuntert werden könnten, in diesem Bereich aktiver tätig zu werden. Sie möchte ferner darauf hinweisen, daß nach den einschlägigen Rechtsvorschriften nur die Mitgliedstaaten Namen auf die sogenannte „Schwarze Liste“ setzen können.

1.10. Die Kommission weist auf die im Rahmen von SEM 2000 vorgesehenen grundlegenden Reformen sowie auf die spezifischen Maßnahmen hin, die sich aus der unter Ziffer 1.8 erwähnten Umsetzung der Initiative SEM 2000 ergeben. Die von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) durchgeführte Studie hat sich verzögert; der Erfassungsbereich wurde aufgrund einer während der Durchführung der Studie erzielten Vereinbarung geändert.

1.11. Die Kommission ist besorgt über die Behauptung des Rechnungshofs, die im Jahresbericht der Kommission über die Betrugsbekämpfung veröffentlichten Daten seien irreführend. Sie wird ihren nächsten Jahresbericht genau prüfen, um sicherzustellen, daß der Ursprung und die Berechnung der Zahl der Fälle und des Schadensvolumens klar erläutert werden. Gleichwohl möchte sie darauf hinweisen, daß bei der Schätzung der Auswirkungen von Betrugsfällen auf den Gemeinschaftshaushalt ein grundlegendes Problem besteht. Da nur die Zahlen zugrunde gelegt werden, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der in den einzelnen Bereichen geltenden Verordnungen förmlich übermittelt werden, kommt es zu einer systematischen Unterschätzung des Problems, wie sich an dem wachsenden Umfang der von der Kommission selbst in Zusammenarbeit mit den spezialisierten Betrugsbekämpfungstellen der Mitgliedstaaten ermittelten Betrugsfälle zeigt. Die Kommission muß die gemeldeten Fälle und ihre Entwicklung sowie die Einziehung der entsprechenden Beträge überwachen und gleichzeitig die von den Mitgliedstaaten nicht oder noch nicht förmlich mitgeteilten Fälle erfassen. Dies ist ein komplexes und schwieriges Unterfangen, das einer sorgfältigen Prüfung bedarf. Die neue Datenbank IRENE enthält besondere Daten, um eine angemessene Korrelation der Fälle zu gewährleisten.

1.12. Die Kommission verweist nochmals auf ihre Mitteilung vom 18. November 1997 (SEK(97) 2198), mit der klare politische Linien festgelegt und der Anstoß zur Einführung neuer Verfahren sowie zur Festschreibung bestimmter bestehender Verfahren gegeben wurden.

2. ORGANISATION DER BETRUGSBEKÄMPFUNG INNERHALB DER KOMMISSION

Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

2.3. Die Kommission hat im Februar 1995 nicht nur beschlossen (SEK(95) 249), die operativen Betrugsbekämpfungsaktivitäten in der UCLAF zu zentralisieren (betroffen waren hiervon hauptsächlich die Generaldirektionen VI und XXI), sondern hat auch die Aufgaben der UCLAF auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfungspolitik klar umrissen. So wurde die UCLAF unter anderem mit

dem „Schutz der finanziellen Interessen der anderem mit dem „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ und der „Konzeption der Betrugsbekämpfung in allen Bereichen“ beauftragt, wie der Rechnungshof unter Ziffer 2.20 des Berichts vermerkt. Dies hat insbesondere zu einer Reihe von Gesetzgebungsinitiativen in den Bereichen Kontrollbefugnisse, verwaltungsrechtliche Sanktionen und strafrechtliche Sanktionen geführt, die in anderen Teilen des Berichtsentwurfs erwähnt sind. Diese schon jetzt wichtige Tätigkeit wird in Zukunft im Rahmen der in dem neuen Artikel 280 des Vertrages von Amsterdam vorgesehenen Gesetzgebungsmöglichkeiten und im Zuge des Ausbaus des bereits bestehenden Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Betrugsfällen noch mehr an Bedeutung gewinnen. Die laufenden Arbeiten an dem CORPUS JURIS-Projekt zu dem Begriff „einheitlicher Rechtsraum“ stellen ebenfalls einen sehr wichtigen Bereich dar.

Von den Übertragungen personeller Mittel auf die UCLAF waren nur die Generaldirektionen VI und XXI betroffen. Die Übertragungen operationeller Haushaltsmittel waren sehr begrenzt, denn die Generaldirektionen VI und XXI behielten Mittel bei den gemeinsamen Haushaltlinien in Teil A des Haushaltspans. In Teil B wurden auf Veranlassung des Europäischen Parlaments eine Reihe neuer Haushaltlinien zur Unterstützung der UCLAF-Tätigkeiten geschaffen; in der Folge wurden eine Reihe von ihnen zusammengelegt, woraus sich die derzeitige Situation ergibt. Diese Haushaltlinien sind in Anhang II zum Bericht des Rechnungshofs ausgewiesen. Allerdings sind nur die Haushaltlinien aufgeführt, bei denen die UCLAF anweisungsbefugt oder mit anweisungsbefugt ist.

2.5. Der Aktionsplan des Rates ist unabhängig von dem Arbeitsprogramm der Kommission zur Betrugsbekämpfung; er deckt eine breite Palette von Themen ab, die nicht in die Zuständigkeit der UCLAF bei der Wahrnehmung ihrer spezifischen Aufgaben fallen, wenngleich eine Reihe der im Aktionsplan aufgeführten Punkte auch im Arbeitsprogramm der Kommission wiedergegeben sind. Bei den Verhandlungen, die zur Annahme des Aktionsplans führten, war die UCLAF vertreten, und auf Initiative der Kommission wurden eine Anzahl von Punkten aufgenommen, um die Erfassungsbreite um einige Bereiche von gemeinschaftlichem Interesse zu erweitern.

Betrugsbekämpfung

SEM 2000

2.14—2.15. Die Kommission räumt ein, daß die von ihr vorgeschlagene betrugssichere Gestaltung der Rechtsvorschriften nachhaltige Bemühungen erforderlich macht, die jedoch kontinuierlich, insbesondere auf neue Gesetzgebungsinitiativen angewandt werden müssen.

Prioritäten setzen

2.18. Die Studie wurde durch die Unvollständigkeit der Informationen in den Datenbanken PRE-IRENE und IRENE behindert. Die fraglichen Bereiche wurden ausge-

wählt, weil es sich um betrugsanfällige Bereiche handelt. In der Verwaltungsvereinbarung mit der GFS wurde klargestellt, daß ein Teil der spezifischen Studie auf die von der UCLAF ausgewählten Bereiche konzentriert würde.

Die Verweigerung des Sichtvermerks der GD XX hing mit einem formalen Problem bei der Vorlage des Dossiers zusammen; der Grund war ein Problem bei der Ermittlung des der Ausgabenart entsprechenden Unterpostens im Eingliederungsplan. Das Problem stellte sich auch einer Reihe anderer Dienststellen, die Mittel der Haushaltlinie B6-7 9 2 verwenden. Nach Rücksprache mit der GD XX wurde das Problem gelöst und die letzte Zahlung genehmigt. Die Kommission möchte darauf hinweisen, daß die genaue Prüfung der Ergebnisse der Studie noch im Gang ist und die nächste Phase der Durchführung der Informationsbewertung erst abgeschlossen wird, wenn die neue Datenbank IRENE 1998 zum Einsatz gelangt.

Die Festsetzung der UCLAF-Kontrollprioritäten orientiert sich nicht nur an der Entwicklung der gemeldeten Betrugsfälle, sondern auch an den laufenden „Intelligence“-Arbeiten und der Bewertung der neuen Politiken und Risiken sowie der Bewertung der von anderen Kommissionsdienststellen vorgelegten Kontrollberichte. Die Art der UCLAF-Tätigkeiten im Zusammenhang mit gezielten Ermittlungs- und „Intelligence“-Arbeiten zur Betrugsbekämpfung eignet sich nicht ohne weiteres für die Aufstellung eines Kontrollprogramm-Konzepts, das eine breite Erfassung der verschiedenen Bereiche, in denen die Gemeinschaftsfinanzierung gefährdet ist, gewährleisten soll. Gleichwohl werden die Arbeiten zur Entwicklung von Instrumenten für die Festsetzung von Prioritäten fortgesetzt.

Sicherheitsmaßnahmen

2.26–2.28. Die Kommission räumt ein, daß die detaillierten Vorschriften ihres Beschlusses über die Sicherheit im Rahmen der UCLAF noch nicht völlig umgesetzt worden sind. Es gehört jedoch zu den wesentlichen Merkmalen der Umsetzung des Beschlusses, daß nur diejenigen Personen, die geprüft worden sind, regelmäßigen Zugang zu den als vertraulich oder in eine höhere Geheimhaltungsstufe eingestuften Dokumenten Zugang haben können. Daher hat die UCLAF im Mai 1997 das Prüfungsverfahren für alle ihre Vollzeitbeamten eingeführt. Das Verfahren, das eine Untersuchung in dem Herkunfts-Mitgliedstaat des fraglichen Beamten durch die zuständigen nationalen Behörden umfaßt, kann bis zu seinem Abschluß fast ein Jahr in Anspruch nehmen. Es wurde beschlossen, die Prüfung auf die Beamten zu konzentrieren, da die bei der UCLAF beschäftigten Bediensteten auf Zeit und nationalen Sachverständigen in der Regel aus Dienststellen ausgewählt werden, die bereits mit sensitiven Informationen zu tun haben und Prüfungsverfahren unterliegen und weil die Verträge mit den Zeitbediensteten und nationalen Sachverständigen befristet sind (die meisten Verträge mit Zeitbediensteten laufen in der Zeit von September 1998 bis April 1999 aus). Gleichwohl wird beabsichtigt, das Prüfungsverfah-

ren bei der künftigen Besetzung dieser Stellen anzuwenden. In der Zwischenzeit wurden Ratschläge für die Dokumenteneinstufung an die Referate der UCLAF verteilt und Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, daß angemessene geschützte Aufbewahrungsmöglichkeiten bestehen und die Räumlichkeiten der UCLAF generell geschützt sind. Besondere Beachtung fand auch die DV-Sicherheit, da der Einrichtung der neuen integrierten Datenbank IRENE große Bedeutung zukommt. Daher wurden die Arbeiten des Sicherheitsbüros durch eine weitere detaillierte Studie der GFS im Zusammenhang mit dem globalen DV-Sicherheitskonzept der UCLAF ergänzt. Die Ergebnisse werden im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Fertigstellung der Datenbank IRENE umgesetzt.

Es ist darauf hinzuweisen, daß für die Sicherheit der elektronisch zu übermittelnden Informationen eher der Kommissionsbeschuß C(95) 1510 maßgebend ist.

Bei der Kontrolle der UCLAF durch das Sicherheitsbüro handelte es sich um eine umfassende Überprüfung, die die Sicherheit von Dokumenten, Objekten, der Informations-technologie und des Personals umfaßte: Prüfungsempfehlungen sind den Ziffern 4.1 und 5.2 des Berichts des Sicherheitsbüros zu entnehmen.

2.30. Es gehört nicht zur Praxis des Sicherheitsbüros, die Personalakten von Bediensteten der Kommission für Sicherheitsüberprüfungen routinemäßig zu kontrollieren. Die Sicherheitsüberprüfungen unterliegen den einzelstaatlichen Verfahren, wobei auch die Rechte des Bürgers mit eingeschlossen sind: Der rechtliche Nachweis für eine kriminelle Betätigung sollte im Laufe dieser Verfahren erbracht werden.

2.32. Die Kommission will 1998 noch stärker darauf hinwirken, daß die Umsetzung aller sicherheitsrelevanten Aspekte gewährleistet ist. Sie weist darauf hin, daß 1998 ein Dienstposten für die Einstellung eines Vollzeit-Sicherheitsbeauftragten bei der UCLAF zugewiesen wurde. Der vom Rechnungshof erwähnte Beamte, der nicht bei der UCLAF tätig war, wurde inzwischen in seiner Dienststelle mit anderen Aufgaben betraut. Die Dienststellen außerhalb der UCLAF haben Zugang nur zu der Datenbank mit den förmlichen Mitteilungen der Mitgliedstaaten und nicht zu der Datenbank mit den Fällen, in denen von der UCLAF Ermittlungen durchgeführt werden. Außerdem ist der Zugang nur bestimmten Beamten in diesen Dienststellen und nur zu bestimmten Kategorien von Fällen gestattet. Bei personenbezogenen Daten beschränkt sich der Zugang außerdem auf die Fälle, für die diese Dienststellen unmittelbar zuständig sind.

Interne behördliche Ermittlungen

2.33. Die Kommission räumt ein, daß die bestehenden Verfahren, nach denen die UCLAF bei internen Fällen vorgeht, festgeschrieben und verbessert werden müssen. Dies war auch der Grund für ihre Mitteilung vom 18. November 1997 (SEK(97) 2198). Darüber hinaus ist ein förmlicher Kommissionsbeschuß über die Befugnisse

der UCLAF, mit dem die in der Mitteilung herausgestellten Aspekte einbezogen werden sollen, zur Zeit in Ausarbeitung. Im Zusammenhang mit dem Verweis auf den Tourismusbereich ist festzuhalten, daß es zu der erwähnten Vernichtung von Dokumenten sowie der Aufnahme des Falles kam, bevor in der UCLAF ein für solche Angelegenheiten zuständiges operatives Referat geschaffen wurde.

2.34. Die spezifischen Punkte im Zusammenhang mit der Vernehmung von Kommissionsbeamten und der Durchsuchung von Akten und Büroräumen in den Dienstgebäuden der Kommission werden in den vorstehend erwähnten Entwurf eines Beschlusses über die Befugnisse der UCLAF übernommen. Festzuhalten ist jedoch, daß das Gericht erster Instanz in seinem Urteil vom 19. März 1998 in der Rechtssache Tzoanos gegen Kommission bestätigt hat, daß die Kommission das Recht hat, vor Einleitung von Disziplinarverfahren im Rahmen interner verwaltungsrechtlicher Ermittlungen Dokumente aus den Büroräumen von Beamten zu entnehmen bzw. in ihren Computern gespeicherte Dokumente abzurufen. Dieser und andere Aspekte des Urteils werden zur Zeit bei der Ausarbeitung des Entwurfs eines Beschlusses über die Befugnisse der UCLAF sorgfältig geprüft.

3. AUFBAU DER UCLAF

Derzeitiger Mitarbeiterstand

3.4. Die Kommission begrüßt es, daß der Rechnungshof ihre Politik der Errichtung einer Anlauf- und Verbindungsstelle für die Kontakte mit den einzelstaatlichen Justizbehörden unterstützt; sie entspricht völlig der neuen Aufgabe, die die Kommission wahrzunehmen hat, sobald das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihre Protokolle ratifiziert sind (insbesondere Artikel 7 des zweiten Protokolls). Entsprechend der Verpflichtung in ihrem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1997/98 errichtet die Kommission eine Anlauf- und Verbindungsstelle in dem für allgemeine Angelegenheiten und Rechtsfragen zuständigen Referat der UCLAF. Selbstverständlich würden zusätzliche Humanressourcen benötigt, sollte die Empfehlung des Rechnungshofs, mindestens einen Richter bzw. eine ihm gleichgestellte Person aus jedem Mitgliedstaat heranzuziehen, umzusetzen sein.

Arbeitsmethoden

3.8–3.9. Der unterschiedliche Einsatz des Computersystems PRE-IRENE spiegelt bis zu einem gewissen Grad die Unterschiede in der Art der Arbeiten wider, die in den mit Ermittlungen befaßten Referaten durchgeführt werden. Wie in den Bemerkungen zu den Ziffern 3.14 bis 3.16 erläutert wird, sind die Arbeiten mancher Referate mehr auf die Informationsbeschaffung und -auswertung („Intelligence“) ausgerichtet als die anderer. Arbeiten dieser Art eignen sich weniger für die Überwachung der

einzelnen Fälle, für die PRE-IRENE gedacht war. Die Kommission möchte darauf hinweisen, daß mit dem derzeitigen IRENE-Projekt eine gemeinsame Grundlage für die Bearbeitung und Verwaltung der Fälle im Rahmen der UCLAF geschaffen werden soll. Dieses System gelangt zur Zeit in den einzelnen Referaten parallel zur Umstellung auf WINDOWS NT zur Anwendung. Damit dürfte die Transparenz des Systems für die befugten Sachbearbeiter wesentlich verbessert und gleichzeitig die Sicherheit erhöht werden.

3.12. Im Rahmen der derzeitigen Umstrukturierung der UCLAF wird darauf abgestellt, die Aufgabe der Koordinatoren klarer zu definieren. Die neue Datenbank IRENE sieht ein strukturiertes Management-Berichterstattungssystem vor. Allerdings sind die Koordinatoren angesichts der hohen Zahl der Fälle zwangsläufig Druck ausgesetzt, da der UCLAF nur in begrenztem Umfang Ressourcen zur Verfügung stehen.

Verwaltung der Akten

3.14–3.16. Die Kommission räumt ein, daß die Ermittlungsakten ordnungsgemäß aufgebaut sein müssen. In Anbetracht der großen Vielfalt der bei der UCLAF bearbeiteten Themen und der unterschiedlichen rechtlichen und verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen, die Anwendung finden, läßt sich ein einheitlicher Aufbau nur schwer durchsetzen. Als einen ersten Schritt zur Entwicklung standardisierter Verfahren hat die UCLAF ein VADEMEKUM über die Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß der Ratsverordnung 2185/96 erstellt, da den UCLAF-Berichten insofern eine große Bedeutung zukommt, als sie nach der Verordnung bei innerstaatlichen Strafverfolgungsverfahren verwendet werden können. Der andere Bereich, in dem die Vorlage von Berichten wichtig ist, sind die Kontrollmissionen der UCLAF in Drittländern; hier werden die einschlägigen Berichte unter Umständen anschließend bei Gerichtsverfahren herangezogen. Daher wird auf diesen Aspekt der UCLAF-Dossiers die größte Sorgfalt verwendet, und dies wird auch in Zukunft so sein (siehe Ziffern 3.20 und 3.21). Für die Ausarbeitung der Ermittlungsberichte hat die UCLAF ein Standardschema festgelegt, das den Ressourceneinsatz mit einschließt und von dem verantwortlichen Ermittler, dem zuständigen Referatsleiter und dem Direktor der UCLAF gegengezeichnet wird.

Die Aufstellung etwaiger Leitlinien für die Gestaltung von Unterlagen und Vermerken, damit sie den in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten niedergelegten Mindestanforderungen für strafrechtliche Beweismittel genügen, wirft angesichts der großen Vielfalt der aufgetretenen Fälle ebenfalls besondere Probleme auf. Die Kommission unterstreicht die Art der Aufgaben der UCLAF im Zusammenhang mit den Ermittlungs- und „Intelligence“-Arbeiten. Der überwiegende Teil der Ermittlungen wird von den spezialisierten Dienststellen der Mitgliedstaaten durchgeführt. Der Grund hierfür sind die Aufgabenteilung zwischen der UCLAF und diesen Dienststellen und die der UCLAF zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen. Daher wird eine Akte für eine Strafverfolgungsbehörde vielfach von den einzelstaatlichen Dienst-

stellen unter Mitwirkung der UCLAF, aber nicht von der UCLAF allein erstellt. Außerdem besteht innerhalb der UCLAF ein ausgeprägter Unterschied zwischen der Art der Tätigkeiten, die von den verschiedenen mit Ermittlungen befaßten Referaten durchgeführt werden. Manche Referate arbeiten fallbezogen, bei anderen steht mehr die Informationsbeschaffung und -auswertung im Vordergrund.

Die UCLAF sah sich gezwungen, beim weiteren Ausbau ihrer Arbeiten von einem pragmatischen Ansatz auszugehen, insbesondere da sich ihre Aufgaben rasch weiter entwickeln. Außerdem müssen ihr multidisziplinärer Charakter und die Tatsache berücksichtigt werden, daß sie durch Zusammenlegung verschiedener ursprünglich getrennter Bereiche entstanden ist. Dieser Aspekt der UCLAF-Tätigkeiten wird im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Anwendung der Verordnung 2185/96 einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Hervorzuheben ist ferner, daß in einer Reihe von Fällen, insbesondere in den Fällen der verschiedenen Task Forces, ein Großteil der Arbeiten weniger fallbezogen als „Intelligence“-orientiert ist. Daher sind die Akten, die angelegt werden, „Intelligence“-Akten, auch wenn sie mitunter Einzelheiten von Fällen mit einschließen, in denen die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der UCLAF tätig sind.

3.18. Zu dem spezifischen Punkt der Aktenmanipulation ist zu sagen, daß dies ein Vorgehen seitens eines Beamten voraussetzt, das eine Disziplinarmaßnahme rechtfertigen könnte; dies hängt natürlich mit der Frage der Sicherheitsverfahren zusammen. Darüber hinaus wurden die Zentralarchive der UCLAF umstrukturiert, damit die Akten an Hand der erfaßten eingehenden und ausgehenden Dokumente als Sicherheitsvorkehrung für die Ermittlungsakten neu zusammengestellt werden können. Gleichwohl prüft die UCLAF derzeit ihre internen Sicherheitsverfahren unter diesem Gesichtspunkt.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Den Kommissionsdienststellen auferlegte Zwänge

3.20—3.21. Die Verordnung Nr. 2185/96 sieht vor, daß die Kontrolleure der UCLAF sich an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensvorschriften halten müssen. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, daß dies für die Kontrolleure der UCLAF keinerlei Problem darstellt.

Was die Kontrollberichte anbelangt, so sieht die Verordnung jedoch lediglich vor, daß die Kommission bei ihrer Erstellung die einzelstaatlichen verfahrenstechnischen Erfordernisse „berücksichtigt“. In der Praxis bedeutet dies, daß die Kommission die verfahrenstechnischen Vorschriften des betreffenden Mitgliedstaats anwendet (wenn dies zwingend erforderlich ist, weil sonst ein verfahrensrechtlicher Verstoß begangen würde) oder nicht anwendet (so z. B. bei weniger wichtigen Verfahren, die sich nicht negativ auf die Rechtskraft des Berichts auswirken). Genau aus den vom Rechnungshof genannten Gründen

hat die Kommission bei den Verhandlungen über die Verordnung auf diesem Wortlaut bestanden.

Bei den gemeinsamen Kontrollen können die Kontrolleure der Kommission von dem Fachwissen der sie begleitenden nationalen Beamten nur profitieren. Letztere sind verpflichtet, jedwede Unterstützung zur ordnungsgemäßen Durchführung der Kontrollen zu leisten.

3.22. Das Vademekum ist ein interner Leitfaden für das Vorgehen der Kontrolleure der Kommission bei der Anwendung der Verordnung gemäß den durch ihre Annahme im Rat für die Kommission entstandenen Verpflichtungen.

3.23. Der Rechnungshof bemängelt, daß die Verordnung bis zum Zeitpunkt der Überprüfung nur in fünf Fällen angewendet wurde. Diesbezüglich weist die Kommission auf eine Reihe wichtiger Umstände hin, die sich aus der seinerzeit bestehenden Notwendigkeit ergaben, bestimmte praktische Vorkehrungen für das erste Jahr der Anwendung der Verordnung zu treffen:

- Erstellung des Vademekums,
- Einführung von kommissionsinternen Ermächtigungsverfahren für die Kontrollen der UCLAF,
- interne Ausbildung der Kontrolleure der UCLAF,
- Kontaktaufnahme zu einzelstaatlichen Behörden zwecks Einleitung der ersten Kontrollen unter bestmöglichen Voraussetzungen.

Diese Vorbereitungen waren erforderlich, um die nachfolgenden Maßnahmen gemäß der Verordnung in einem klar abgesteckten und festen Rahmen in die Wege leiten zu können. Die Kommission weist darauf hin, daß sich seit dem Besuch der Rechnungshofprüfer die Zahl der Fälle, in denen die Verordnung zur Anwendung gelangte, verdoppelt hat. Was die rechtlichen Auswirkungen und den operativen Kontext der Verordnung betrifft, ist festzustellen, daß die UCLAF bei ihrer Aufgabe, den Nutzen der Verordnung zu ermitteln, erst am Anfang steht, da die Verordnung erst vor kurzem in Kraft getreten ist. Die Kommission wird dem Rat Ende 1998 über ihre Erfahrungen mit der Verordnung Bericht erstatten. Das Vademekum wird laufend aktualisiert.

Bearbeitung der eingebrachten Ersuchen

3.26—3.27. Bei der fallbezogenen Zusammenarbeit haben sich praktische, durch die Organisation bestimmter Dienststellen der Mitgliedstaaten bedingte Probleme ergeben, die in erster Linie darauf zurückzuführen sind, daß manche Mitgliedstaaten über keine Dienststellen mit einem landesweiten Überblick verfügen. Ein Mitgliedstaat hat seine Betrugsbekämpfungstätigkeit dezentralisiert, so daß die UCLAF keinen zentralen Ansprechpartner mehr hat. Andere Mitgliedstaaten haben jedoch zentrale Dienststellen nach Art der UCLAF eingerichtet. Ferner ist zu diesem Punkt anzumerken, daß es nach Ansicht der Kommission nicht vertretbar ist, von bestimmten recht-

lichen Problemen bei der Einzelfallarbeit auf vermeintliche Probleme in bezug auf die allgemeine operative Funktion der UCLAF oder bei den Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zu schließen.

In einem der vom Rechnungshof unter Punkt 3.26 angesprochenen Fälle, in dem der betreffende Mitgliedstaat nicht die von der UCLAF erbetenen Verfahren einleitete, wurden im Mai 1997 Wiedereinziehungen in beträchtlicher Höhe vorgenommen. Die beiden anderen Fälle befinden sich noch immer in den Händen der zuständigen Justizbehörden. Die zwei vom Rechnungshof genannten Fälle, in denen ein derartiges Ersuchen nicht oder erst verspätet erging, wurden weiterverfolgt und befinden sich inzwischen ebenfalls in den Händen der zuständigen Justizbehörden. Bei dem die Aufhebung der Immunität dreier Beamter betreffenden Fall ergaben sich Probleme im Zusammenhang mit den ursprünglichen Anträgen, die zu einem langwierigen Briefwechsel führten, ehe die Angelegenheit schließlich geklärt wurde.

Anmerkungen zu Punkt 3.27:

In dem Fall, der Anlaß zu der Bemerkung über mangelnde Konsultierung und fehlendes Feedback gab, war eine gerichtliche Untersuchung in einem Mitgliedstaat eingeleitet worden und es aufgrund des Untersuchungsheimnisses nicht möglich, anderen Mitgliedstaaten detaillierte Informationen zu übermitteln. Als diese Erfordernis wegfiel, wurden die zuständigen Behörden unverzüglich informiert. In dem spezifischen Fall, in dem Informationen verschwiegen werden sollen, bezogen sich die Informationen, die die UCLAF erhalten hatte, nicht direkt auf Wirtschaftsteilnehmer in den Mitgliedstaaten, in denen die Ermittlungen durchgeführt wurden. Die UCLAF konnte zwischen den Informationen und der Maßnahme des betreffenden Mitgliedstaates nicht so rechtzeitig eine Verbindung herstellen, daß sie den zuständigen Behörden vor Durchführung ihrer Maßnahme hätte mitgeteilt werden können.

Alle drei Fälle, zu denen der Rechnungshof anmerkt, daß die betreffenden Ermittlungen scheinbar ohne Grund eingestellt wurden, wurden weiterverfolgt. In einem Fall, zu dem der Rechnungshof anmerkt, er habe lange Zeit in den Händen der UCLAF gelegen, ohne daß konkrete Maßnahmen ergriffen wurden, war ein rascher Abschluß deshalb nicht möglich, weil sich große Probleme im Zusammenhang mit der Organisation eines Kontrollbesuchs in einem Drittland ergaben: Insgesamt dauerte es fast neun Monate, bis die betreffenden Mitgliedstaaten alle für die Ermittlungen erforderlichen Dokumente zusammengetragen hatten. Nichtsdestoweniger wurden in dem betreffenden Fall inzwischen gewisse Fortschritte erzielt, nachdem eine gemeinsame Kontrollmission der UCLAF und des betreffenden Mitgliedstaats in einem Drittland durchgeführt und ein Fall von schwerem Betrug festgestellt wurde. Bei den anderen zwei Fällen handelt es sich um jene Fälle, auf die sich der Rechnungshof unter Punkt 3.27 bezieht, wo er das fehlende Feedback (Briefe, Kontrollberichte) rügt. Diesbezüglich ist festzuhalten, daß in einem Fall die Ergebnisse den zuständigen Behörden im November 1997 formell mitgeteilt wurden, und in dem anderen Fall, auf den sich der Rechnungshof auch im

Zusammenhang mit der Frage bezieht, ob tatsächlich Betrug vorlag oder nicht, komplexe rechtliche Bestimmungen betroffen waren, deren Auslegung umfangreiche Analysearbeiten verschiedener Kommissionsdienststellen erforderte.

Informations- und „Intelligence“ Systeme

Datenbanken

3.28–3.29. Der Rechnungshof stellt mit Recht fest, daß die Zahl der Nutzer der Datenbank IRENE sehr begrenzt ist. Gleichwohl darf hierbei nicht vergessen werden, daß die aktuelle Version von IRENE, die noch in diesem Jahr durch eine neue Version ersetzt werden soll, bereits 1970 entwickelt wurde und die Kenntnis einer inzwischen veralteten Programmiersprache erfordert. Dies hat dazu geführt, daß innerhalb der UCLAF nur eine relativ geringe Zahl von mit dieser Sprache vertrauten Personen die Datenbank nutzt. Gleichwohl ist die Zahl der Nutzer allein kein hinreichend genaues Indiz dafür, wie groß die Verwendung des Systems tatsächlich ist: Zu berücksichtigen ist auch, wie oft und wie lange jeweils das System genutzt wird. Laut den Statistiken des Rechnungszentrums in Luxemburg, in dem sich die Datenbank IRENE befindet, ist diese eine der umfangreichsten und am meisten genutzten Datenbanken des Rechenzentrums. Dies ist damit zu erklären, daß zwar nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Nutzern Rückgriff auf die Datenbank nimmt, doch dieser Zugriff regelmäßig und intensiv ist.

3.30. Wie bereits gesagt, hat die Kommission damit begonnen, das veraltete Computersystem, das auf die ursprünglich der UCLAF zugeschriebene Rolle zugeschnitten wurde, zu ersetzen. Im Zuge der Modernisierung und Anpassung an die neuen Gegebenheiten wurde die Datenbank PRE-IRENE verbessert. Diese hat sich seit ihren Anfängen, als sie auf derselben Grundlage wie die Datenbank IRENE arbeitete und dieselben (programmier)sprachlichen Probleme verursachte, sehr positiv entwickelt. Wenn die Datenbanken IRENE und PRE-IRENE in Kürze in die noch 1998 einzurichtende neue Datenbank IRENE integriert werden, dürfte es zu einer weiteren Verbesserung kommen. Die Gemeinsame Forschungsstelle hat im Zuge der institutionellen Unterstützung das Projekt „UIIS“ zur Integration der Informationssysteme der UCLAF finanziert. Nach dem Abschluß des Projekts dienten dessen Ergebnisse als Grundlage für die beiden aktuellen Projekte „SURCOM“ und „IIMS“ (integriertes Informations- und Verwaltungssystem).

Das Programm APSO (Antifraud Policy Support Office) war ein Vorschlag der GFS zur internen Organisation ihrer Unterstützungsmaßnahmen für die UCLAF. In der Praxis entschied sich die GFS für eine dienststellenübergreifende Vereinbarung über gemeinsame jährliche Arbeitsprogramme von UCLAF und GFS. In diesem Rahmen hat die GFS der UCLAF wertvolle Hilfe bei der Entwicklung von Werkzeugen und Systemen geleistet. Es ist vorgesehen, nach der erfolgreichen Einrichtung der neuen Datenbank IRENE und im Zuge der gegenwärtigen

Umstrukturierung der UCLAF noch mehr Ressourcen für die Ermittlungsarbeit auf der Grundlage von Analysen der kommissionseigenen Datenbanken einzusetzen. Die Ermittlungstätigkeit der UCLAF erfolgt zu einem großen Teil in den operativen Dienststellen und insbesondere in den verschiedenen Task Forces.

3.31. Die Kommission räumt ein, daß in der Vergangenheit erhebliche Probleme bei der Entwicklung von Kommunikationssystemen und Datenbanken bestanden haben. Sie weist jedoch darauf hin, daß auch andere mit derartigen Problemen zu kämpfen hatten und haben. Was den Austausch der veralteten und nicht mehr angemessenen Systeme gegen die vom Rechnungshof geforderten komplexen Informations- und Verwaltungssysteme betrifft, so dürfen die möglichen Probleme, die durch die neuen Systeme entstehen können, keineswegs unterschätzt werden. Die neue Datenbank IRENE muß eine zuverlässige und effiziente Verwaltung aller Fälle ermöglichen, die von den Mitgliedstaaten gemeldet und/oder von der UCLAF untersucht werden.

3.32. Die Gefahr, daß die UCLAF und die Mitgliedstaaten zeitgleich in ein und demselben Fall ermitteln, ohne daß die andere Seite davon Kenntnis hat, besteht zwar, ist jedoch gering. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission zu informieren, wenn Betrugsdelikte oder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt worden sind. Die UCLAF befaßt sich schwerpunktmäßig mit grenzübergreifenden Fällen, und die Mitgliedstaaten werden über die verschiedenen Task Forces und spontane Mitteilungen diesbezüglich ständig auf dem laufenden gehalten. Außerdem erfolgt die große Mehrheit aller sich nicht auf die direkten Ausgaben beziehenden Ermittlungen der UCLAF in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten. Die neue Datenbank IRENE wird Fallüberschneidungen aufzeigen können.

3.33. Zweifelsohne leistet die UCLAF einen wichtigen Beitrag zur Ermittlungsarbeit in einem Bereich, der mehr und mehr in den Mittelpunkt des Interesses rücken wird. Die Kommission muß allerdings auch ihren formellen Kontroll- und Überwachungsaufgaben im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nachkommen. Außerdem erhält sie viele ihrer Informationen durch die von ihr im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit hergestellten Verbindungen. Derartige Kontakte bestehen u. a. auch zu Europol. Sie sind jedoch insofern komplex, als sie ein weites Gebiet betreffen (Zölle, Agrarausgaben usw.) und grundsätzliche Fragen bezüglich der Rechtsgrundlagen aufwerfen. Gegenwärtig erörtert die UCLAF den Abschluß eines Protokolls mit Europol. Der Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sieht dies als ersten Schritt zur Intensivierung der Zusammenarbeit gemäß dem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1997/98 (Dok. KOM(97) 199 endg.) vor. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Errichtung eines Informationssystems bestimmte Änderungen des geltenden rechtlichen Rahmens erforderlich machen würde.

3.34. Die wiedereingezogenen bzw. wiedereinzuziehenden Beträge in den Fällen, in denen die direkten Aus-

gaben betroffen sind, werden sowohl in der Datenbank PRE-IRENE als auch in der für die UCLAF zugänglichen Datenbank CORE des Rechnungsführers der Kommission erfaßt. Sämtliche Fälle, in denen direkte Ausgaben betroffen sind, werden in der Datenbank PRE-IRENE gespeichert, und auch die neue Datenbank IRENE wird insbesondere diesen Bereich abdecken.

3.36. Das Frühwarnsystem mußte seinerzeit innerhalb kürzester Zeit konzipiert werden, um auf eine damals vorliegende Krisensituation reagieren zu können. Aus diesem Grund kam man nicht umhin, gewisse Kompromisse einzugehen. Was die vollständige Umstellung des Frühwarnsystems auf EDV anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, daß dieses System nicht dazu gedacht ist, die geltenden Versandverfahren abzulösen. Gleichwohl machen es die grundlegenden Mängel der Versandverfahren erforderlich, diese vollständig auf EDV umzustellen. Unter Leitung der GD XXI wird gegenwärtig ein gemeinsames Projekt der Kommission und der Mitgliedstaaten durchgeführt, das sich mit diesem Thema befaßt.

So weit möglich, wird das Frühwarnsystem ständig verbessert. Beispielsweise wird gegenwärtig eine Antwortfunktion ergänzt. Die Anfragen der UCLAF an die Mitgliedstaaten erfolgen stets ganz gezielt, und die UCLAF hat es sich zur Regel gemacht, die zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen über die Ergebnisse ihre Arbeit auf dem laufenden zu halten.

Die UCLAF wird ferner Überlegungen darüber anstellen, ob dieser Punkt mit den einzelstaatlichen Behörden in dem gemäß der Verordnung Nr. 1468/81 des Rates eingesetzten Amtshilfeausschuß erörtert werden soll.

4. FINANZIELLE ÜBERWACHUNG UND WIEDEREINZIEHUNG

Allgemeiner Überblick

4.1–4.4. Die Kommission ist ebenso wie der Rechnungshof der Ansicht, daß es sehr wichtig ist, über genaue Informationen bezüglich der Wiedereinzugsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu verfügen. Die neue integrierte Datenbank IRENE, die Mitte 1998 einsatzfähig sein soll, wird es der Kommission erleichtern, den Überblick über den Gesamtstand der Wiedereinziehungen zu bewahren und die wichtigsten Fälle, in denen traditionelle Eigenmittel betroffen sind, zu überwachen. Unter anderem ist vorgesehen, über ein elektronisches Netz aktuelle Informationen der Mitgliedstaaten zu traditionelle Eigenmittel betreffenden Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten in die Datenbank einzuspeisen. Bezuglich Fußnote 24 ist anzumerken, daß sich die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1997/98 die Einführung verwaltungsrechtlicher Sanktionen für den Bereich der direkten Ausgaben zum Ziel gesetzt hat. Außerdem erwägt sie, die rechtlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, daß bestimmte

Aufträge gemeinwirtschaftlicher Art künftig unter das öffentliche Gemeinschaftsrecht und unter Artikel 192 EGV fallen. Dann wäre es nämlich möglich, zu verfügen, daß Wiedereinziehungen direkt von der Kommission vorgenommen werden können.

4.5. Die fehlende Genauigkeit des Gesamtbildes in bezug auf die Wiedereinziehung traditioneller Eigenmittel auf der Grundlage der gemeldeten Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten erklärt sich dadurch, daß die Mitgliedstaaten bis Mitte 1996 nicht verpflichtet waren, ihre Berichte in einem bestimmten Format einzureichen. Die Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten sind erst seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1355/96 zur Änderung der Verordnung Nr. 1552/89 am 14. Juli 1996 eindeutig festgelegt. Die neue integrierte Datenbank IRENE dürfte der Kommission ein genaues Gesamtbild über den Stand der Wiedereinziehungen auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Daten vermitteln.

Traditionelle Eigenmittel

4.7–4.9. Bis Juli 1996 waren die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet, die Kommission über den Stand ihrer Wiedereinziehungsmaßnahmen in den gemäß der Verordnung Nr. 1552/89 mitzuteilenden Fällen zu unterrichten. Dank der inzwischen rechtskräftigen Verordnung Nr. 1355/96 und dem neuen elektronischen Mitteilungssystem OWNRES kann die Kommission die Wiedereinziehungsmaßnahmen mittlerweile besser überwachen. Die ersten Ergebnisse infolge der verbesserten Transparenz werden im Betrugsbekämpfungsbericht für 1997 aufgeführt. Gleichwohl wird es noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, auch die erforderlichen Informationen zu den vor Juli 1996 gemeldeten Fällen zusammenzutragen.

4.8. Die Überwachungstätigkeit der Kommission kann nicht die ständige Überprüfung sämtlicher Wiedereinziehungsmaßnahmen einschließen. Sie beschränkt sich daher auf den Gesamtstand der Wiedereinziehungen. Außerdem überwacht die Kommission Einzelfälle, denen sie aufgrund der von ihr durchgeführten Risikoanalysen große Bedeutung beimißt, bis zu ihrem endgültigen Abschluß. Die Haushaltsbehörde wird über die Überwachungsergebnisse regelmäßig informiert. Die Kommission ist davon überzeugt, daß die meisten Mitgliedstaaten inzwischen ihre Betrugsberichte regelmäßig auf den neuesten Stand bringen, wenngleich einige von ihnen noch immer mit technischen Problemen kämpfen. Die Kommission wird die Entwicklung in diesem Bereich auch weiterhin aufmerksam verfolgen.

EAGFL — Abteilung Garantie

4.10–4.11. Die Kommission ist auch weiterhin bemüht, den Stand der Wiedereinziehungen insbesondere bei den älteren, vor 1994 gemeldeten Fällen zu klären. Ende 1997 waren zwar noch 65 % der Beträge aus vor 1994 gemeldeten Fällen beizutreiben, doch über 30 % der

Einziehungsanordnungen waren zu diesem Zeitpunkt vor innerstaatlichen Gerichten angefochten worden und deren Entscheidungen noch anhängig, oder aber der betreffende Mitgliedstaat hatte die Kommission ersucht, die Beträge als nicht wiedereinziehbar einzustufen.

Die Kommission wird künftig bei ihren Entscheidungen im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens generell alle Beträge berücksichtigen, deren Wiedereinziehung nicht unmittelbar bevorsteht. Legt ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Informationen vor, die eine Unregelmäßigkeit oder Fahrlässigkeit seinerseits ausschließen, so wird die Kommission künftig, wie in Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehen, die betreffenden Beträge dem betreffenden Mitgliedstaat anlasten, ohne in jedem Fall das Ergebnis anhängiger Gerichtsverfahren abzuwarten.

Verbesserung der Rechtslage im Agrarbereich

4.14. Die Kommission ist besorgt über die mangelnde Mitteilungsbereitschaft der Mitgliedstaaten und beabsichtigt daher, das Meldeverfahren noch 1998 zu überarbeiten.

Strukturfonds

4.19. Die Kommission wird künftig umfassendere Erläuterungen zu den außerbilanzmäßigen Zahlungsverpflichtungen durch mögliche Rückforderungen aufgrund festgestellter Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Strukturfondsmitteln geben.

4.20. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sämtliche Unregelmäßigkeiten bei den Strukturfonds zu melden. Die UCLAF überwacht die Mitteilungen und prüft dabei u. a. auch, ob die Fälle, von denen sie auf andere Weise erfahren hat, in den formellen Mitteilungen enthalten sind. Sie hat Typologien ausgearbeitet und diese den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten entweder direkt auf bilateraler Basis oder bei den Sitzungen des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) bzw. auf von ihr geförderten Seminaren mitgeteilt.

4.21. Die Ende 1996 von der Regionalverwaltung Kampaniens erhaltenen Mitteilungen über rund 1 000 festgestellte Unregelmäßigkeiten wurden an die Ständige Vertretung Italiens zurückgeschickt, da nach den gelgenden Bestimmungen für die formellen Mitteilungen nicht die Regionen, sondern die Mitgliedstaaten zuständig sind.

5. ZUVERLÄSSIGKEIT DER IM JAHRESBERICHT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG ENTHALTENEN ANGABEN

Zuverlässigkeit der Daten

5.4–5.6. Die Zahlen für das zweite Halbjahr mußten jeweils geschätzt werden, da sie der Kommission auf-

grund der Bestimmungen der einschlägigen Verordnung Nr. 1552/89 nicht rechtzeitig zur Erstellung der Jahresberichte vorlagen. Wie der Rechnungshof richtig bemerkt, dürften sich derartige Schätzungen in Zukunft erübrigen, da die Meldebestimmungen 1996 geändert wurden. Genau zu diesem Zwecke hatte die Kommission die Änderung der Verordnung vorgeschlagen.

5.7. Die Kommission ist der Ansicht, daß besonders die Zahlen für die der Gemeinschaft entstandenen Einnahmeverluste aufgrund der MwSt.-Komponente bestimmter Betrugsfälle im Zusammenhang mit Zigaretten hervorzuheben sind. Die Kommission legt größten Wert auf einen möglichst genauen Überblick über diesen Bereich, zumal sie davon ausgeht, daß die allein auf den formellen Mitteilungen der Mitgliedstaaten basierenden Schätzungen der Vergangenheit dem tatsächlichen Ausmaß nie gerecht wurden. In der Tat dürfen die Beträge, um die es hier geht, nicht direkt mit den Mitteilungen der Mitgliedstaaten zum Bereich der traditionellen Eigenmittel verglichen werden, da unterschiedliche Einnahmequellen betroffen sind. Die Kommission wird darauf hinwirken, daß in den Berichten künftig Ursprung und Art der Zahlen deutlich in den Fußnoten zu den Tabellen angegeben werden (bisher erfolgte dies innerhalb des Textes).

5.9. Die Kommission wird in den Berichten künftig unmißverständlich darauf hinweisen, daß es sich bei den Angaben über Unregelmäßigkeiten in von der Kommission aufgedeckten Fällen um Schätzungen handelt (selbst wenn dieser Schluß aufgrund der Art der Ermittlungen naheliegt). Die Kommission ist sich der Gefahr bewußt, daß bestimmte Fälle unter Umständen doppelt gezählt werden, verspricht sich jedoch von der neuen Datenbank IRENE die Gewißheit, daß jeder Fall nur einmal gezählt wird. Mit IRENE dürfte auch die Aktualisierung der Fälle einfacher werden. Detaillierte Angaben über die Quellen der von der Kommission geprüften Fälle waren bisher nicht üblich.

5.10. Wie die Kommission im Jahresbericht 1996 ausgeführt hat, konzentriert sie sich auf komplexe grenzübergreifende Fälle und umfangreiche kriminelle Netze, die in mehreren Mitgliedstaaten aktiv sind. Aus diesem Grund behandelt sie Fälle, bei denen sie gemeinsame Verbindungen in den Mitgliedstaaten vermutet, in der Regel als einen Fall. Dieses Verfahren ermöglicht ihr einen Überblick, den einzelne Mitgliedstaaten nicht unbedingt haben können. Die vom Rechnungshof angesprochenen Fälle ohne Quellenangabe werden einer erneuten internen Prüfung unterzogen werden.

5.11. Die Kommission ist der Auffassung, daß präzise Zahlen und Angaben über die der Ermittlungsarbeit der verschiedenen Task Forces zu verdankenden Einsparungen oder Wiedereinziehungen schwer zu quantifizieren sind. Sie prüft derzeit, wie sich die Vorteile dieser Tätigkeit klarer herausstellen lassen, ohne die laufenden Ermittlungen zu behindern.

6. KORRUPTION UND DIENSTVERGEHEN

Bekämpfung der Korruption

6.2. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang erneut auf ihre Mitteilung vom 18. November 1997, in der sie ihre Politik zur kommissionsinternen Bekämpfung von Korruption ausführlich dargelegt hat.

Zuweisung des Zuständigkeiten

6.3. In der Mitteilung der Kommission vom 18. November 1997 werden auch die Zuständigkeiten der UCLAF in Korruptionsfällen genannt.

Fehlen eindeutiger Leitlinien für behördliche Ermittlungen

6.5. Die Mitteilung der Kommission vom 18. November 1997 ist als Grundlage für die Vereinheitlichung der bestehenden Verfahren gedacht. Die vom Rechnungshof angesprochenen Fragen in bezug auf die Kompetenzen der UCLAF werden von der Kommission geklärt werden, wenn sie ihren formellen Beschuß über die Befugnisse der UCLAF faßt. Was die Benachrichtigung der Justizbehörden anbelangt, so hat die UCLAF die Behörden bisher stets informiert, wenn ein begründeter Anlaß hierfür vorlag. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, daß die Ermittlungen der UCLAF dem Zweck dienen, die Tatsachen festzustellen, auf deren Grundlage die zuständigen Behörden dann die entsprechenden Entscheidungen treffen können.

6.6–6.7. Die Kommission ist sich durchaus im Klaren, daß sichergestellt werden muß, daß die Rechte des einzelnen geschützt und die die Ermittlungstätigkeit regelnden Vorschriften eingehalten werden müssen. Sie weist jedoch darauf hin, daß die UCLAF weder über polizeiliche noch über gerichtliche Befugnisse verfügt und ihre Nachforschungen bei vermuteten Fällen von Korruption oder Betrug in den Gemeinschaftsorganen daher zwangsläufig verwaltungsrechtlicher Natur sind und allein der Tatsachenfindung dienen.

Geben die Ergebnisse dieser Nachforschungen Anlaß zu der Vermutung, daß eine kriminelle Handlung begangen wurde, so wird der betreffende Fall den zuständigen einzelstaatlichen Gerichtsbehörden übergeben. Diese haben dann zu entscheiden, ob tatsächlich eine kriminelle Handlung vorliegt. In diesem Fall und auch in anderen Fällen können die Ergebnisse der Ermittlungen eine gerichtliche Entscheidung sowie die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens durch die Kommission nach sich ziehen. Bei ihrer formellen Entscheidung über die der UCLAF zu übertragenen Kompetenzen mißt die Kommission dieser Frage größte Bedeutung bei.

Durchsetzung einer Null-Toleranz-Politik

6.8–6.9. In ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 hat die Kommission ihren Standpunkt zu dieser Frage ausführlich dargelegt und außerdem deutlich zu verstehen gegeben, daß sie in Fällen, in denen sie das Vorliegen interner Betrugs- oder Bestechungsdelikte vermutet, eine klare Linie zu verfolgen gedenkt. Sie hat ferner unlängst einen Vorschlag (Abl. C 359 vom 25.11. 1997, Seite 9) unterbreitet, der die Einführung von Disziplinarmaßnahmen und eine Entschädigungspflicht für die betreffenden Anweisungsbefugten vorsieht.

6.10. Auch in bezug auf die Pflicht zur Mitteilung jedweden Verdachts an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden hat sich die Kommission in ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 klar ausgedrückt. Sie räumt ein, daß in den Fällen, in denen das Ersuchen dieser Behörden auf Aufhebung der Immunität ausreichend begründet ist, diese ihr nicht unbedingt rechtserhebliche Dokumente zuschicken müssen. Allerdings kann die Kommission eine Entscheidung über die Aufhebung der Immunität auch wirklich nur treffen, wenn der Antrag hinreichend begründet ist.

Festgestellte Probleme

6.11. In ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 hat die Kommission ihre Politik ausführlich dargelegt. Da Bestechung und Bestechlichkeit in der Praxis zumeist äußerst schwierig nachzuweisen sind, liegen die für den Nachweis erforderlichen Befugnisse normalerweise bei den Polizei- oder Justizbehörden. Sobald diese von einem Fall erfahren, beginnen sie mit der Beweisaufnahme.

6.12. Das Gericht der ersten Instanz hat im Fall Tzanos gegen die Kommission (siehe Anmerkungen zu Punkt 2.34) unlängst klargestellt, über welche Rechte die Kommission bei der Durchführung administrativer Ermittlungen im Vorfeld von Disziplinarverfahren verfügt.

6.13. Die Kommission beabsichtigt, mit den der UCLAF zur Verfügung stehenden Mitteln in den bestehenden Dienststellen spezielle Sektoren einzurichten, die sich mit der Korruptionsbekämpfung befassen und das innerhalb der UCLAF angesiedelte Korruptionsbekämpfungsteam auf diese Weise unterstützen. Für die Einrichtung einer eigenständigen Dienststelle stehen derzeit keine Mittel zur Verfügung.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

7.1. Die Kommission begrüßt, daß ihre bisherigen Bemühungen zur Betriebsbekämpfung Anerkennung finden. Weite Bereiche ihrer Gesamtstrategie konnten bisher noch nicht vollständig umgesetzt werden, da die UCLAF

in ihrer jetzigen Struktur erst seit Ende 1995 voll einsatzfähig ist. Außerdem erfordert es geraume Zeit, bis neue Maßnahmen voll umgesetzt sind und ihre Ergebnisse sichtbar werden.

7.2. Die Kommission räumt ein, daß die Wiedereinziehung, die einen komplexen, schwierigen und eine Vielzahl von Beteiligten einschließenden Bereich darstellt, weiter verbessert werden muß. Die Nichtunterscheidung zwischen Beträgen, die infolge der Arbeit der UCLAF wieder eingezogen werden konnten und solchen, deren Wiedereinziehung auf die Arbeit der einzelstaatlichen Behörden zurückgeht, ist aufgrund der Art der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten berechtigt: Die Mehrzahl aller Fälle, die die UCLAF bearbeitet, entspringt der Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden. Die als Folge hiervon wiedereingezogenen Beträge sollten daher nicht allein der Kommission bzw. der UCLAF zugeschrieben werden.

Bei den direkten Ausgaben hingegen stellt sich das Gesamtbild etwas anders dar: Hier werden alle Informationen über Wiedereinziehungen in der von der UCLAF verwalteten Datenbank PRE-IRENE gespeichert.

7.3. Die Kommission arbeitet mit Nachdruck an der Einrichtung eines integrierten Verwaltungssystems. Sie geht davon aus, daß die noch für 1998 erwartete neue Version des Systems IRENE eine straffe Kontrolle und Zuordnung aller von den Mitgliedstaaten formell mitgeteilten oder von der UCLAF selbst bearbeiteten Fälle ermöglichen wird.

7.4. Die Kommission hält es für dringend erforderlich, daß die Mitgliedstaaten die einschlägigen Übereinkommen und Protokolle so rasch wie möglich ratifizieren.

7.5. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, daß es zu Problemen führen kann, wenn die Betriebsbekämpfung in den Mitgliedstaaten in den Händen zu vieler verschiedener Dienststellen und Organisationen liegt. Sie stellt mit Freude fest, daß gegenwärtig allgemein der Trend besteht, zentrale Dienststellen einzurichten, die mit umfassenden Befugnissen ausgestattet sind und einen angemessen Überblick darüber haben, welche Maßnahmen von Unionsinteresse in den einzelnen Mitgliedstaaten laufen. Dies ist beispielsweise in Frankreich, Italien, Dänemark, Portugal und Schweden der Fall. Ferner bemüht sich die UCLAF um besondere Kooperationsabkommen mit verschiedenen Stellen, um eine größtmögliche Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Kommission arbeitet weiterhin an der Corpus-juris-Studie zur Prüfung möglicher Legislativmaßnahmen im Bereich Strafverfolgung.

7.7. Wie in ihrem Arbeitsprogramm zur Betriebsbekämpfung 1998/99 (KOM(98) 278 endg.) vorgesehen, stellt die Kommission Überlegungen im Hinblick auf den Abschluß von Vereinbarungen mit den anderen Organen der Gemeinschaft und die Ermächtigung der UCLAF zur

technischen Beratung über Ermittlungen in Betrugsfällen an.

Anhang I, Punkt 6: Bereits in ihrem Bericht an die Reflexionsgruppe für die Regierungskonferenz 1996 hat die Kommission vorgeschlagen, eine spezifische Rechtsgrundlage für Betriebsbekämpfungsmaßnahmen in den Vertrag aufzunehmen. Auch der geänderte Wortlaut des ehemaligen Artikels 209 a EGV (Art. 280 des Vertrags von Amsterdam) ist auf die Initiative der Kommission zurückzuführen. Darüber hinaus hat die Kommission

bereits darauf hingewiesen, daß der Rat widersinnigerweise als Haushaltsbehörde den Haushalt mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet, für die Annahme von Maßnahmen zur Ausgabenkontrolle und Betriebsbekämpfung jedoch eine absolute Mehrheit benötigt.

Anhang I, Punkt 18: Gemäß der Verordnung Nr. 2185/96 kommen die der Kommission durch die Verordnung übertragenen Kontrollbefugnisse ergänzend zu den sektorbezogenen Kontrollbefugnissen hinzu, über die sie bereits vor Annahme der Verordnung verfügte.
