

I

(Mitteilungen)

KOMMISSION

BERICHT DES EUROPÄISCHEN AMTS FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG**DRITTER TÄTIGKEITSBERICHT****für das im Juni 2002 endende Jahr**

(2002/C 328/01)

INHALT

	Seite
VORWORT	2
1. Untersuchungstätigkeit	5
2. Intelligence-Arbeit	15
3. Unterstützung und Förderung operativer Ergebnisse	18
4. Interne Organisation, Fortbildung und Kommunikation	19
5. Zusammenarbeit des Amtes mit seinen Partnern bei der Betrugsbekämpfung	20
ANHANG — Untersuchungsverfahren des OLAF	
1. Die verschiedenen Arten von Fällen	22
2. Ablauf einer Untersuchung	22

VORWORT

Vor drei Jahren wurde das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (bekannt unter seinem französischen Akronym „OLAF“) geschaffen. Vor zweieinhalb Jahren habe ich meine Amtsgeschäfte als Generaldirektor des OLAF aufgenommen. Dieser dritte Tätigkeitsbericht fasst zusammen, was wir in operativer Hinsicht in den im Juni 2002 endenden 12 Monaten erreicht haben. Unser Arbeitsprogramm für das nächste Jahr wird auf dieser Grundlage aufbauen.

Unsere Haupttätigkeit besteht in der Durchführung und Koordinierung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zum Schutz des Gemeinschaftshaushalts sowie von Untersuchungen über Betrugsfälle und sonstige illegale Tätigkeiten in den EU-Organen und -Einrichtungen. Wie Kapitel 1.3 dieses Berichts zeigt, hat sich die Zahl der vom OLAF behandelten Fälle im Berichtszeitraum stark erhöht.

Die Einrichtung des OLAF erfolgte zu einem für die Europäische Union schwierigen Zeitpunkt. Daher entschied sich der Gesetzgeber für eine gemischte Organisationsstruktur des neuen Amts: Zum einen wurde es als Dienststelle innerhalb der Europäischen Kommission angesiedelt, zum anderen jedoch mit operativer Unabhängigkeit, einem eigenen Haushalt und einer eigenen Verwaltung ausgestattet. Trotz aller Schwierigkeiten, die diese Lösung mitunter verursacht hat, haben wir vieles erreicht.

In administrativer und budgetärer Hinsicht ist das OLAF autonom. Es freut mich besonders, dass die Kommission meine operative Unabhängigkeit gewissenhaft respektiert hat. Daher brauchte der Überwachungsausschuss des Amts, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Unabhängigkeit des Amts zu wahren, zu keinem Zeitpunkt eingeschaltet werden. Nichtsdestoweniger hat das Amt auch weiterhin auf die Erfahrung, den Rat und die Unterstützung des Überwachungsausschusses zurückgegriffen.

Nunmehr benötigt das Amt vor allem eine Phase der Stabilität. Zu einem Zeitpunkt, da die gesamte Struktur der EU-Organe und -Einrichtungen und ihre komplexen gegenseitigen Beziehungen erneut überdacht werden, könnte dies jedoch schwierig werden. Nichtsdestoweniger braucht das OLAF Zeit, um die erzielten Fortschritte absorbieren zu können, ohne dass seine Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch ständige Veränderungen und Ungewissheit beeinträchtigt werden.

Die wichtigsten Verwaltungsstrukturen für den Betrieb des Amts mit seinen über 300 Bediensteten sind inzwischen vorhanden. Die Einstellungen wurden im Berichtszeitraum mit rasanter Geschwindigkeit fortgesetzt, wobei es nicht nur neue Stellen zu besetzen, sondern auch abgewandertes Personal zu ersetzen galt. Den spezifischen Anforderungen des Amts entsprechend ist hochqualifiziertes, erfahrenes Personal eingestellt worden. Der Beschluss der Haushaltsbehörde, die Zuweisung neuer Stellen im Jahre 2001 zu verschieben und die Tätigkeitsbeschreibungen für viele dieser Stellen zu ändern, hat die Einstellungen verzögert, was sich langfristig auf unser Personalprofil auswirken wird. Trotzdem hoffen wir unser Ziel bis Ende 2002 annähernd zu erreichen.

Ich bin besonders erfreut, dass es mir trotz vieler Hindernisse, die dem Amt in den Weg gestellt wurden, endlich möglich war, den Direktor der Direktion „Untersuchungen und operative Maßnahmen“ zu ernennen.

Auch in Bezug auf die Einrichtung von Verwaltungssystemen, die die Transparenz unserer Arbeit gewährleisten, sind wir vorangekommen. Wir haben klare Regeln für die Verarbeitung operativer Informationen festgelegt, die zum einen dafür sorgen, dass die Rechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen gewahrt bleiben und zum anderen sicherstellen, dass einer erfolgreichen Strafverfolgung vor nationalen Gerichten nichts im Wege steht.

Die Hauptverantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. In dem Netz der zahlreichen nationalen Untersuchungs- und Justizbehörden in 17 verschiedenen Rechtssystemen gibt es jedoch viele Stellen, an denen die Kette der Maßnahmen gegen grenzübergreifend tätige Kriminelle Gefahr läuft, unterbrochen zu werden. Es ist die Aufgabe des OLAF, im Rahmen seiner Befugnisse dafür Sorge zu tragen, dass es nicht dazu kommt. Das Amt möchte seine zentrale Stellung in diesem Netz dazu nutzen, als „Serviceplattform“ einen zusätzlichen Nutzen zu den Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu bewirken. Viele der von ihm angebotenen Dienste werden in diesem Bericht beschrieben.

Es wäre zu simpel, den Erfolg der Betrugsbekämpfung nur daran abzulesen, wie viele Untersuchungen durchgeführt, wie viele Fälle an das Disziplinarbüro überwiesen, wie viele Akten an die nationalen Strafverfolgungsbehörden übermittelt oder wie viele kriminelle Handlungen durch Abschreckungsmaßnahmen vermieden bzw. unterbrochen werden konnten. Ausschlaggebend ist vielmehr, wie effizient wir unsere zentrale Rolle dazu nutzen, die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Stellen zu verbessern, unsere Erfahrungen in unsere praktische Arbeit einfließen zu lassen und auf legislativer, administrativer und justizieller Ebene europaweite Betrugsbekämpfungsstrukturen mit wachsender Effizienz aufzubauen. Dies ist umso wichtiger als die Erweiterung immer näher rückt.

Das OLAF begrüßt daher, dass es mit anderen mit der Kriminalitätsbekämpfung befassten Instanzen wie Eurojust und Europol zusammenarbeiten kann. Gleichwohl dürfen deren komplexe institutionellen Beziehungen einer effizienten Kooperation zum Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen nicht im Wege stehen.

Die Betrugsbekämpfung muss zu sichtbaren Ergebnissen führen: Die Betrüger müssen bestraft, die Finanzmittel eingezogen und der Funktions- und Imageschaden der betroffenen Einrichtungen behoben werden. Dazu bedarf es einer professionellen Fallabwicklung. Es darf nicht passieren, dass die Schuldigen aufgrund von Verfahrensfehlern ungestraft davonkommen. Dies erfordert eine effiziente Zuweisung unserer begrenzten Ressourcen, damit das Amt seine Anstrengungen auf jene Bereiche konzentriert, in denen es am meisten ausrichten kann.

Ich bin überzeugt, dass das Amt mit den Erfahrungen, die es auf operativem Gebiet gewinnt, einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die künftige Europäische Staatsanwaltschaft leisten kann. Das Amt verfügt, was die Bekämpfung der gegen die Europäische Union und ihre Finanzen gerichteten Wirtschafts- und Finanzkriminalität angeht, über drei entscheidende Stärken: die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit nationalen Strafverfolgungsbehörden, die Befugnis und das erforderliche Fachwissen zur Durchführung von Untersuchungen in den Organen und Einrichtungen sowie die sich aus seiner Stellung als Kommissionsdienststelle ergebende strategische Möglichkeit der Einflussnahme auf die Konzipierung der einschlägigen Politik und Rechtsvorschriften. Die Erfahrung des Amtes kann in der Diskussion zu diesem Thema eine wichtige Rolle spielen. Ich werde dafür Sorge tragen, dass wir es tun.

Franz-Hermann BRUENER

Generaldirektor OLAF

Unser Ziel

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat den Auftrag, die Interessen der Europäischen Union zu schützen und Betrug, Korruption und sonstige Unregelmäßigkeiten einschließlich Dienstvergehen mit finanziellen Auswirkungen in den EU-Organen und -Einrichtungen zu bekämpfen. Durch verantwortungsvolles, transparentes und kostenwirksames Vorgehen will das Amt einen qualitativ hochwertigen Dienst für die Bürger Europas leisten.

Unsere Methoden und Mittel

Das Amt erfüllt seinen Auftrag, indem es in voller Unabhängigkeit interne und externe Untersuchungen durchführt. Es sorgt ferner für eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und koordiniert ihre Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Betrugsbekämpfung. Das Amt bietet den Mitgliedstaaten die erforderliche Unterstützung und das fachübergreifende Wissen für ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität. Es wirkt bei der Ausarbeitung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Europäischen Union mit und leitet die erforderlichen Legislativmaßnahmen zur Verschärfung der einschlägigen Vorschriften ein.

Unserer Grundsätze

Alle Maßnahmen des Amtes werden ehrenhaft, unparteiisch und professionell, unter Wahrung der persönlichen Rechte und Freiheiten sowie in völliger Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften durchgeführt.

1. UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT

1.1 Überblick

Im Berichtszeitraum hat die Zahl der Untersuchungen über Fälle, in denen Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vermutet wird, stark zugenommen⁽¹⁾. Da dies der Haupttätigkeitsbereich des Amtes ist, hat sich die Belastung seines Personals trotz der im Laufe des vergangenen Jahres zusätzlich eingestellten Bediensteten weiter erhöht. Um des Arbeitsanfalls Herr zu werden, wurde die Entwicklung eines formellen Systems zur Prioritätensetzung in Bezug auf die eingehenden Fälle vorangetrieben. Das Arbeitsprogramm für das Jahr 2003 wird eine vollständige Beschreibung der bisher festgelegten Prioritätskriterien enthalten.

Im vergangenen Jahr hat das Amt zwei Arten von Fällen hohe Priorität eingeräumt. So praktizierte es zum einen eine Politik der „Nulltoleranz“ gegenüber Korruption und Betrug in den EU-Organen und -Einrichtungen. Dies bedeutet, dass allen diesbezüglichen Hinweisen selbst dann nachgegangen wurde, wenn sie aus fragwürdiger Quelle stammten oder es nur um geringe Beträge ging. Eine derartige Politik erfordert umfangreiche Ressourcen, wurde jedoch für erforderlich gehalten, weil sie wichtig für den Ruf der EU-Organen und -Einrichtungen ist. Zum anderen widmete das Amt all jenen Fällen besondere Aufmerksamkeit, an denen die Beitrittsländer beteiligt waren. Dabei handelte es sich sowohl um Fälle von missbräuchlicher Verwendung von für den Erweiterungsprozess bestimmten Gemeinschaftsmitteln als auch um Fälle, in denen gegen die Gemeinschaftsinteressen gerichtete Handlungen in irgendeiner Weise in Verbindung mit den Kandidatenländern standen. Das OLAF ist besonders darum bemüht, seine Arbeitsbeziehungen zu den mit der Koordinierung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen befassten Strukturen in diesen Ländern auszubauen.

Ferner kooperiert das Amt bei der Untersuchung von Betrugsdelikten und finanziellen Unregelmäßigkeiten mit zahlreichen Diensten in den Mitgliedstaaten sowie mit den Betrugsbekämpfungsstellen der Weltbank und der Vereinten Nationen. Auch die Zusammenarbeit mit Interpol, Europol, Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz wird permanent ausgebaut.

1.2 Analyse der Untersuchungstätigkeit

Im Berichtszeitraum hat sich die Zahl der vom Amt eingeleiteten und durchgeführten Untersuchungen beträchtlich erhöht. Das wahre Ausmaß dieses Anstiegs wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Statistiken auch die Untersuchungen, die das Amt von der UCLAF übernommen hat, einschließen. Da die UCLAF nicht die gleichen Kompetenzen wie das Amt besaß und zudem über ein weniger einheitliches

Registrierungssystem für die eingeleiteten und abgeschlossenen Untersuchungen verfügte, ist ein Vergleich zwischen den Berichtszeiträumen nur bedingt möglich. Mit zunehmender Zahl abgeschlossener UCLAF-Fälle werden die künftigen Berichte die Arbeitsbelastung des OLAF und die Entwicklungen bei den Fällen genauer wiedergeben können. Auch ungeachtet dieser statistischen Inkonsistenz geht aus den Zahlen deutlich hervor, dass es in allen Fallkategorien Zunahmen gegeben hat. Für diesen Anstieg gibt es mehrere mögliche Ursachen: Das Schadensvolumen und die Aufdeckungsquote haben zugenommen; mit zunehmender Verbreitung der Information, dass das Amt seine Dienste zur Verfügung stellt, ist auch sein Bekanntheitsgrad gestiegen; die EU-Organen und -Einrichtungen, die Mitgliedstaaten und die Drittländer verstehen zunehmend besser, über welche rechtlichen Kompetenzen das Amt verfügt, und sie erkennen das Amt zunehmend als die für die Untersuchung von Betrug und finanziellen Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zuständige Stelle an. Die besondere Rolle des OLAF als koordinierendes Bindeglied zwischen den Mitgliedstaaten, das einzelstaatlichen Verwaltungen seine Hilfe bei Untersuchungen anbieten kann, spiegelt sich auch in der größeren Belastung wider, der die Ressourcen des OLAF ausgesetzt sind.

1.3 Statistischer Überblick

Das Amt hat im Berichtszeitraum große Anstrengungen unternommen, um eine Referenzdatenbank für zuverlässige und aussagekräftige Statistiken aufzubauen. Die hierfür erforderliche Zeit bzw. Arbeit wurde investiert, um ein Statistiksistem einzurichten, das in den kommenden Jahren für die Analyse von Entwicklungstrends genutzt werden kann.

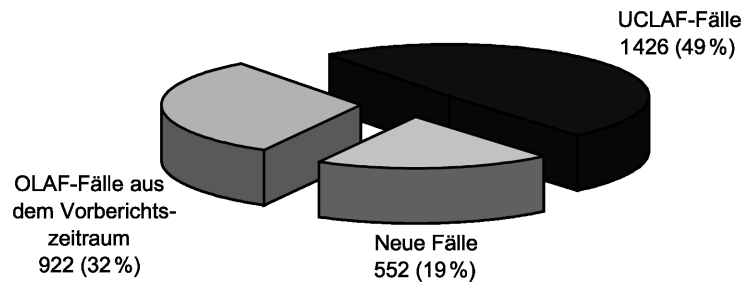
Zwecks besserer Vergleichbarkeit dieses Tätigkeitsberichts mit dem jährlichen Betrugsbekämpfungsbericht der Europäischen Kommission, der jeweils ein ganzes Kalenderjahr abdeckt, hat das OLAF seinen Berichtszeitraum auf zwei volle Halbjahre (1. Juli 2001 bis 30. Juni 2002) umgestellt. Künftig wird das Amt somit Halbjahresstatistiken veröffentlichen können, und es wird ihm zudem einfacher sein, die Statistiken aus dem OLAF-Bericht mit denen des Kommissionsberichts zu vergleichen.

Am 30. Juni 2002, dem letzten Tag des Berichtszeitraums, waren im Case Management System (CMS) des Amtes 2 900 Fälle erfasst. Davon waren 1 426 Fälle von der UCLAF übernommen worden, 1 474 Fälle wurden zwischen dem 1. Juni 1999 (Tag der Einrichtung des Amtes) und dem Ende des Berichtszeitraums eröffnet, und 552 neue Fälle wurden im Berichtszeitraum eröffnet. Im Vergleich zu den ersten beiden Jahren stieg die Zahl der vom OLAF behandelten Fälle mithin um etwa 30 %. Dies verdeutlicht auch die nachfolgende Abbildung 1.1:

⁽¹⁾ Die Statistiken im vorliegenden Bericht beziehen sich jeweils auf 2 volle Halbjahre (vom 1. Juli 2001 bis 30. Juni 2002). Es ist geplant, dieses Verfahren als statistische Konvention anzunehmen, damit in den folgenden Jahren eine vollständige Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet ist.

Abbildung 1.1.

Verteilung der Fälle auf die 3 Bezugszeiträume

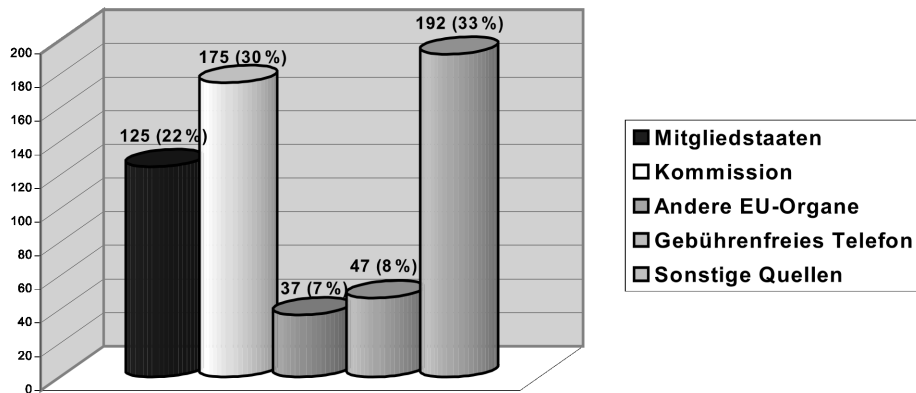


Anmerkung: Die Bezugszeiträume sind unterschiedlich lang.

Während des Berichtszeitraums erhielt das Amt 576 Hinweise, die zur Registrierung von 552 neuen Fällen im CMS führten. Dieser zahlenmäßige Unterschied erklärt sich aus der Tatsache, dass zu einigen Fällen Hinweise aus mehreren Quellen eingingen. Die mitgeteilten Informationen lassen sich fünf Quellen zuordnen:

Abbildung 1.2.

Eingegangene Hinweise nach Quelle



Wie Abbildung 1.2 zeigt, stammten die meisten Hinweise (rund 30 %) von den Kommissionsdienststellen, dicht gefolgt von den Mitgliedstaaten (22 %); 7 bzw. 8 % aller Hinweise wurden von anderen EU-Organen und -Einrichtungen bzw. über das gebührenfreie Telefon übermittelt. Bei den unter „Sonstige Quellen“ zusammengefassten Hinweisen (33 %) handelt es sich u. a. um Informationen, die von der Öffentlichkeit oder den Medien übermittelt wurden.

Abbildung 1.3 zeigt die Aufschlüsselung der eingegangenen Hinweise nach Mitgliedstaat und Drittländern:

Abbildung 1.3.

Aufschlüsselung der eingegangenen Hinweise nach Mitgliedstaat und Drittländern

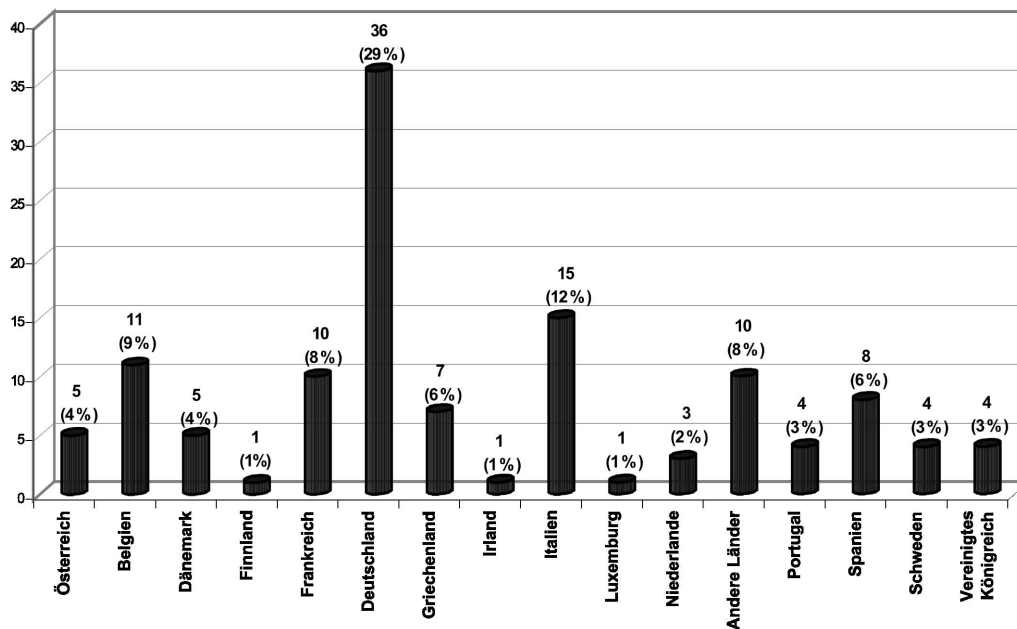
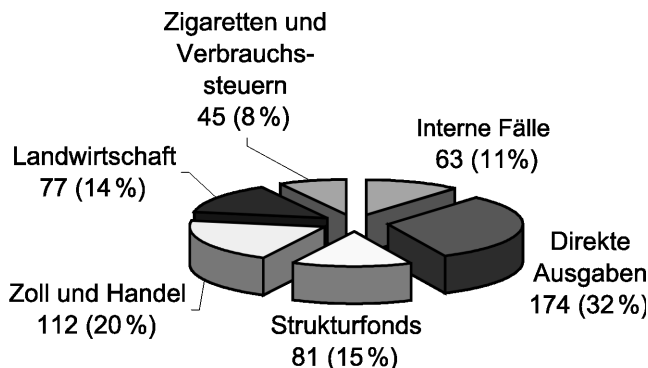


Abbildung 1.4 zeigt die Aufschlüsselung der 552 neuen Fälle nach Sektoren:

Abbildung 1.4.

Neue Fälle im Berichtszeitraum nach Sektor



Die vom OLAF bearbeiteten Fälle werden im CMS je nach Stand als in der Evaluierung befindlich, im Untersuchungsstadium, im Follow-up oder als abgeschlossen geführt. Von den 552 Fällen, die im Berichtszeitraum eröffnet wurden, wurden 174 Fälle im gleichen Zeitraum abgeschlossen; 263 Fälle befanden sich im Untersuchungsstadium und 115 Fälle in der Evaluierungsphase.

Abbildung 1.5.

Aufschlüsselung nach Art der Fälle

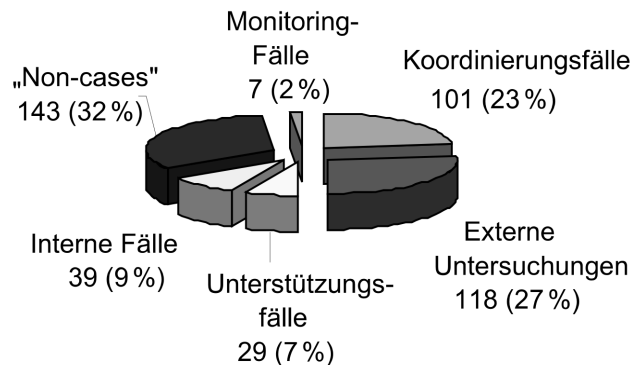
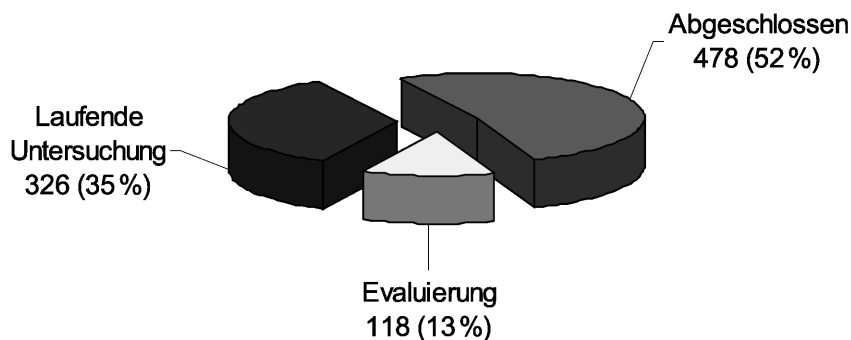


Abbildung 1.5 zeigt die Aufsplitterung der 437 im Berichtszeitraum eröffneten Fälle nach Art: 118 externe Untersuchungen, 101 Koordinierungsfälle, 39 interne Korruptionsfälle, 29 Unterstützungsfälle und 7 Monitoring-Fälle. Die letztgenannte Art von Fällen wurde erst im letzten Monat des Berichtszeitraums eingeführt. Die einzelnen Arten von Fällen sowie das Verfahren zur Eröffnung eines Falls werden im Anhang zu diesem Bericht näher beschrieben.

Die Zahlen in den Abbildungen 1.1 bis 1.5 beziehen sich auf den Berichtszeitraum und werden die Grundlage für die Entwicklungstrendanalyse bilden. Sie geben jedoch keineswegs die tatsächliche Arbeitsbelastung des Amtes wider, die weitaus höher ist: Wie bereits erwähnt, hat das Amt 922 Fälle vor dem Berichtszeitraum eröffnet, und 277 der in Bearbeitung (d. h. in der Evaluierungs- oder in der Untersuchungsphase) befindlichen Fälle wurde im Berichtszeitraum abgeschlossen und 177 Fälle evaluiert. Abbildung 1.6 zeigt den Stand der vom OLAF bearbeiteten Fälle am Ende des Berichtszeitraums:

Abbildung 1.6.

Stand der vom OLAF bearbeiteten Fälle am 30. Juni 2002



Anmerkung: Diese Zahlen umfassen weder die Fälle aus dem Berichtszeitraum noch die UCLAF-Fälle.

Im Jahre 2001 setzte der Generaldirektor des OLAF eine Task Force zur Prüfung der von der UCLAF übernommenen Fälle ein. Zu Beginn des Berichtszeitraums waren noch 660 der insgesamt 1 426 UCLAF-Fälle in Bearbeitung. Die Task Force schloss 510 dieser Fälle ab. Der Generaldirektor hat einen Staatsanwalt mit der Prüfung der verbliebenen Fälle (weniger als 11 % der UCLAF-Fälle) beauftragt. Zudem werden die abgeschlossenen UCLAF-Fälle stichprobenweise überprüft, um sicherzustellen, dass ihr Abschluss zu Recht erfolgt ist. Das Amt wird auch weiterhin die erforderlichen Ressourcen für diese Bereinigungsmaßnahme bereitstellen, die bis Ende des Berichtszeitraums 2002—2003 abgeschlossen sein soll.

Insgesamt hat das Amt im Berichtszeitraum 961 Fälle abgeschlossen. Den Stand der Untersuchungen nach Berichtszeitraum am 30. Juni 2002 zeigt Abbildung 1.7:

Abbildung 1.7.

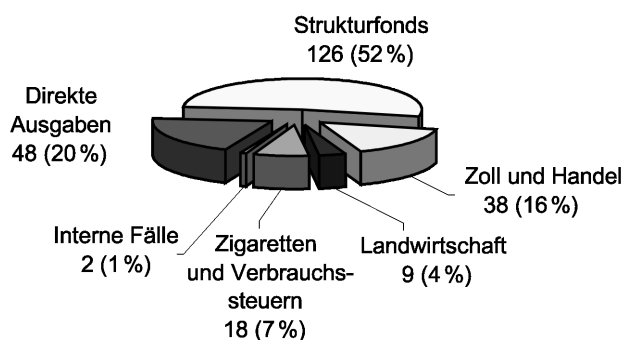
Stand der Untersuchungen nach Referenzzeitraum am 30. Juni 2002

Referenzzeitraum	Fälle in Bearbeitung	Abgeschlossene Fälle	Insgesamt
OLAF-Berichtszeitraum (1.7.2001—30.6.2002)	378	174	552
OLAF-Vorberichtszeitraum (1.6.1999—30.6.2001)	444	478	922
UCLAF (vor 1.6.1999)	150	1 276	1 426
Insgesamt	972	1 928	2 900

Das OLAF unterscheidet zwischen administrativen, finanziellen oder legislativen Folgemaßnahmen einerseits und disziplinarischen oder justiziellen Folgemaßnahmen andererseits. Abbildung 1.8 zeigt die Aufspaltung der 241 Fälle, zu denen zur Zeit Folgemaßnahmen laufen, nach Sektoren:

Abbildung 1.8.

Fälle mit laufenden Folgemaßnahmen nach Sektor



In den meisten Fällen ist das Amt nicht für die Wiedereinziehung zu Unrecht gewährter Finanzmittel zuständig und in keinem Fall für justizielle oder disziplinarische Maßnahmen. Die Hauptverantwortung hierfür liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten oder den Gemeinschaftsorganen. Das OLAF hat vor allem die Aufgabe, Untersuchungen durchzuführen und seine Feststellungen den zuständigen Behörden zwecks Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zu übermitteln. Mehrere Referate des Amtes leisten hierbei Unterstützung (siehe Kapitel 3).

Abbildung 1.9 zeigt den Stand der Folgemaßnahmen nach Referenzzeitraum am 30. Juni 2002:

Abbildung 1.9.

Stand der Folgemaßnahmen nach Referenzzeitraum am 30. Juni 2002

Referenzzeitraum	Laufende Folgemaßnahmen
OLAF-Berichtszeitraum (1.7.2001—30.6.2002)	10
OLAF-Vorberichtszeitraum (1.6.1999—30.6.2001)	53
UCLAF (vor 1.6.1999)	178
Insgesamt	241

Die Dauer der disziplinarischen, administrativen oder justiziellen Folgemaßnahmen zu den Untersuchungen des OLAF ist unterschiedlich. Einige Fälle sind relativ unkompliziert und können daher rascher bearbeitet werden, andere hingegen können umfangreiche Konsultationen innerhalb der Kommission und/oder die Kontaktaufnahme zu den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten erfordern. Auch kann es zu nationalen Gerichtsverfahren kommen. Daher ist es möglich, dass die Folgemaßnahmen erheblich länger dauern als die eigentliche Untersuchung.

Abbildung 1.10 fasst die operative Tätigkeit des Amts nach Sektoren zusammen:

Abbildung 1.10.

Operative Tätigkeit des Amts im Berichtszeitraum nach Sektoren

	Neue Fälle	Evaluierte Fälle	„Non-cases“	Monitoring-Fälle	Eingeleitete Untersuchungen	Abgeschlossen mit Folgemaßnahmen	Abgeschlossen ohne Folgemaßnahmen
Interne Fälle	63	58	13	0	115	2	32
Direkte Ausgaben	174	217	85	2	320	44	47
Strukturfonds	81	78	28	5	367	124	114
Zoll und Handel	112	214	21	1	464	37	178
Landwirtschaft	77	79	41	1	109	8	23
Zigaretten und Verbrauchssteuern	45	109	9	0	228	18	123
Insgesamt	552	755	197	9	1 603	233	517

1.4 Interne Untersuchungen

Im Rahmen interner Untersuchungen befasste sich das Amt während des Berichtszeitraums mit der Mehrheit der EU-Organen und -Einrichtungen. Die Zusammenarbeit mit letzteren funktioniert gut und wird immer besser. Wie schnell Dokumente übermittelt oder Bedienstete für Befragungen verfügbar gemacht werden, bestimmt den reibungslosen Ablauf einer Untersuchung ganz erheblich.

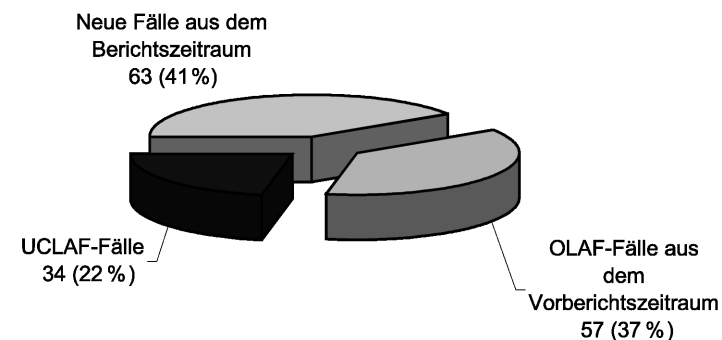
Die Zahl der vom Amt behandelten internen Fälle hat sich zwar erhöht, aber allgemeingültige Schlüsse lassen sich nur schwer aus diesen Untersuchungen ziehen. Mitunter sind die festgestellten Tatsachen und die Vorgehensweise unterschiedlich und scheinen eher täterbezogen als auf einen Schwachpunkt im System zurückzuführen zu sein. Dennoch hat das Amt in mehreren Fällen auf Mängel in der Organisation und Überwachung aufmerksam gemacht und den betroffenen Einrichtungen Empfehlungen gegeben, wie sich eine Wiederholung des Problems vermeiden lässt.

Bisweilen zeigt sich auch, dass bestimmte Tätigkeiten besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Dies war beispielsweise der Fall bei der Gebäudebau- und Renovierungspolitik der Organe und Einrichtungen sowie im Bereich der Nichtregierungsorganisationen (NRO). Für die Bearbeitung der betreffenden Vorgänge sind spezielle Teams zusammengestellt worden.

Am Ende des Berichtszeitraums gab es 154 interne Fälle. Dabei handelt es sich um 34 von der UCLAF übernommene Fälle, 57 vom OLAF vor dem Berichtszeitraum eröffnete Fälle und 63 neue Fälle aus dem Berichtszeitraum. Insgesamt hat sich die Zahl der internen Fälle stark erhöht. Wie sich diese Fälle auf die drei Referenzzeiträume aufteilen, zeigt Abbildung 1.11:

Abbildung 1.11.

Interne Fälle nach Referenzzeitraum

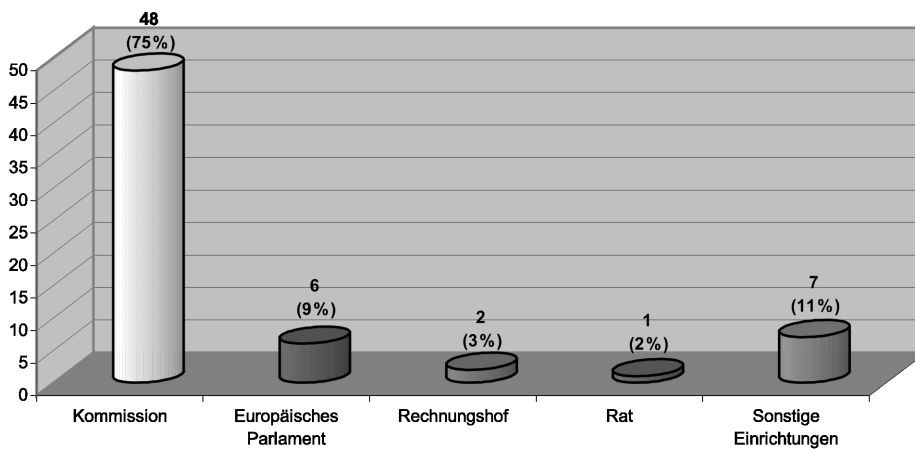


Anmerkung: Die Referenzzeiträume sind unterschiedlich lang.

Abbildung 1.12 zeigt die Aufsplitterung der internen Fälle nach Organen und Einrichtungen. Die große Mehrheit dieser Fälle (über 75 %) betrifft die Europäische Kommission:

Abbildung 1.12.

Interne Fälle nach Organen und Einrichtungen



Fallbeispiel

Im März 2002 leitete das OLAF eine interne Untersuchung über einen hochrangigen Beamten eines EU-Organs ein, nachdem es im Februar sachdienliche Hinweise von einem Mitglied des Europäischen Parlaments erhalten hatte. Gleichzeitig ging auch ein entsprechender Hinweis von dem betroffenen Organ ein.

Bevor die Untersuchung eingeleitet wurde, wurden die Hinweise gründlich geprüft. Es wurde ein besonderes Untersuchungsteam zusammengestellt, das sich aus einem Untersuchungsbeamten, dem Berater für interne Fälle und dem Leiter des Referats „Richter und Staatsanwälte“ zusammensetzte. Das Team erhielt von Beginn an die volle Unterstützung des Präsidenten und des Generalsekretärs sowie Zugang zu allen von ihnen angeforderten Informationen. In vier Mitgliedstaaten wurden Untersuchungsmissionen durchgeführt. Dabei wurden mehr als 15 Personen befragt.

Die Untersuchung läuft noch, wird jedoch voraussichtlich im nächsten Monat abgeschlossen. Das Amt möchte seine Untersuchungen stets so rasch wie möglich zum Abschluss bringen, und wie sich gezeigt hat, lässt sich dies in Fällen, die besonderes Interesse der Öffentlichkeit auf sich ziehen können, durch den Einsatz von Spezialistenteams besser erreichen.

1.5 Externe Untersuchungen

Die meisten Fälle, die das Amt behandelt, erfordern externe Untersuchungen. Diese können sich auf folgende Bereiche beziehen:

Direkte Ausgaben und Außenhilfe

Im Gegensatz zu anderen externen Fällen unterliegen Fälle aus den Bereichen direkte Ausgaben und Außenhilfe der alleinigen Zuständigkeit des Amts.

Das OLAF hat im Dialog mit seinen Partnern in den Bewerberländern in Erfahrung zu bringen versucht, wie diese bei den Untersuchungen mitwirken könnten. Dabei geht es darum, die Untersuchungen optimal auszurichten und Doppelarbeiten zu vermeiden. Zu diesem Zweck baut das Amt gegenwärtig ein Kontaktnetz zu seinen operativen Partnern in Osteuropa auf. Dies ist insofern dringend erforderlich, als im Berichtszeitraum durchschnittlich nur 28 Untersuchungsbeamte des OLAF für sämtliche internen Untersuchungen sowie die Untersuchungen zu den Bereichen direkte Ausgaben, Außenhilfe und Strukturfonds zur Verfügung standen. Der Vorschlag, ein Netz von OLAF-Verbindungsbeamten in den Bewerberländern aufzubauen, wird gegenwärtig vom OLAF geprüft. Für seine vollständige Umsetzung wären allerdings zusätzliche Ressourcen erforderlich.

Das OLAF prüft zur Zeit auch, wie die Verwendung seines verfügbaren Personals auf der Ebene der Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten (Polizeinetz, Zollverbindungsbeamte) optimiert werden kann.

Das Amt ist ferner in enger Zusammenarbeit mit seinen Partnern in anderen internationalen Organisationen (Vereinte Na-

tionen und Weltbank) darum bemüht, Untersuchungsstandards auszuarbeiten. Diese sollen den Untersuchungsbeauftragten dieser Einrichtungen einen effizienteren Informationsaustausch, eine engere Zusammenarbeit (gegebenenfalls in gemeinsamen Teams) sowie Untersuchungsergebnisse ermöglichen, die von allen internationalen Partnern genutzt werden können. Das folgende Fallbeispiel zeigt auf, welche Schwierigkeiten und Ergebnisse bei der Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Justizbehörden in der Europäischen Union entstehen können.

Fallbeispiel

Im August 1999 wurde dem OLAF mitgeteilt, dass ein von der luxemburgischen Regierung finanziertes Hilfsprojekt in Afrika gleichzeitig auch mit Gemeinschaftsmitteln gefördert wurde, wobei beide Geldgeber nicht von der Existenz des anderen wussten. Das OLAF leitete eine Untersuchung ein, um zu ermitteln, ob es womöglich mehrere Finanzierungsvorhaben gab, für die doppelte Finanzierungsanträge gestellt worden waren. Die Untersuchung ergab tatsächlich, dass ein und dasselbe, aus unterschiedlichen Quellen finanziertes Projekt von mehreren Geldgebern bezuschusst wurde und die Zuschüsse in der Summe über dem für das Projekt vorgeschlagenen Betrag lagen.

Das OLAF schaltete in seine Untersuchung vier Justizbehörden ein (die Staatsanwaltschaften in Luxemburg, Frankfurt und Brüssel sowie das Serious Fraud Office in London) und übernahm die Koordinierung zwischen diesen Behörden.

Federführende Behörde bei dieser Untersuchung war ursprünglich das Serious Fraud Office, doch aus rechtlichen Gründen ist der Fall inzwischen von den belgischen Justizbehörden übernommen worden. Da der Fall sehr komplex ist und Dutzende von Beihilfeanträgen der betreffenden Nichtregierungsorganisation überprüft werden müssen, laufen die gerichtlichen Ermittlungen noch.

Strukturelle Maßnahmen

Die Fälle aus diesem Bereich bezogen sich überwiegend auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Das Amt hat sich verstärkt darum bemüht, durch Zurverfügungstellen der auf Gemeinschaftsebene eingeholten Informationen mit den Behörden der Mitgliedstaaten und mit anderen Kommissionsdienststellen enger zusammenzuarbeiten.

Die meisten Untersuchungen erfolgten in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden. Das Amt unterstützte diese Behörden im Rahmen von rund siebzig Kontakten bzw. operativen Zusammenkünften sowie durch Übermittlung von acht Berichten.

Bei Betrugsfällen in diesem Bereich werden in der Regel falsche Rechnungen und falsche Zollanmeldungen verwendet. Auch auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe wurden Probleme festgestellt. Dabei handelte es sich zumeist um Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die von der Kommission und/oder den Mitgliedstaaten festgelegten Kriterien und Verfahren; dies betraf vor allem die Verträge über technische Hilfe.

Bisweilen haben sich auch die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten als mangelhaft erwiesen. Das OLAF wird diese Schwachstellen gründlich analysieren und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung vorschlagen.

Das folgende Fallbeispiel verdeutlicht die Effizienz der guten Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den nationalen Justizbehörden (Amtshilfe). Es zeigt zudem, wie wichtig die Kontrollen sind, die das Amt im Rahmen seiner externen Untersuchungen vor Ort durchführt.

Fallbeispiel

Aufgrund einer Beschwerde, die an die Kommission weitergeleitet worden war, wurden bestimmte Informationen, die die für die Intelligencearbeit zuständige Direktion des OLAF in Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen eingeholt hatte, einer Analyse unterzogen. Das Amt leitete daraufhin eine Untersuchung über eine vermutete Unregelmäßigkeit bei der Auswahl und Finanzierung von ESF-Projekten ein.

Der Beschwerdeführer hatte seine Beschwerde an die nationale Justizbehörde gerichtet, die daraufhin das OLAF um Amtshilfe bat. Es wurden mehrere Zusammenkünfte mit dem für den Fall zuständigen Staatsanwalt organisiert, um verschiedene Aspekte der Untersuchung zu erörtern und das weitere Vorgehen festzulegen. Den Untersuchungsbeauftragten des OLAF wurde gestattet, für den Fall relevante Daten einzusehen und zu kopieren.

Das OLAF leitete die betreffenden Akten an die nationale Justizbehörde weiter.

Das nationale Gerichtsverfahren führte zur Festnahme mehrerer Personen wegen missbräuchlicher Verwendung von Gemeinschaftsmitteln, Steuerhinterziehung, Betrug usw.

Das betrügerische Vorgehen erstreckte sich darauf, dass die Begünstigten den Unterauftragnehmern falsche bzw. überhöhte Rechnungen für (in einigen Fällen nicht einmal erbrachte) Dienstleistungen ausstellten. Lediglich ein Teil der von den Begünstigten geltend gemachten Kosten war gerechtfertigt.

Die zuständigen Kommissionsdienststellen wurden über diese Ergebnisse in Kenntnis gesetzt und stoppten daraufhin alle weiteren Zahlungen im Zusammenhang mit den betreffenden operativen Programmen.

Zoll/Außenhandel

Die Betrugsfälle im Zollbereich betreffen sämtliche Arten von gewerblichen Waren und Fischereierzeugnissen, darunter auch Vorläufersubstanzen für Suchtstoffe.

Anfang 2002 waren Antidumpingmaßnahmen für 67 Erzeugnisse in Kraft. Zu 25 dieser Erzeugnisse führte das OLAF zu diesem Zeitpunkt Untersuchungen durch. Antidumpingzölle können sich auf über 30 % des Wertes eines Erzeugnisses belaufen, während der durchschnittliche Zollsatz nur 3 bis 4 % beträgt. Da sich der Preis ihrer Erzeugnisse durch die hohen Antidumpingzölle beträchtlich erhöhen würde, versuchen unredliche Wirtschaftsakteure, die betreffenden Bestimmungen frühzeitig vorherzusehen, sie zu analysieren und sie dann zu umgehen.

Im Fischereisektor kommt es nach wie vor zu Betrug im Zusammenhang mit dem Ursprung und dem Wert der Waren. Die Ursache hierfür ist in den hohen Zöllen für Fischereierzeugnisse (in einigen Fällen über 20 %) zu sehen. Um weniger Zölle entrichten zu müssen, geben unredliche Wirtschaftsakteure in der Zollanmeldung entweder ein anderes Ursprungsland (für das ein geringerer Zollsatz gilt) oder aber einen geringeren Warenwert an. Auch die Hygienebestimmungen der Gemeinschaft haben bestimmte Wirtschaftsakteure veranlasst, gegen die Bestimmungen zu verstoßen und in betrügerischer Absicht einen falschen Ursprung anzugeben.

Bei den Textil- und Bekleidungswaren hat sich die Zahl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Untersuchungen verringert. Dafür gibt es offenbar zwei Ursachen: die fortschreitende Liberalisierung der Textilquoten und eine früher einsetzende, bessere Prävention, die teilweise auch auf die Abkommen zurückzuführen ist, die das Amt mit bestimmten Ländern wie Vietnam, Laos oder Kambodscha geschlossen hat, um die Verwaltungszusammenarbeit zu verbessern.

Fallbeispiel

Aufgrund von Hinweisen, die es im Juli 2000 von den Zollbehörden des VK erhielt, leitete das Amt eine Untersuchung über Einfuhren von Draht aus nichtrostendem Stahl aus den Vereinigten Arabischen Emiraten in die Gemeinschaft ein. Auf derartigen Draht indischen Ursprungs wurden Antidumpingzölle von bis zu 55,6 % erhoben. Insbesondere weil die betreffende Ware von Indien in die Vereinigten Arabischen Emirate umgeleitet worden zu sein schien, wurde Betrug vermutet.

Am stärksten betroffen waren in diesem Fall das Vereinigte Königreich und Deutschland, in geringerem Maße jedoch auch andere Mitgliedstaaten. Bei den von ihnen eingeleiteten Untersuchungen bestätigte sich der Betrugsverdacht.

Die Untersuchungsbeauftragten des OLAF fanden im Rahmen ihrer Untersuchungsmission in den Vereinigten Arabischen Emiraten Beweise dafür, dass die betreffenden Unternehmen mehrheitlich gar nicht in der Lage waren, Stahldraht herzustellen und ihn stattdessen aus Indien eingeführt hatten. Die Auswertung der eingeholten Informationen läuft noch. Den bisherigen Feststellungen nach beläuft sich der Betrag der nicht entrichteten Zölle auf schätzungsweise 6 Millionen Euro. Rund 1,2 Millionen davon sind bereits eingezogen worden.

Landwirtschaft ⁽¹⁾

Die Tätigkeit in diesem Bereich erstreckte sich im Berichtszeitraum hauptsächlich auf die Koordinierung von Fällen zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern. In geringerem Umfang wurden auch direkte Nachforschungen zu externen Fällen angestellt.

In einigen Ländern war die Kontrolle und Verwaltung der Beihilfeprogramme im Agrarbereich mangelhaft. Das OLAF half mit, die zu illegalen und betrügerischen Handlungen genutzten Schwachstellen zu ermitteln. Dies galt beispielsweise für die Flächenstilllegungsprogramme in Griechenland und betrifft auch die noch immer vorhandenen Probleme im Zusammenhang mit den Milchquoten in Spanien und Italien.

Bei über der Hälfte der Fälle, die im Berichtszeitraum im Agrarsektor eröffnet wurden, ging es nur um geringe Beträge, so dass diese Fälle zwecks Ergreifung von Folgemaßnahmen an die betreffenden Mitgliedstaaten verwiesen wurden.

Fallbeispiel

Aufgrund von Hinweisen auf einen Missbrauch des Milchquotensystems durch mehrere spanische Unternehmen leitete das OLAF eine externe Untersuchung ein.

Bei der Untersuchung weigerten sich einige der betroffenen Unternehmen, der Bitte des OLAF, bestimmte Computerdaten für das Amt zu kopieren, nachzukommen. Das Amt brachte daraufhin Artikel 9 der Verordnung Nr. 2185/96 zur Anwendung. Dieser sieht vor, dass der betroffene Mitgliedstaat dem Amt die erforderliche Unterstützung zur Erfüllung seiner Aufgaben leistet. Dementsprechend wurde die spanische Zahlstelle (FEGA) ersucht, geeignete Maßnahmen zur Unterstützung des Amtes bei der Einholung der vollständigen Computerunterlagen zu ergreifen. In Zusammenarbeit mit dem OLAF-Referat „Richter und Staatsanwälte“ wurde die entsprechende rechtliche Genehmigung der spanischen Justizbehörden eingeholt, so dass die Daten eingeholt werden konnten. Sie belegten, dass es tatsächlich zu unrechtmäßigen Handlungen gekommen war, durch die dem Gemeinschaftshaushalt ein Schaden von schätzungsweise 6 Millionen Euro entstand. Der Untersuchungsbericht des OLAF wurde an die FEGA übermittelt, damit diese die erforderlichen Verwaltungsverfahren zur Einziehung dieser Gelder in die Wege leiten konnte. Des Weiteren wurde der Bericht an die von der spanischen Staatsanwaltschaft eingesetzte Sonderstelle für Korruptionsbekämpfung weitergeleitet, da die von der Untersuchung betroffenen spanischen Wirtschaftsakteure möglicherweise falsche Mengenangaben bezüglich der erzeugten und der verkauften Milch gemacht haben. In dem Bericht wird die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass weitere spanische Firmen ähnlich verfahren. Die spanischen Behörden sind daher aufgefordert worden, ihre Kontrollsysteme zu überprüfen.

Dieser Fall zeigt exemplarisch, wie das OLAF die Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung unterstützen kann, indem es das Fachwissen aus seinen verschiedenen Arbeitsgebieten (Untersuchungen, Computerkriminaltechnik, Justiz) in einem facettenreichen Betrugsfall voll zum Tragen bringt. So spielte das Referat „Richter und Staatsanwälte“ eine entscheidende Rolle bei der Bewirkung der erforderlichen gerichtlichen Verfügung, die den Zugriff auf die Computerdaten der betreffenden Unternehmen ermöglichte. Ein großer Dank gilt auch den spanischen Behörden, deren Hilfe für das OLAF von unschätzbarem Wert war. Hier zeigte sich deutlich, was möglich ist, wenn das OLAF und die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten und den in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Kontrollpflichten in vollem Umfang nachgekommen und von den Kontrollmöglichkeiten optimal Gebrauch gemacht wird.

Zigaretten, Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern

Die im Jahresverlauf zu beobachtenden Tendenzen haben bestätigt, dass die Komplexität der betreffenden Betrugsfälle zunimmt und die Betrüger bereit sind, größere Entfernungen zurückzulegen, um ihre Aktivitäten zu verschleiern. Angesichts der enormen Gewinne ist es ihnen ohne Weiteres möglich, Zigarettencontainer durch mehrere Länder reisen und die Zigaretten mehrmals ab- und wieder aufladen zu lassen. Da das OLAF zunehmend mit einigen Drittländern zusammenarbeitet, verlagern die Betrüger ihre Aktivitäten in andere Länder, die keine Kooperationsabkommen mit der Kommission geschlossen haben bzw. nicht besonders daran interessiert sind, dem Amt bei seinen Untersuchungen behilflich zu sein, oder mit denen eine effiziente Zusammenarbeit kaum möglich ist.

Die Untersuchungen in diesen Bereichen kommen niemals ausschließlich der Europäischen Gemeinschaft zugute — das OLAF leistet hier wertvolle Dienste für die Mitgliedstaaten und für Drittländer. Im Bereich des Zigaretten Schmuggels arbeitet das Amt eng mit den Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten zusammen, um die Drahtzieher aufzuspüren und die Mitgliedstaaten bei Untersuchungen, der Erledigung von Rechtshilfeersuchen sowie der Beschaffung von Informationen über verdächtige Bewegungen (ob bei Zigaretten, Gesellschaften oder Personen) zu unterstützen. In derartigen Fällen zielt die Tätigkeit des OLAF sowohl auf Prävention und Abschreckung als auch auf die Nacherhebung der umgangenen Zölle und hinterzogenen nationalen Steuern ab.

Bei der Beschlagnahme von Zigaretten geht es darum, die betreffende Ware sicherzustellen und zu verhindern, dass sie ohne Entrichtung der entsprechenden Abgaben in die EU eingeführt wird. Da somit etwaige Einnahmenverluste vermieden werden, entsteht der Gemeinschaft kein finanzieller Schaden. In einem solchen Fall besteht die Aufgabe der Mitgliedstaaten darin, in Zusammenarbeit mit dem OLAF zu prüfen, ob die beschlagnahmte Ware im Rahmen einer umfassenderen Schmuggeltätigkeit verschoben wurde, und dieser gegebenenfalls ein Ende zu setzen. Ziel ist es daher, die Hintermänner aufzuspüren, unschädlich zu machen und strafrechtlich zu belangen, künftigen Schmuggel zu verhindern, die gewonnenen Erkenntnisse zu verwerten und die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF, den Mitgliedstaaten und Drittländern zu verbessern.

⁽¹⁾ Der Konsistenz halber beziehen sich die nachfolgend behandelten Fälle allesamt auf Ausgaben im Rahmen des EAGFL-Garantie und des Agrarhandels (Ausfuhrerstattungen).

Das OLAF übernahm die Koordinierung bei einem Zivilverfahren, das die Europäische Gemeinschaft und zehn Mitgliedstaaten in New York gegen die amerikanischen Zigarettenfirmen Philip Morris und RJ Reynolds angestrengt hatten. Hierbei arbeitete das Amt eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, führte Kontrollbesuche durch, um Beweise sicherzustellen, und kooperierte mit dem amerikanischen Zoll, den Zollbehörden von Drittländern und insbesondere dem Juristischen Dienst der Europäischen Kommission. Der vermutlich von den Zigarettenfirmen selbst veranlasste Schmuggel hat dem Gemeinschaftshaushalt und den Haushalten der Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren enormen Schaden zugefügt. Die ersten positiven Auswirkungen des Verfahrens zeigen sich bereits darin, dass die Menge an amerikanischen Schmuggelzigaretten in der EU in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist.

Mehrwertsteuer

Das OLAF hat einigen Mitgliedstaaten seine Dienste im Bereich der Koordinierung und Unterstützung zur Verfügung gestellt. Mehrwertsteuerbetrug auf internationaler Ebene (insbesondere durch so genannte „Mehrwertsteuer-Karuselle“) wird häufig von Personen begangen, die auch in andere Betrugsdelikte verwickelt sind. Mehrwertsteuerbetrug stellt auch für die Bewerberländer ein ernstes Problem dar. Das OLAF muss (unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten) mit diesen Ländern zusammenarbeiten, um dieses Problem anzugehen. Die Maßnahmen im Bereich der Mehrwertsteuer sollen die Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, sich für die Verfolgung der Täter und die Beitreibung der hinterzogenen Steuer verwertbare Informationen zu beschaffen.

Fallbeispiele

Das Amt unterstützte die niederländischen Behörden bei im März 2001 eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungen wegen Betrugs in Form eines Mehrwertsteuer-Karusells im Zusammenhang mit Computerprozessoren. Im Mittelpunkt der Ermittlungen stand eine kriminelle Vereinigung, die über eine Gruppe von in mehreren Mitgliedstaaten und Drittländern niedergelassenen Gesellschaften operierte. Bei nahezu allen Abnehmern in der EU handelte es sich um Scheinfirmen, bezüglich deren die Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten administrative Untersuchungen und/oder gerichtliche Ermittlungen einleiteten. Die niederländischen Behörden werden die strafrechtlichen Ermittlungen wahrscheinlich in Kürze abschließen. Der Mehrwertsteuerausfall für die Jahre 1999 und 2000 wird auf über 30 Millionen Euro geschätzt.

Bei einem anderen Betrugsfall ging es um die Anwendung der Differenzbesteuerung beim Verkauf von Gebrauchtwagen. In vielen Mitgliedstaaten gibt es einen bedeutenden Markt für den grenzüberschreitenden An- bzw. Verkauf von Gebrauchtwagen. Einen großen Anteil an diesem Markt hält Italien. Die Gebrauchtwagenhändler teilen ihren Kunden mit, ob beim früheren Ankauf eines Gebrauchtwagens Mehrwertsteuer entrichtet wurde. Ist dies der Fall, so wird die Mehrwertsteuer bei einem Weiterverkauf nur auf die Gewinnspanne erhoben.

Dem OLAF gingen Hinweise auf Mehrwertsteuer-Karuselle in Belgien, Luxemburg und Italien zu. Drahtzieher war offenbar eine luxemburgische Gesellschaft, die fälschlich angegeben hatte, in Belgien gekaufte und für den italienischen Markt bestimmte Wagen seien nach dem Differenzverfahren zu versteuern. Neben Steuerausfällen hatte dies auch Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, da viele Wagen auf diese Weise unter dem Marktpreis verkauft wurden.

Das Amt unterstützte eine gemeinsame Aktion der belgischen und der italienischen Steuerbehörden. Diese führten vor Ort Kontrollen durch, bei denen sich herausstellte, dass die meisten verkauften Wagen niemals ordnungsgemäß besteuert worden waren und dass die luxemburgische Gesellschaft falsche Angaben gemacht hatte. Dank der Koordinierungsanstrengungen des OLAF konnten die betroffenen Mitgliedstaaten zügig Maßnahmen einleiten, um die hinterzogene Mehrwertsteuer beizutreiben; zudem konnten die Verantwortlichen in Italien strafrechtlich verfolgt werden.

Aufgrund der Initiative des Amtes wurden für den Zeitraum von Januar 1999 bis April 2002 an die 1 800 innergemeinschaftliche Transaktionen mit Autos aufgedeckt, die fälschlich als nach dem Differenzverfahren zu besteuerte Verkäufe ausgegeben worden waren. Dies entspricht einem Gesamtumsatz von ca. 16 Millionen Euro; der Mehrwertsteuerausfall für den italienischen Staat beläuft sich auf ca. 3 Millionen Euro.

Alkohol

In diesem Bereich betrifft Betrug in der Regel innergemeinschaftliche Vorgänge, die den finanziellen Interessen der Gemeinschaft aufgrund der Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und aufgrund der Benachteiligung der ehrlichen Wirtschaftsakteure schaden. Das OLAF hat im abgelaufenen Jahr zwar keine bedeutenden Ressourcen auf diesen Tätigkeitsbereich verwandt, ist aber bereit, die Mitgliedstaaten (und Drittländer) bei Bedarf entsprechend zu unterstützen.

2. INTELLIGENCE-ARBEIT

Die Direktion C des OLAF wurde am 1. September 2001 eingerichtet. In dieser Direktion, deren genaue Bezeichnung „Intelligence, operative Strategie und Informationstechnologie“ lautet, sind die ehemals für Intelligence und Informationstechnik zuständigen Referate zusammengefasst; daran wird bereits die zentrale Rolle von Informationstechnologien für die Intelligence-Arbeit deutlich.

2.1 Strategische Intelligence

Zu den Schwerpunkten in diesem Bereich gehörten:

- die Verbesserung der Genauigkeit der jährlich vom OLAF erstellten Statistiken über Unregelmäßigkeiten und Betrug zulasten des Gemeinschaftshaushalts; diese Statistiken basieren auf den der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zu Unregelmäßigkeiten;

- Neuverhandlung der Verträge über den Zugang des OLAF und der Behörden der Mitgliedstaaten zu kommerziellen Datenbanken;
- bessere Auswertung über das Internet frei zugänglicher Informationsquellen;
- Beobachtung der Handelsstrukturen bei sensiblen Waren;
- eingehende Analyse der verschiedenen Formen von Unregelmäßigkeiten in einem bedeutenden Bereich des EU-Haushalts.

Außerdem wurden die Kontakte zur Polizei und zu den Zollinformationsdiensten einiger Mitgliedstaaten, zu Europol sowie zur Weltzollorganisation (WZO) intensiviert.

2.2 Operative Intelligence und Unterstützung durch Informationen

Zu den Hauptaktivitäten gehörte die Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Untersuchungsbeauftragten des OLAF in mehreren Bereichen:

- Die Informationsstelle des Amtes (Information Support Office) leistete operative Unterstützung bei drei wichtigen Überwachungseinsätzen (Operationen Sinbad, Scorpio und West). Erstmals beteiligten sich auch Beitrittsländer an einer von der Gemeinschaft geleiteten Überwachungsoperation auf See, die auf Intelligence-Arbeit basierte.
- Im Zuge der Operation Scorpio schuf das OLAF Mechanismen, dank deren zwei Sendungen mit Schmuggelzigaretten entdeckt wurden, die bei Kontrollen anhand der bisherigen Risikokriterien des betreffenden Mitgliedstaats durch das Raster gefallen waren.
- Mit dem Projekt „eine Beschlagnahme, ein Bericht“ wurde auf das Problem reagiert, dass dieselben Informationen über Beschlagnahmen von Zigaretten in mehrere Systeme eingegeben werden müssen. Durch die Kooperation des OLAF und der Weltzollorganisation soll Doppelarbeit vermieden werden.
- Das OLAF leistete technische Unterstützung bei internen Untersuchungen und bei einigen externen Maßnahmen zur kriminaltechnischen Überprüfung von Computern; dies beinhaltete auch das Kopieren und Analysieren der auf Festplatte gespeicherten Daten.
- Bei einer in Deutschland durchgeführten Operation erarbeitete das OLAF innerhalb einer Woche eine technische Lösung für das Scannen von rund 80 000 Dokumenten, so dass die beteiligten Mitgliedstaaten anhand einer elektronischen Suchfunktion verwertbare Ergebnisse herausfiltern konnten.
- Das Intelligence-Referat des OLAF entwickelte eine spezielle Software, mit der nachgewiesen werden konnte, dass eine Gesellschaft für die Information und Beratung der Öffentlichkeit über EU-Fragen in Schweden der Europäischen Kommission überhöhte Beträge in Rechnung stellte, indem sie eine zu hohe Zahl eingegangener Anfragen angab. Bei der Überprüfung stellte sich heraus, dass es viele der angeblich verwendeten E-Mail-Adressen gar nicht gab und dass

andere nur für fingierte Anfragen angelegt und verwendet worden waren.

2.3 Informationstechnik

Das Referat „Informationstechnik“ des OLAF nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Einrichtung, Pflege und Nutzung der IT-Infrastruktur des Amtes unter besonderer Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten;
- Entwicklung, Pflege und Unterstützung der für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Zusammenhang mit Betrugsdelikten erforderlichen IT-Systeme;
- Erbringung von Dienstleistungen und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verwendung des AFIS/ZIS (Betrugsbekämpfungszollinformationssystem).

Im Berichtszeitraum wurde eine leistungsfähige IT-Architektur geschaffen, die eine verlässliche Grundlage für das Sammeln, Abspeichern und Analysieren von Daten bietet.

Das Referat „Informationstechnik“ hat an der Modernisierung der amtsinternen Verfahren und ihrer Umstellung auf EDV mitgewirkt. So kann nunmehr im Case Management System (CMS) des OLAF eine Volltextsuche und eine Vollstruktursuche durchgeführt werden. Die erste Version eines Datenanalyse-Systems (OASYS, OLAF Analysis SYSTEM) wurde entwickelt, mit dessen Hilfe ausgewählte Benutzer frühzeitig Statistiken über die Untersuchungstätigkeit des OLAF erstellen können.

Im Juli 2002 setzte der Generaldirektor eine Arbeitsgruppe ein, die das CMS überprüfen und im Hinblick auf die Einführung eines elektronischen Dokumentenverwaltungssystems (Electronic Document Management System) eine Durchführbarkeitsstudie erstellen soll.

2.4 Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten

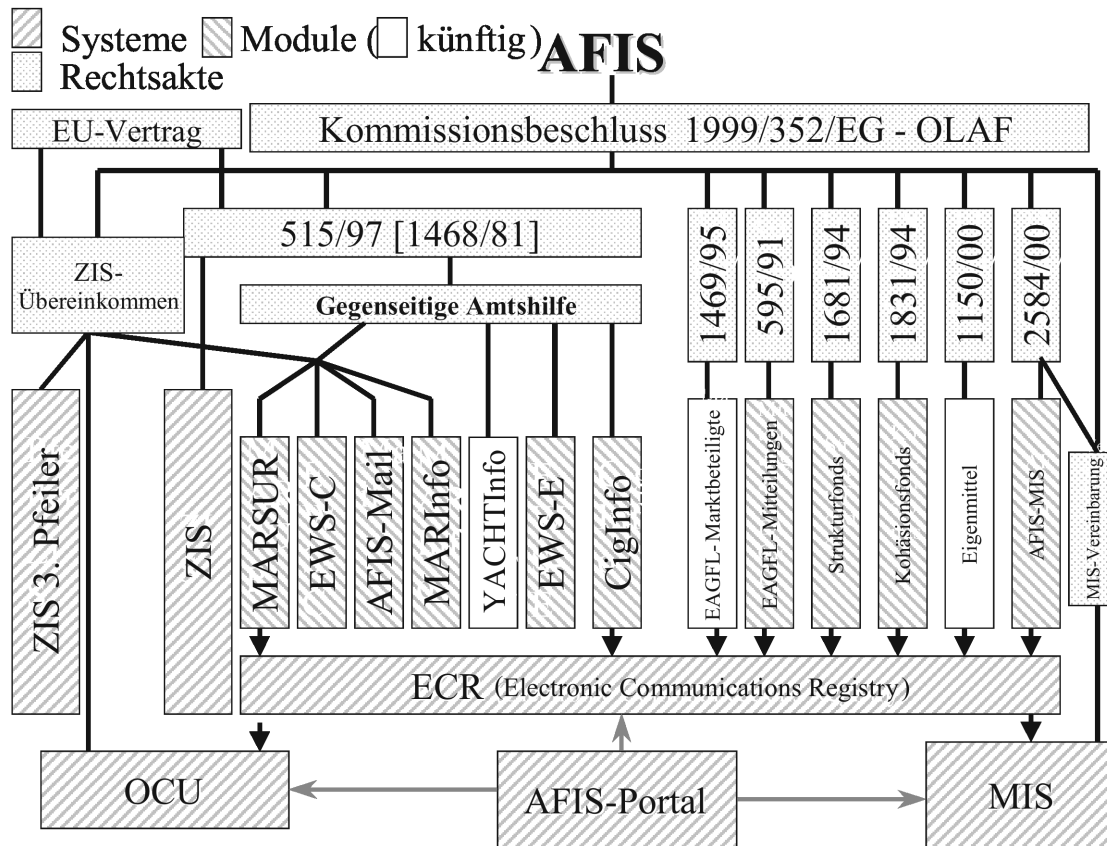
Die Kooperation des OLAF mit den Mitgliedstaaten beruht vor allem auf dem Abkommen über gegenseitige Amtshilfe und auf dem AFIS/ZIS. Über 3 000 aktive Nutzer haben über mehr als 800 AFIS-Terminals im Schnitt täglich 2 500 Nachrichten ausgetauscht. Das OLAF will das AFIS weiter verbessern und hat daher mehrere neue Verträge vergeben.

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hat das OLAF Fortschritte bei der Entwicklung des Zollinformationssystems (ZIS) erzielt; einige Mitgliedstaaten haben zu diesem Zweck technische Sachverständige zum OLAF entsandt.

Abbildung 2.1 veranschaulicht, welche Aufgaben das OLAF wahrnimmt und wie die verschiedenen Rechtsakte in eine gemeinsame IT-Architektur umgesetzt wurden. Hierbei handelt es sich um das AFIS (Informationssystem zur Betrugsbekämpfung), mit dem die Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich und das ZIS-Übereinkommen durchgeführt wurden. Das OLAF sammelt und analysiert außerdem betrugsrelevante Daten mit Hilfe des Electronic Communications Registry (ECR), das den sicheren Austausch von Text zwischen den Mitgliedstaaten und dem OLAF ermöglicht.

Abbildung 2.1.

Umsetzung der Rechtsgrundlage durch das AFIS



Zollbezogene Tätigkeiten unterliegen der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates, die die Grundlage für folgende Systeme bildet: Customs Information System (Zollinformationssystem — ZIS), Maritime Surveillance (MARSUR), Early Warning System for Customs (EWS-C), Maritime Information (MARInfo, YACHTInfo), Early Warning System for Excise (EWS-E) und Information on Cigarette Seizures (CigInfo). Die Verordnung ist außerdem Rechtsgrundlage von AFIS Mail, das den sicheren Informationsaustausch zwischen den AFIS-Partnern ermöglicht.

Im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates sehen verschiedene Kommissionsverordnungen und Ausschussbeschlüsse den Austausch strukturierter Informationen in mehreren Bereichen vor. Sie bilden die Rechtsgrundlage für u. a. folgende AFIS-Module, die die Mitgliedstaaten für ihre Meldungen an die Kommission verwenden: Agrarfonds (EAGFL-Mitteilungen), EAGFL-Marktbeteiligte (noch in Entwicklung), Strukturfonds und Kohäsionsfonds. Außerdem wurde für Fleischausfuhren nach Russland, einen Bereich, in dem die Gemeinschaftsmittel einem besonders hohen Betrugsrisiko ausgesetzt sind, das System der gegenseitigen Unterrichtung (Mutual Information System — MIS) eingeführt. Es basiert auf der MIS-

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem OLAF und der Russischen Föderation. Über 7 000 Nachrichten wurden im ersten Jahr der Inbetriebnahme des Systems ausgetauscht.

Das ZIS-Übereinkommen sieht die Entwicklung und Inbetriebnahme eines zentralen Zollinformationssystems (Central Customs Information System) vor, das die Kompetenzen des dritten Pfeilers (u. a. Bekämpfung von Drogen und Geldwäsche) abdeckt. Die Einheit zur Überwachung von Operationen (Operations Control Unit — OCU) kommt regelmäßig bei bestimmten Betrugsbekämpfungsübungen zum Einsatz, an denen Mitgliedstaaten und Drittländer beteiligt sind. Solche Übungen haben zunehmend „virtuellen“ Charakter, d. h., es gibt keinen realen zentralen Kontrollraum, in dem alle Teilnehmer anwesend sind. Handelt es sich hierbei um Operationen im Rahmen des dritten Pfeilers, werden ohne Intervention des OLAF Teile der AFIS-Infrastruktur (ZIS dritter Pfeiler) verwendet.

Das OLAF arbeitet mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch der Mitgliedstaaten in den verschiedenen Politikbereichen der EG zu vereinfachen und klarer zu gestalten.

3. UNTERSTÜTZUNG UND FÖRDERUNG OPERATIVER ERGEBNISSE

3.1 Stärkung der justiziellen Dimension

Im Einklang mit dem Kommissionskonzept vom 28. Juni 2000 für eine Gesamtstrategie (KOM(2000) 358 endg.) hat sich das OLAF zur Stärkung der justiziellen Dimension der Betrugsbekämpfung verpflichtet. Das Amt muss also für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren, einschließlich der strafrechtlichen Dimension, sowie für eine wirksame Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sorgen.

Daher werden die Juristen des OLAF bei der Entwicklung der allgemeinen Untersuchungsmethodik und bei deren Umsetzung in praktische Leitlinien für die Untersuchungsbeauftragten beratend tätig. Rechtlicher Rat wird auch in konkreten Fällen erteilt, wenn die für die Untersuchungstätigkeit des OLAF maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen Rahmenvorschriften einer Auslegung bedürfen; dies gilt unter anderem für die Wahrung der Grundrechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen, den Schutz personenbezogener Daten, das Berufsgeheimnis, den Umfang der Immunität und den Zugang zu Dokumenten.

Das OLAF ist nicht befugt, Fälle in den Mitgliedstaaten vor Gericht anzuklagen oder Disziplinarverfahren in den EU-Organen einzuleiten. Zeigt sich im Laufe einer Untersuchung, dass eine strafrechtliche Verfolgung oder die Einleitung eines Disziplinarverfahrens (bzw. beides) angebracht sein könnte, übermittelt das OLAF der zuständigen Behörde die betreffende Akte. Daher ist es wichtig, dass das Amt bereits bei der Durchführung der Untersuchungen den Erfordernissen der gerichtlichen Instanzen des betreffenden Mitgliedstaats bzw. der betreffenden Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ sorgt dafür, dass eine adäquate fachliche und juristische Unterstützung zu jedem Zeitpunkt der Untersuchung die Belange des nationalen Rechts berücksichtigt. Somit ist sichergestellt, dass der Erfolg einer etwaigen künftigen Strafverfolgung nicht durch einen Verfahrensfehler vereitelt wird.

Für die Durchführung von Vernehmungen im Verlauf von Untersuchungen wurden drei separate Verfahren festgelegt, die der unterschiedlichen Rechtsstellung der Vernommenen Rechnung tragen und Effizienz sowie den Schutz der Grundrechte gewährleisten sollen. Juristischer Rat ist auch vonnöten, um zu beurteilen, ob die Beschwerden von Personen, auf die sich OLAF-Untersuchungen beziehen, begründet sind.

Das Amt arbeitet eng mit dem Juristischen Dienst der Kommission zusammen, wenn Verfahren bei den Gerichten der Gemeinschaft anhängig gemacht werden, in denen es unter anderem um die das OLAF betreffenden Rechtsvorschriften, die Unabhängigkeit des Amtes und die Folgemaßnahmen zu OLAF-Untersuchungen geht.

3.2 Legislative Folgemaßnahmen

Die operative Phase der Arbeit des OLAF endet mit der Fertigstellung des Untersuchungsberichts. Im Laufe einer Untersuchung werden möglicherweise Schwachstellen in Rechtsvorschriften oder Kontrollsystemen entdeckt, auch wenn kein Betrug festgestellt wird. Die „legislativen“ Folgemaßnahmen sollen diesen Ergebnissen Rechnung tragen, damit die geltenden Rechtsvorschriften verbessert werden und die gewonnenen Erkenntnisse in vollem Umfang in neue Rechtsvorschriften einfließen können. So wird bei der Aushandlung von Abkommen mit Drittländern nunmehr darauf geachtet, dass wirksamere Klauseln über die administrative und finanzielle Zusammenarbeit aufgenommen werden; damit soll das Problem falscher Warenursprungserklärungen in Angriff genommen werden. In Anbetracht der diesbezüglichen Erfahrungen hat die Kommission das OLAF beauftragt, ein System der „Betrugssicherheit“⁽¹⁾ zu schaffen, um den präventiven Aspekt des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu stärken.

Die OLAF-Juristen arbeiten außerdem Vorschläge für Rechtsvorschriften aus, mit denen Probleme angegangen werden sollen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen. Ferner werden sie beratend tätig, soweit dies für die Aufstellung praktischer Regeln für die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen wie Europol oder Eurojust erforderlich ist.

3.3 Verwaltungsrechtliche und finanzielle Folgemaßnahmen

Im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Folgemaßnahmen sollen nichtfinanzielle Schlussfolgerungen aus der operativen Tätigkeit gezogen werden; außerdem gewährleisten diese Maßnahmen, dass den Verpflichtungen aus dem Gemeinschafts- und dem nationalen Recht nachgekommen wird. Die aus OLAF-Untersuchungen resultierenden Empfehlungen können den nationalen Verwaltungen übermittelt werden; beispielsweise kann diesen nahe gelegt werden, ihre Kontrollsysteme zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu ändern.

Wurden im Laufe einer OLAF-Untersuchung Unregelmäßigkeiten einschließlich Betrugsdelikten festgestellt, so bildet der Untersuchungsbericht die Grundlage für die Einziehungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten oder der Kommission; wer hierfür zuständig ist, hängt davon ab, wer die Verantwortung für die Verwaltung der Ausgaben trug. Neben der Übermittlung des Untersuchungsberichts zum Zwecke der Einziehung stellt das OLAF den für die Einziehung der betreffenden Gelder zuständigen Stellen seine fallbezogenen Sachkenntnisse zur Verfügung.

Bei den Eigenmitteln sorgt das Amt in Zusammenarbeit mit der GD Haushalt für das finanzielle Follow-up der abgeschlossenen Fälle und sammelt Informationen über die Einziehungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Außerdem erstellt es gemeinsam mit dieser GD eine detaillierte Analyse einiger ausgewählter Fälle.

⁽¹⁾ Siehe Kommissionsmitteilung vom 7. November 2001 betreffend die Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements (SEK(2001) 2029 endg.).

Bei den Strukturmaßnahmen und beim EAGFL — Abteilung Garantie liegt die Verwaltung teilweise bei den Mitgliedstaaten. In diesem Bereich besteht das Follow-up in erster Linie darin, die notwendigen Kontakte mit den zuständigen Kommissionsdienststellen herzustellen, um dafür zu sorgen, dass tatsächlich geeignete Maßnahmen getroffen werden. Das OLAF wird außerdem von den federführenden Dienststellen der Kommission konsultiert, bevor die einzelnen Strukturprogramme offiziell auslaufen.

Im Agrarbereich (EAGFL — Abteilung Garantie) betreffen die Folgemaßnahmen sowohl die Fälle, die von den Mitgliedstaaten wie in der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vorgeschrieben gemeldet werden, als auch die Fälle, die das Amt behandelt (Untersuchungen oder Koordinierung).

Sind die Mitgliedstaaten für die Einziehungsmaßnahmen verantwortlich, stellt das OLAF sicher, dass sie die festgestellten Unregelmäßigkeiten im Einklang mit ihren rechtlichen Verpflichtungen mitteilen und diese Mitteilung aktualisieren, damit die Kommission eine entsprechende Übersicht in ihrem Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung veröffentlichen kann.

Das Follow-up bei den direkten Ausgaben (d. h. der unmittelbar von der Kommission verwalteten Ausgaben) erfordert Kontakte mit den anweisungsbefugten Generaldirektionen und dem Rechnungsführer der Kommission. Mitunter gilt es auch, die Position der Kommission zu sichern, wenn zur Beitreibung von Geldern Zivilgerichtsverfahren angestrengt werden müssen. Im Einklang mit der Kommissionsmitteilung zur Verwaltungsreform richtete das OLAF ein neues Referat ein, das für den finanziellen Aspekt der Folgemaßnahmen zu Unregelmäßigkeiten bei direkten Ausgaben zuständig ist.

4. INTERNE ORGANISATION, FORTBILDUNG UND KOMMUNIKATION

4.1 Verwaltungsstrukturen

Die Verwaltungsstrukturen des OLAF wurden im Februar 2002 revidiert. Im Wesentlichen wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ wurde unmittelbar dem Generaldirektor unterstellt.
- Innerhalb der Direktion A wurden die Tätigkeitsbereiche des für die administrativen und finanziellen Folgemaßnahmen, die Betrugsbekämpfungsgesetzgebung und die Einziehung zuständigen Referats auf drei neue Referate aufgeteilt, um dem Umfang und der Bedeutung dieser Aufgaben Rechnung zu tragen.

Innerhalb der Direktion C wurde das „Intelligence“-Referat in zwei Referate gesplittet, von denen das eine für die strategische Intelligence und das andere für die operative Intelligence zuständig ist. Diese Struktur soll es dem OLAF ermöglichen, die Partnerschaft und Kooperation mit den Mitgliedstaaten durch Bereitstellung einer Service-Plattform zu intensivieren.

Im Berichtszeitraum haben mehrere Faktoren die planmäßige Abwicklung des Einstellungsprogramms des OLAF beeinträchtigt:

- Aufgrund der Entscheidung der Haushaltsbehörde, einige neue Planstellen erst Ende 2001 zu genehmigen, und der Ungewissheit darüber, wie viele Stellen in jeder Laufbahn- und Besoldungsgruppe zu besetzen waren und wie sich diese auf Beamte und Bedienstete auf Zeit verteilen, verzögerte sich der Beginn der Einstellungsverfahren.
- Die Versetzung von Bediensteten des OLAF in andere Kommissionsdienststellen im Herbst 2001 führte zu einer plötzlichen Verringerung der Zahl der dem Amt zur Verfügung stehenden Stellen. Weitere erfahrene OLAF-Beamte verließen das Amt, um in anderen Bereichen zu arbeiten.
- Schließlich führte der verspätete Dienstantritt des für Untersuchungen und operative Maßnahmen zuständigen Direktors zu Verzögerungen bei der Vollendung der Managementstruktur dieser Direktion.

Im Berichtszeitraum verließen 38 Personen das OLAF, während sich die Zahl der Zugänge auf 77 belief. Es wurden Vorkehrungen getroffen, um die noch offenen 76 Stellen (zumeist Posten der Laufbahngruppen B und C) bis Ende 2002 zu besetzen.

4.2 Fortbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung

Das OLAF organisiert solche Maßnahmen für eigene Mitarbeiter und für seine operativen Partner. Eine bessere Fortbildung des OLAF-Personals einschließlich der neuen Mitarbeiter gehörte im Berichtszeitraum zu den vordringlichen Anliegen. So wurde ein Fortbildungsprogramm entwickelt, das die beruflichen Kenntnisse der auf ihrem jeweiligen Fachgebiet (Polizei, Justiz, Finanzwesen, Zoll, Landwirtschaft usw.) hoch qualifizierten OLAF-Bediensteten ergänzen und ihnen das Rüstzeug für die Tätigkeit im multikulturellen Umfeld des Amtes und innerhalb der EU-Organe vermitteln soll.

Die externen Fortbildungsmaßnahmen des Amtes in Sachen Betrugsbekämpfung sind integraler Bestandteil des Konzepts der „Service-Plattform“. Sie spiegeln die allgemeinen Prioritäten des Amtes wider; hierzu gehören die Vorbereitung der Bewerberländer auf den EU-Beitritt, die Förderung des Grünbuchs zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, die Benutzung des Systems AFIS und der Schutz des Euro. Alle Fortbildungsmaßnahmen werden systematisch bewertet.

Im Berichtszeitraum hat sich das OLAF an der Veranstaltung und/oder Kofinanzierung von 28 Seminaren beteiligt, von denen 13 gemeinsam mit nationalen Partnern wie Polizei- oder Zollbehörden, 3 mit dem OLAF-Büro Polen, 3 mit TAIEX und 9 mit europäischen Juristenvereinigungen durchgeführt wurden. Über 1 600 Personen besuchten diese Fortbildungsmaßnahmen.

Des Weiteren nahm das OLAF an 130 Konferenzen und Seminaren teil, ohne hierzu einen finanziellen oder organisatorischen Beitrag zu leisten.

4.3 Kommunikation und Informationsstrategie

Das OLAF untermauert seine operative Unabhängigkeit durch eine eigene Kommunikationsstrategie. Dabei ist das Amt um größtmögliche Offenheit bemüht. Dieses Bestreben findet allerdings seine Grenzen in den gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Vorschriften, in der Notwendigkeit, laufende Ermittlungen nicht zu gefährden, sowie in der Wahrung der Grundrechte des Verdächtigen.

Im Berichtszeitraum gaben der Generaldirektor und der Sprecher des OLAF mehrere hundert Interviews und Stellungnahmen gegenüber den Medien ab. Die Homepage des OLAF wurde verbessert, um der breiten Öffentlichkeit Basiswissen über das OLAF zu vermitteln. Außerdem wurde ein Internet-Presseraum eingerichtet.

Im Jahr 2001 rief das Amt das OLAF-Kommunikatorennetz (OKN) ins Leben. Mitglieder sind eine Vielzahl von Sprechern und für Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Personen sowie die Informationsbeauftragten der nationalen Strafverfolgungsbehörden, mit denen das OLAF zusammenarbeitet. Ziel des Netzes ist es, den europäischen Bürger besser über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu informieren.

5. ZUSAMMENARBEIT DES AMTES MIT SEINEN PARTNERN BEI DER BETRUGSBEKÄMPFUNG

5.1 Bekämpfung von Eurofälschungen

Dem OLAF obliegt neben seinen gesetzgeberischen und fortbildungsbezogenen Aufgaben auch die operative Verantwortung für technische Fragen im Zusammenhang mit dem Euro. So sollen die Euro-Münzen vor Betrug und Fälschung geschützt werden.

Nach Gemeinschaftsrecht sind für die Euro-Münzen in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Allerdings muss in allen Mitgliedstaaten ein vergleichbares Niveau des Schutzes vor Betrug und Fälschung erreicht werden. Daher haben die Mitgliedstaaten die Kommission gebeten, ihre Maßnahmen zum Schutz der Euro-Münzen zu koordinieren. Die Kommission hat folglich eine vom OLAF geleitete und betreute Sachverständigengruppe zum Thema Münzfälschung eingesetzt. Diese Gruppe, der Sachverständige aus allen Mitgliedstaaten, der Europäischen Zentralbank (EZB) und von Europol angehören, soll das vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ beschlossene technische System für den Umgang mit gefälschten Euro-Münzen umsetzen.

Eckpfeiler dieses Systems ist das Europäische technische und wissenschaftliche Zentrum (Centre Technique et Scientifique Européen — CTSE), das seine Tätigkeit im Oktober 2001 aufnahm. Das CTSE wurde als unabhängige Stelle in der Pariser Münze eingerichtet und wird von zwei OLAF-Beamten geleitet. Die Pariser Münze stellt dem CTSE ihre Sachkenntnisse auf dem Gebiet der Münzfälschungen zur Verfügung.

Hauptaufgabe des CTSE ist die Analyse und Klassifizierung der unterschiedlichen Fälschungen von Euro-Münzen, bei denen für die EU-Bürger ein besonders hohes Täuschungsrisiko besteht. Zu den Aufgaben des Zentrums gehören des Weiteren die unmittelbare technische Unterstützung der nationalen Münzanalysezentren und der Polizeibehörden, die Mitwirkung an der Entwicklung der in der EZB eingerichteten Falschgeld Datenbank, die Erstellung eines Verzeichnisses münzähnlicher Objekte, die als Euro-Münzen missbraucht werden könnten, sowie die technische Zusammenarbeit mit der Münzautomatenindustrie.

Der erste Bericht des CTSE wurde im April 2002 veröffentlicht. In dem ersten Halbjahr, in dem der Euro im Umlauf ist, wurden nur wenige gefälschte Euro-Münzen entdeckt. Gleichwohl tauchen nunmehr erste täuschend echte Euro-Münzen auf. In solchen Fällen gibt das CTSE eine Warnung an die zuständigen Stellen aus und nimmt eine erste Beurteilung der Fälschungen vor.

Im Dezember 2001 genehmigte der Rat den Vorschlag der Kommission bzw. des OLAF zur Aufstellung des Programms PERICLES für den Schutz des Euro vor Fälschung. Im Rahmen dieses Programms werden Projekte zur Aufklärung über die Gemeinschaftsdimension der neuen Währung kofinanziert. Weitere Programmziele sind ein effizienterer Informationsaustausch sowie die technische, wissenschaftliche und operative Unterstützung. Das OLAF führt dieses Programm in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten durch. Das Gesamtbudget für den Zeitraum 2002—2005 beläuft sich auf 4 Millionen Euro.

5.2 Unterstützung der Bewerberländer

Um die finanziellen Interessen der Gemeinschaften in den Bewerberländern vor und nach deren Beitritt wirksam zu schützen, hat das OLAF die Anstrengungen der Kommission um Ausweitung der institutionellen Betrugsverhütungs- und Betrugsbekämpfungskapazitäten dieser Länder unterstützt. Das Amt forderte die Bewerberländer insbesondere auf, in operativer Hinsicht unabhängige Koordinierungsstrukturen oder -stellen für die Betrugsbekämpfung zu benennen, die für die Koordinierung sämtlicher legislativer, administrativer und operativer Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in dem betreffenden Land verantwortlich sein sollen. Die meisten Bewerberländer sind mit dem Aufbau solcher Strukturen oder Stellen bereits gut vorangekommen.

In Polen wird seit 2001 in enger Zusammenarbeit mit dem OLAF ein von dem Programm PHARE finanziertes Betrugsbekämpfungsprojekt durchgeführt. Dieses Projekt, für das Mittel in Höhe von 3,5 Millionen Euro bereitgestellt wurden, hat die Schaffung einer horizontalen multidisziplinären Betrugsbekämpfungsstruktur zum Ziel. Ein OLAF-Beamter und drei Sachverständige aus den Mitgliedstaaten wurden nach Warschau abgestellt, um den polnischen Behörden bei der Einrichtung der Betrugsbekämpfungs-Koordinierungsstelle behilflich zu sein. Obwohl die Projektdurchführung durch lokale Umstände erschwert wurde, konnten dabei nützliche Erkenntnisse über die Verwaltung von Projekten zum Auf- bzw. Ausbau von Institutionen in den Bewerberländern gewonnen werden.

Im Berichtszeitraum wurden 27 Fälle analysiert; in vier Fällen wurden von den polnischen Stellen im Rahmen des Programms PHARE Untersuchungen eingeleitet. Sieben Fälle wurden nicht weiterverfolgt, weil keine Unregelmäßigkeiten festgestellt werden konnten, und in sechzehn Fällen ist die Prüfung noch nicht abgeschlossen. Darüber hinaus führte die administrative Zusammenarbeit zwischen dem OLAF-Team und verschiedenen polnischen Behörden zur Einleitung von vier Untersuchungen durch das OLAF.

In einem Fall im Agrarbereich, bei dem angeblich PHARE-Mittel zweckentfremdet und die für die Vergabe öffentlicher Aufträge geltenden Vorschriften missachtet worden waren, arbeiteten die OLAF-Untersuchungsbeauftragten mit ihren polnischen Kollegen zusammen und unterstützten sie bei gemeinsamen Kontrollen in öffentlichen Einrichtungen. Diese noch laufende Untersuchung hat bereits zur Wiedereinziehung von knapp drei Millionen Euro an PHARE-Mitteln geführt; außerdem konnte der polnische Staatshaushalt um einen Eurobetrag in

fünfstelliger Höhe entlastet werden. Die Untersuchung gab zudem Anlass zu einer Überprüfung der Verfahren zur Ausstellung von Ursprungszeugnissen durch die zugelassenen nationalen Stellen. Darüber hinaus leitete die polnische Staatsanwaltschaft Strafverfahren gegen mehrere ehemalige polnische Beamte ein.

PHARE-Mehrländerprogramm

Ausgehend von den in Polen gesammelten Erfahrungen billigte die Kommission am 16. Mai 2002 ein PHARE-Mehrländerprogramm, das zehn Bewerberländern bei der Einrichtung von Stellen oder Strukturen zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung helfen soll. Das OLAF wurde eng in die Vorbereitung des Projekts einbezogen und wird auch an seiner Realisierung mitwirken. Mit der Umsetzung wird voraussichtlich Anfang 2003 begonnen. Für die Zukunft erwägt das OLAF, von 2003 an in einigen Bewerberländern Verbindungsbeamte einzusetzen.

ANHANG

Untersuchungsverfahren des OLAF**1. DIE VERSCHIEDENEN ARTEN VON FÄLLEN**

In den Vorschriften, die für die Tätigkeit des OLAF maßgeblich sind, wird zwischen *internen Untersuchungen* und *externen Untersuchungen* (Artikel 4 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates) unterschieden.

Bei den *internen Untersuchungen* handelt es sich um Untersuchungen innerhalb der EU-Organe (Möglicherweise bestehen jedoch Zusammenhänge zwischen mutmaßlichen Unregelmäßigkeiten innerhalb der Organe und Unregelmäßigkeiten außerhalb der Organe. Ein Beispiel hierfür ist die Bestechung von Beamten als Teil eines umfassenderen Betrugs im Zusammenhang mit einem Auftragsvergabeverfahren oder der Zahlung von Finanzhilfen aus dem EG-Haushalt). Die Zahl der internen Fälle macht zwar nur einen relativ kleinen Anteil an der Gesamtzahl der Fälle aus, einige der internen Fälle sind jedoch besonders komplex und wichtig. Daher ist der Gesamtanteil der für diese Fälle aufgewendeten OLAF-Untersuchungsressourcen verhältnismäßig hoch.

Externe Untersuchungen sind Untersuchungen, die außerhalb der EU-Organe durchgeführt werden.

Für administrative und statistische Zwecke unterscheidet das OLAF zwischen den nachstehenden Fällen bzw. Tätigkeiten im Rahmen der Befugnisse für die externen Untersuchungen:

- *Externe Fälle*: das OLAF stellt den Hauptanteil der Untersuchungsressourcen bereit;
- *Koordinierungsfälle*: die Hauptaufgabe des OLAF besteht darin, die Tätigkeit anderer Ermittlungsbehörden zu koordinieren;
- *Unterstützung bei strafrechtlichen Ermittlungen*: das OLAF wird von den zuständigen Behörden um Beistand bei der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen ersucht.

Daneben bestehen zwei weitere Kategorien:

- *Monitoring-Fälle*: das OLAF leitet Informationen an eine nationale Behörde weiter, kontrolliert jedoch offiziell die Untersuchungsergebnisse, um sicherzustellen, dass Schlussfolgerungen gezogen und verbreitet werden;
- *„Non-cases“*: das OLAF beschließt, keine Untersuchung einzuleiten. Generell wird im Board förmlich darüber entschieden, ob nach Erhalt einer Mitteilung, in der Verdachtsmomente für eine Unregelmäßigkeit dargelegt werden, eine Untersuchung eingeleitet werden soll. Hierbei handelt es sich um ein Verfahren, das zwar ressourcenintensiv ist, aber der Öffentlichkeit die Gewissheit bietet, dass jeder Betrugsverdacht geprüft wird. Oftmals stellt sich bei einer ersten Sichtung der Unterlagen heraus, dass keine Gefahr für die Gemeinschaftsmittel besteht und auch nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen worden ist, dass jedoch möglicherweise ein Verstoß gegen nationales Recht vorliegt, zum Beispiel Hinterziehung nationaler Einkommenssteuern oder Umgehung nationaler Städteplanungsaufgaben. Einen solchen Fall stuft das OLAF als „Non-cases“ ein und leitet die Informationen gegebenenfalls an die nationalen Behörden weiter. In anderen Fällen sind die Behauptungen eindeutig unbegründet oder persönlicher Natur. Diese Fälle werden ebenfalls als „Non-cases“ eingestuft.

2. ABLAUF EINER UNTERSUCHUNG**2.1 Erste Sichtung der Informationen**

Alle beim OLAF neu eingehenden Mitteilungen über mögliche Betrugsdelikte werden zunächst systematisch in der CMS-Datenbank registriert und von dem System unter einer laufenden Nummer erfasst, die weder geändert noch gelöscht werden kann.

Sobald eine Mitteilung in der CMS-Datenbank registriert ist, erhält sie automatisch den Status „in Bewertung“. Hierbei handelt es sich um die Voruntersuchungsphase, in der die eingegangenen Informationen genauestens geprüft werden. Außerdem konsultiert das Amt gegebenenfalls weitere ihm zur Verfügung stehende Informationsquellen, um zu ermitteln, ob:

1. sich auf den ersten Blick anhand der Informationen ein möglicher Schaden für die (finanziellen) Interessen der EU stichhaltig nachweisen lässt;
2. es hinreichend Anhaltspunkte für die Einleitung einer Untersuchung gibt.

2.2 Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung

Die Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung trifft der Board des OLAF, dem vom Generaldirektor die entsprechende Befugnis übertragen worden ist. Den Vorsitz im Board führt der für Untersuchungen und operative Maßnahmen zuständige Direktor. Mitglieder der Direktion „Allgemeine Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten“, der „Intelligence“-Direktion und des Referats „Richter und Staatsanwälte“ sind im Board ebenso vertreten wie die für die Untersuchungen verantwortlichen Kollegen, damit die operative Koordinierung und ein kohärentes Vorgehen innerhalb des Amtes gewährleistet sind. Der Generaldirektor trägt letztendlich die Verantwortung für alle Entscheidungen, trifft allerdings nur wenige Entscheidungen selbst; beispielsweise entscheidet er in Fällen, in denen im Board keine Einigung zustande kommt.

Sind die Voraussetzungen für die Einleitung einer Untersuchung nicht erfüllt, wird die Akte als „Non-case“ geschlossen.

2.3 Phasen der Abwicklung eines Falls

Offene Fälle

Hat die erste Bewertungsphase ergeben, dass die Verdachtsmomente hinreichend begründet zu sein scheinen, so wird offiziell eine Untersuchung eingeleitet. Ziel dieser Untersuchung ist es, zu ermitteln, ob ein Betrug oder eine Unregelmäßigkeit begangen worden ist, und, wenn dies der Fall ist, soweit möglich die Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt abzuschätzen.

Abgeschlossene Fälle

- *Abgeschlossen — ohne Folgemaßnahmen*: Fälle, in denen kein Betrug/keine Unregelmäßigkeit begangen worden ist und in denen keine weiteren Maßnahmen getroffen werden.
- *Abgeschlossen — mit Folgemaßnahmen*: Fälle, in denen ein Betrug/eine Unregelmäßigkeit festgestellt worden ist und in denen Folgemaßnahmen getroffen werden müssen; die Direktion A oder das Referat „Richter und Staatsanwälte“ des Amtes sorgt für das Follow-up der Untersuchungsempfehlungen (Einziehung der relevanten Beträge, Strafmaßnahmen usw.).
- *Abgeschlossen — Folgemaßnahmen beendet*: Fälle, in denen die erforderlichen Folgemaßnahmen beendet worden sind.

In jeder Untersuchungsphase werden alle wichtigen Informationen systematisch in die CMS-Datenbank eingegeben, damit i) eine effiziente Verwaltung der Fälle gewährleistet ist und ii) das Amt seinen externen Berichterstattungsverpflichtungen gegenüber dem Überwachungsausschuss, dem Europäischen Parlament und dem europäischen Steuerzahler nachkommen kann.
