



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.7.2005
KOM(2005)323 endgültig

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

**Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften –
Betrugsbekämpfung- Jahresbericht 2004**

(SEK(2005)973)

(SEK(2005)974)

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	3
1. Die wichtigsten Ereignisse des Jahres 2004.....	4
1.1. Vorschläge zur Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	4
1.2. Der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten	4
1.3. Das Kooperationsabkommen mit der Schweiz	5
1.4. Zigarettenschmuggel	6
1.5. Das Abkommen mit Philip Morris International	6
1.6. Der Verfassungsvertrag und die geplante Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft	7
2. Ergebnisse der Betrugsbekämpfung: analyse der Statistiken und neue Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten	8
2.1. Betrugsdelikte und sonstige Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten gemäß den sektorspezifischen Vorschriften gemeldet wurden	8
2.2. Veröffentlichung von Ergebnissen der Betrugsbekämpfung: Aufklärung der Öffentlichkeit	12
2.3. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen	12
2.4. Von der Kommission angenommene Maßnahmen	16
3. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Landwirtschaft und Zoll	18
3.1. Ergebnisse der Beiträge der Mitgliedstaaten.....	18
3.2. Von der Kommission im Jahr 2004 ergriffene Maßnahmen.....	20
4. Einziehungsmaßnahmen	22
4.1. Traditionelle Eigenmittel	22
4.2. Direkte Ausgaben.....	23
4.3. Landwirtschaft.....	26
4.4. Strukturfonds.....	27

EINLEITUNG

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung sind gemeinsame Aufgaben der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Die Kommission erstellt alljährlich in Absprache mit den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um dieser in Artikel 280 EG-Vertrag festgelegten Pflicht nachzukommen. Der Bericht wird dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt und veröffentlicht.

Um den Bericht verständlicher zu machen, werden alle Gemeinschaftsmaßnahmen und nationalen Maßnahmen im diesjährigen Bericht einander - nach Themen geordnet - gegenübergestellt (und somit nicht mehr wie bisher in zwei separaten Teilen behandelt). Dies soll einen besseren Gesamtüberblick über jene Bereiche ermöglichen, in denen sich die Befugnisse ergänzen.

Punkt 1 dieses Berichts befasst sich mit den **wichtigen Ereignissen** des Jahres **2004** auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: die Vorschläge zur Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten, die Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens mit der Schweiz, der Kampf gegen den Zigarettschmuggel, das mit dem Zigarettenhersteller Philip Morris International geschlossene Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung und die Unterzeichnung des Verfassungsvertrags.

Unter **Punkt 2** werden zum einen die **Ergebnisse der Statistiken über die von den Mitgliedstaaten** gemäß den sektorspezifischen Vorschriften **mitgeteilten Unregelmäßigkeiten** und die im Jahr **2004** von der Kommission ergriffenen **Maßnahmen** behandelt, und zum anderen wird eine Halbzeitbilanz des von der Kommission angenommenen Aktionsplans 2004-2005 gezogen und eine Zusammenfassung der Maßnahmen gegeben, die ergriffen wurden, um eine größere Effizienz des OLAF zu erreichen. Zudem wird in einem Unterpunkt die Frage der Aufklärung der Öffentlichkeit über Betrugsbekämpfungsmaßnahmen behandelt.

Punkt 3 befasst sich mit der Umsetzung der Verordnung über die **gegenseitige Amtshilfe in den Bereichen Zoll und Landwirtschaft**¹. Da für diese Bereiche eine Vielzahl von Behörden zuständig ist, die unterschiedlicher Art und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind, ist eine Zusammenarbeit unabdingbar, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu gewährleisten. Die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden ist in diesem Jahr von der Kommission und den Mitgliedstaaten als ein zentrales Thema des Fragebogens festgelegt worden, der als Grundlage für die nationalen Beiträge diente.

Unter dem **letzten Punkt** werden schließlich die Maßnahmen vorgestellt, die ergriffen wurden, um eine **bessere Einziehung** der nicht erhobenen oder zu Unrecht gewährten Beträge zu erreichen. Das einzige Mittel zur Wiedergutmachung des dem

¹ Verordnung (EG) Nr. 515/97.

Gemeinschaftshaushalt aufgrund von Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten entstandenen Schadens ist ein gut organisiertes finanzielles Follow-up.

Der Bericht gibt lediglich einen zusammenfassenden Überblick über die Maßnahmen, die ergriffen wurden und die Ergebnisse, die die 25 Mitgliedstaaten mit ihnen erzielt haben. Die Kommission veröffentlicht zeitgleich zwei Arbeitsdokumente² (eine Bestandsaufnahme der Beiträge der Mitgliedstaaten sowie eine statistische Analyse) mit ergänzenden Informationen.

1. DIE WICHTIGSTEN EREIGNISSE DES JAHRES 2004

1.1. Vorschläge zur Reform des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung

Präsident Prodi zog am 18. November 2003 in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament eine Reihe von Schlussfolgerungen zur Eurostat-Affäre, die sich auf die Kommunikation und die Klarheit der Vorschriften über die operative Tätigkeit des OLAF bezogen. Der im Juli 2003 gemeinsam von der Kommission und dem OLAF ausgearbeitete Verhaltenskodex³ stellte bereits auf einen besseren Informationsaustausch über interne Untersuchungen innerhalb der Kommission ab.

Am 10. Februar 2004 nahm die Kommission einen Vorschlag zur Aufstellung klarer Regeln für den Informationsaustausch zwischen dem OLAF und den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft an, mit dem dem OLAF ermöglicht werden soll, sich auf seine operativen Prioritäten zu konzentrieren und seine Untersuchungen zu beschleunigen, um effizienter zu werden. Ziel war vor allem die Klarstellung der Verfahren zur Einleitung, zum Abschluss und zur Verlängerung der Untersuchungen sowie die Stärkung der Rechte der Verteidigung und der Rolle des Überwachungsausschusses. Das betreffende Legislativverfahren⁴ läuft noch.

Am 26. Oktober 2004 hat die Kommission eine ergänzende Bewertung der Tätigkeiten des OLAF⁵ angenommen, die insbesondere eine quantitative Analyse enthält. Einige Zahlen aus dieser Bewertung werden unter Punkt 2.4.2 aufgegriffen.

1.2. Der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten

Dank der Heranführungshilfe und der gänzlich dezentralen Verwaltung der Programme „SAPARD“ und „ISPA“ waren die Beitrittsländer gut darauf vorbereitet, die alleinige finanzielle Verantwortung für die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel zu übernehmen. So bestand bereits am Tage ihres Beitritts ein erweitertes System für eine dezentrale Verwaltung (EDIS).

Anlässlich ihres Beitritts haben die neuen Mitgliedstaaten zentrale Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) eingerichtet. Diese

² „Bestandsaufnahme der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen“ und „Statistische Analyse der Unregelmäßigkeiten“.

³ SEK(2003)871.

⁴ Vorschläge zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und 1074/1999 (KOM(2004)103 und 104).

⁵ SEK(2004)1370.

sollen den neuen Mitgliedstaaten helfen, sich mit den ihnen auf dem Gebiet der Betrugsverhütung und –bekämpfung obliegenden Aufgaben vertraut zu machen. Ihre beiden Hauptzwecke bestehen darin, in den betreffenden Ländern sämtliche mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft verbundenen Pflichten und Maßnahmen auf legislativem, administrativem und operativem Gebiet zu koordinieren und die operative Zusammenarbeit und Kommunikation mit der Kommission bzw. dem OLAF und den anderen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Im Rahmen des länderübergreifenden Programms „PHARE“⁶ wurden Finanzmittel für den Aufbau von Strukturen, Kommunikationsmitteln und Datenbanken sowie für die Weiterentwicklung des operativen Fachwissens bereitgestellt. Die Kommission bzw. das OLAF veranstaltet Seminare, Schulungen und Praktika, durch die ein professionelles Vorgehen der AFCOS sichergestellt werden soll.

In den meisten neuen Mitgliedstaaten wurden die AFCOS in Form einer Abteilung oder Dienststelle des Finanzministeriums eingerichtet. In den anderen neuen Mitgliedstaaten wurden sie im Justizministerium (Tschechische Republik und Zypern), im Innenministerium (Litauen) oder im Regierungsamt (Slowakei) angesiedelt.

Die AFCOS haben in den meisten neuen Mitgliedstaaten die Aufgabe, Untersuchungen über Betrugsdelikte durchzuführen und/oder zu koordinieren. Die slowenische AFCOS ist lediglich für die Prüfung der Angleichung und Wirksamkeit der Kontrollsysteme zuständig. Die AFCOS verfügen nur über begrenzte Befugnisse zur Kontrolle der Untersuchungsmethoden anderer Einrichtungen. Allein die polnische AFCOS hat derartige Befugnisse, und in Malta wurde ein besonderer Koordinierungsausschuss eingerichtet, der die Methoden anderer Stellen prüfen soll.

In allen Mitgliedstaaten sind die AFCOS damit befasst, Informationen über Unregelmäßigkeiten bei Gemeinschaftsausgaben zu sammeln und der Kommission in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften zu übermitteln. Nähere Einzelheiten über die AFCOS in den neuen Mitgliedstaaten können dem mit diesem Bericht veröffentlichten Arbeitsdokument⁷ entnommen werden.

1.3. Das Kooperationsabkommen mit der Schweiz

Im Oktober 2004 wurde ein Abkommen⁸ zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, unterzeichnet. Das Abkommen, dem langwierige Verhandlungen vorausgingen, befindet sich nunmehr in der Ratifizierungsphase.

Mit dem Abkommen verpflichten sich beide Seiten, einander umfassende justizielle Zusammenarbeit und Amtshilfe bei Betrug und anderen rechtswidrigen Handlungen, einschließlich Verstößen gegen zollrechtliche Vorschriften und Bestimmungen über die indirekten Steuern im Zusammenhang mit dem Handel von Waren und

⁶ PH/2002/1412.

⁷ SEK(2005)973.

⁸ KOM(2004) 559 endg. und CNS 2004/0187 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

Dienstleistungen, zu gewähren. Die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Geldwäsche wird deutlich verbessert und schließt künftig insbesondere schwere Fälle von Betrug und Schmuggel ein.

Durch das Abkommen werden die Vorschriften, welche die dem Schutz ihrer finanziellen Interessen dienende Zusammenarbeit zwischen den beiden Parteien regeln, weitgehend an die geltenden Gemeinschaftsvorschriften angeglichen. Die Verwaltungszusammenarbeit erfolgt auf der Grundlage des Übereinkommens über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (Neapel II)⁹. Die vorgesehenen Verfahren für die Justizzusammenarbeit ähneln denen aus dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und dem diesbezüglichen Protokoll¹⁰. Die Justizzusammenarbeit bei Zwangsmaßnahmen (Durchsuchungen und Beschlagnahmen) unterliegt der beiderseitigen Strafbarkeit wie auf vergleichbarer Weise vorgesehen und ausgeführt im Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen¹¹. Die Bestimmungen über die Geldwäschebekämpfung lehnen sich an die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften an¹².

Die Kommission hofft, dass in Zukunft weitere derartige Abkommen mit Drittländern ausgehandelt werden können.

1.4. Zigarettschmuggel

Seit Jahren geht die Kommission entschlossen gegen den Zigarettschmuggel vor, durch den ein beträchtlicher Schaden für den Gemeinschaftshaushalt und die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten entsteht. In den Jahren 2000 und 2001 reichte die Europäische Kommission zusammen mit 10 Mitgliedstaaten¹³ vor New Yorker Gerichten eine Zivilklage gegen die Zigarettenhersteller RJ Reynolds und *alia*, wegen Beteiligung an Zigarettschmuggel und Geldwäsche ein und beantragte Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Schmuggeldelikte.

1.5. Das Abkommen mit Philip Morris International

Am 9. Juli 2004 gaben die Kommission und die vorerwähnten Mitgliedstaaten den Abschluss eines Abkommens mit dem Zigarettenhersteller Philip Morris International (PMI) bekannt, das ein wirksames Verfahren zur Bekämpfung des Schmuggels und der Fälschung von Zigaretten vorsieht und mit dem alle

⁹ Rechtsakt des Rates vom 18. Dezember 1997 (ABl. C 24 vom 23.1.1998, S. 1).

¹⁰ Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 (ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1) sowie Protokoll vom 16. Oktober 2001 (ABl. C 326 vom 21.11.2001, S. 1).

¹¹ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (ABl. L 239 vom 22.9.2000). Sollte das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit für Rechtshilfeersuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme im Rahmen von Schengen in der Zukunft fallen, werden die neuen Schengen-Bestimmungen in allen vom Kooperationsabkommen abgedeckten Bereichen außer dem Bereich der direkten Steuern vollständig zur Anwendung kommen.

¹² Darunter insbesondere die Richtlinie 91/308/EWG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/97/EG (ABl. L 344 vom 28.12.2001), sowie das zweite Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 222 vom 19.7.1997).

¹³ Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Finnland.

diesbezüglich zwischen den Parteien bestehenden Streitigkeiten beigelegt werden. Gemäß dem Abkommen wird PMI mit den Kommissionsdienststellen (und insbesondere dem OLAF) sowie mit den Justizbehörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Schmuggels und der Fälschung von Zigaretten zusammenarbeiten. Das Abkommen umfasst auch eine Reihe von Finanzbestimmungen, denen zufolge PMI binnen eines Zeitraums von 12 Jahren rund 1,25 Mrd. US-Dollar zahlen wird. Die Parteien des Abkommens versprechen sich von dem Abkommen eine Vorreiterfunktion für ähnliche Abkommen mit anderen Unternehmen.

1.6. Der Verfassungsvertrag und die geplante Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Aufgrund des grenzübergreifenden Charakters der gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrugsdelikte und der Beteiligung krimineller Vereinigungen an derartigen Delikten ist es erforderlich, die Schranken für nationale Polizei- und Justizbehörden, europäübergreifend zu kooperieren, aufzugeben. Obschon eine Vielzahl von Abkommen auf diesem Gebiet geschlossen worden ist, besteht das Haupthindernis für eine wirksame Betrugsbekämpfung nach wie vor in der Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraums. Im Jahr 2001 nahm die Kommission ein Grünbuch¹⁴ an, mit dem die Diskussion über dieses Thema ausgeweitet werden sollte. Der Konvent über die Zukunft Europas¹⁵ hat in den Entwurf des Verfassungsvertrags eine Bestimmung zu diesem Zweck eingefügt.

Artikel III-274 des Verfassungsvertrags sieht vor, dass der Rat nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen kann, um Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu bekämpfen. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist zuständig für strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer derartige Straftaten begangen haben. Der Rat kann zudem einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission einen Europäischen Beschluss zur Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension erlassen.

Die Kommission hat im Mai 2005¹⁶ in ihrem Vorschlag zum Haager Aktionsplan angekündigt, im Rahmen der europäischen justiziellen Zusammenarbeit und von Eurojust ihre bisherige Arbeit zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft mit den Möglichkeiten, die die Verfassung bietet, fortzusetzen.

Was die Bekämpfung von Betrug im Allgemeinen anbelangt, so wurde im Artikel III-415 des Verfassungsvertrags der Wortlaut von Artikel 280 EG-Vertrag

¹⁴ Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (KOM(2001)715 endgültig).

¹⁵ Der von Valerie Giscard d'Estaing geleitete Konvent über die Zukunft Europas wurde im Anschluss an die Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union geschaffen, um Überlegungen über die Ausweitung der Reform der EU-Organe in Gang zu bringen.

¹⁶ KOM(2005)184.

übernommen. Dabei wurde lediglich ein Satz¹⁷ gestrichen, um der Union die Möglichkeit zu geben, die zum Schutz ihrer finanziellen Interessen erforderlichen Vorschriften auf strafrechtlichem Gebiet zu erlassen.

2. ERGEBNISSE DER BETRUGSBEKÄMPFUNG: ANALYSE DER STATISTIKEN UND NEUE MAßNAHMEN DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN

2.1. Betrugsdelikte und sonstige Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten gemäß den sektorspezifischen Vorschriften gemeldet wurden

Die Mitgliedstaaten sind nach dem Gemeinschaftsrecht¹⁸ verpflichtet, gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten in den Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft zu melden. Ähnliches gilt für die Länder, denen Heranführungshilfen gewährt werden. In einem zusammen mit diesem Bericht veröffentlichten Arbeitsdokument¹⁹ der Kommission werden die Statistiken, die auf der Grundlage dieser Mitteilungen erstellt wurden, ausführlich analysiert. Die nachstehende Tabelle zeigt die Zahl der 2004 angezeigten Unregelmäßigkeiten und der darin involvierten Summen.

Tabelle 2.1. – Namen der Unregelmäßigkeiten und Summen

TOTAL 2004		
Domaine	Namen der gemeinschaftlichen Unregelmäßigkeiten	Gesamtsummen (Summen in 1.000€)
Traditionelle Eigenmittel	2.735	205.692
EAGFL, Abteilung Garantie	3.401	82.064
Strukturpolitische Maßnahmen und Kohäsionsfonds	3.327	694.535
Insgesamt	9.463	982.291

¹⁷ Dabei handelt es sich um den letzten Satz von Absatz 4 („Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“).

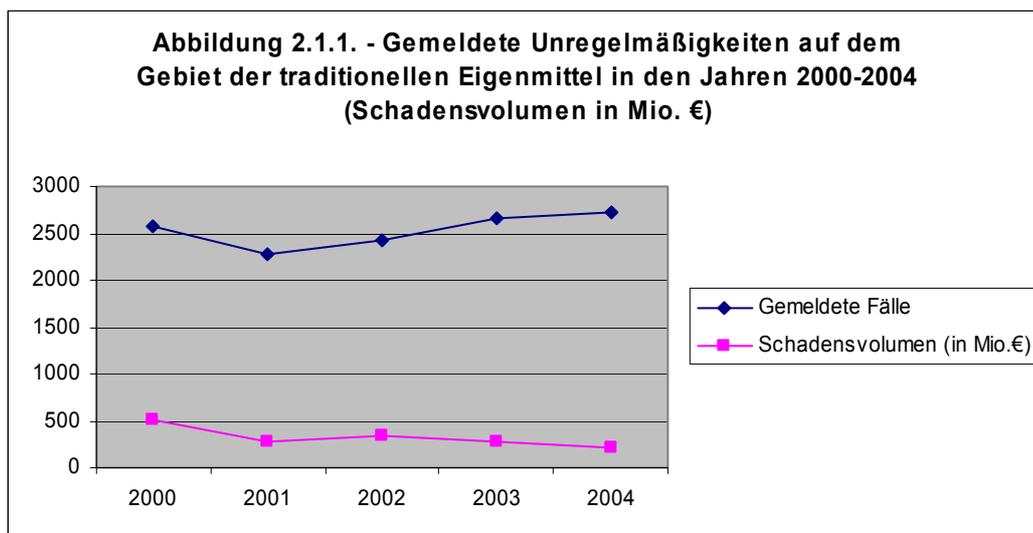
¹⁸ Siehe insbesondere Artikel 3 Absatz 1 der Verordnungen (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4. März 1991 (ABl. L 67 vom 14.3.1991), (EG) Nr. 1681/94 der Kommission vom 11. Juli 1994 (ABl. L 178 vom 12.7.1994) und (EG) Nr. 1831/94 der Kommission (ABl. L 191 vom 27.7.1994) zu den Ausgaben sowie Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates (ABl. L 130 vom 31.5.2000) zu den traditionellen Eigenmitteln.

¹⁹ SEK(2005)974

Die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten ist im Jahr 2004 gestiegen. Ihr geschätztes Schadensvolumen hingegen ist, abgesehen von den strukturpolitischen Maßnahmen, in allen Bereichen gesunken. Es beläuft sich im Durchschnitt auf 0,19 % der Agrarausgaben, 1,5 % der Eigenmittel und 2 % des Gesamtvolumens der strukturpolitischen Maßnahmen. Jedenfalls sollte eine Unterscheidung zwischen Betrug und Unregelmäßigkeit gemacht werden. Betrug ist als eine vorsätzlich begangene Unregelmäßigkeit definiert, die nur durch einen Richter als solche qualifiziert werden kann²⁰. Betrugsdelikte sind strafbar. Bei den Agrarausgaben wurde bei 11 % der gemeldeten Unregelmäßigkeiten, bzw. 0,02% des Gesamtbetrages des EAGFL, Abteilung Garantie, Betrug vermutet, bei den Strukturfonds bei etwa 20 %, bzw. 0,4% des Gesamtbetrages des Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.

2.1.1. Traditionelle Eigenmittel

In diesem Bereich steigt die Zahl der gemeldeten Fälle (2.735 im Jahr 2004) kontinuierlich, das Schadensvolumen (205,7 Mio. € im Jahr 2004) ist seit 2002 rückläufig und belief sich im Jahr 2004 auf ungefähr 1,5 % aller eingezogenen Eigenmittel (12,307 Mrd. €²¹). Die am stärksten von Unregelmäßigkeiten betroffenen Erzeugnisse waren im Jahr 2004 Zigaretten, Fernsehapparate und Zucker.



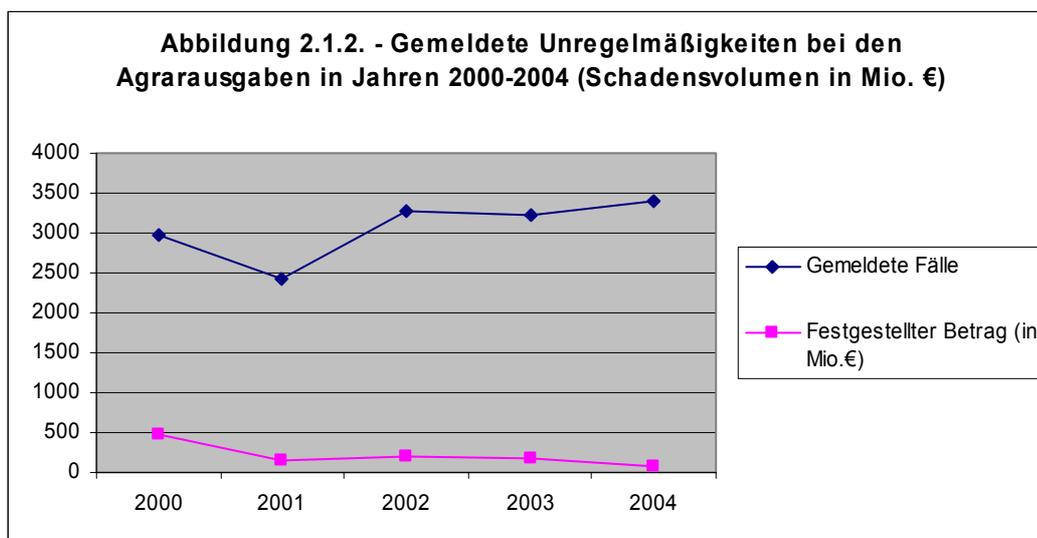
2.1.2. Agrarausgaben (EAGFL, Abteilung Garantie)

In diesem Bereich hat sich die Zahl der gemeldeten Unregelmäßigkeiten (3.401 Fälle) gegenüber den Vorjahren leicht erhöht. Das Schadensvolumen (82 Mio. €) hingegen ist gesunken und beläuft sich auf etwa 0,19 % des Gesamtbetrags für den

²⁰ Siehe die Definition in Artikel 1 des am 17. Oktober 2002 in Kraft getretenen Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995 (ABl. C 316 vom 27.11.1995).

²¹ Dieser Betrag entspricht der Summe aller Zollforderungen aus der „A-Buchführung“ der Mitgliedstaaten für das Jahr 2004, d.h. aller bereits gezahlten oder garantierten Forderungen. Alle nicht gezahlten oder garantierten - oder garantierten aber bestritten - Beträge werden in der „B-Buchführung“ erfasst und sind daher in diesem Betrag nicht berücksichtigt. Die gemeldeten Schadensbeträge fallen teils unter die „A-Buchführung“ und teils unter die „B-Buchführung“.

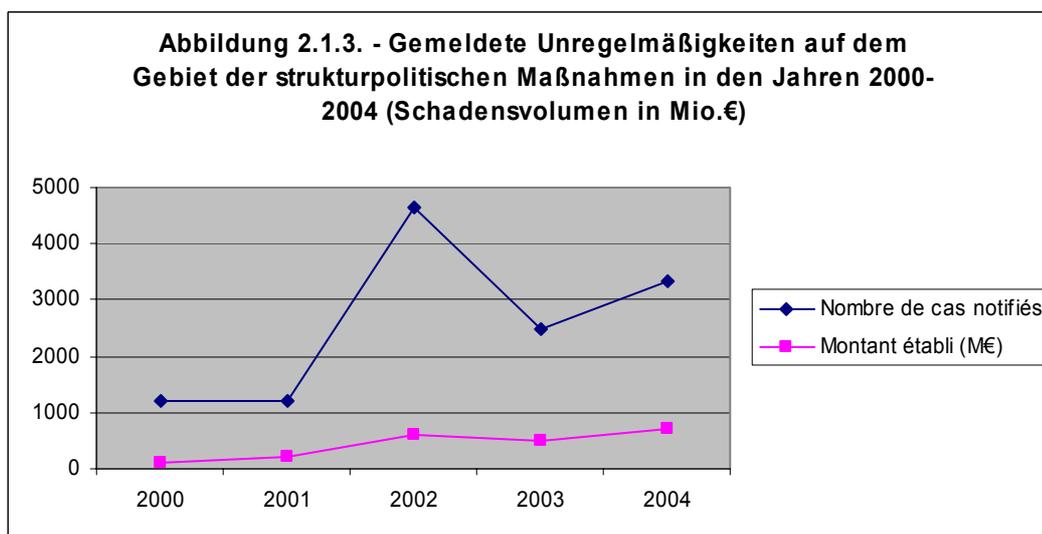
EAGFL, Abteilung Garantie (42,935 Mrd. € für 2004, eine deutliche Verbesserung gegenüber den Zahlen der vergangenen Jahre).



Die Kommission hat ausgewertet, in welchem Umfang der Gemeinschaftshaushalt durch Betrug geschädigt wird. Dabei hat sie sich sowohl auf Schätzungen der Mitgliedstaaten als auch auf eigene Analysen gestützt. Nach ihrer Schätzung können 11 % der gemeldeten Unregelmäßigkeiten, bzw. 0,02% des Gesamtrages des EAGFL, Abteilung Garantie, d.h. ungefähr 6,8 Mio. €, als Betrugsdelikte qualifiziert werden. Die vermuteten Betrugsdelikte wurden überwiegend mittels falscher Anbauerklärungen, Zolldokumente oder Beihilfeanträge begangen.

2.1.3. Strukturpolitische Maßnahmen

Die gemeldeten Unregelmäßigkeiten (3.339 Fälle, einschließlich Kohäsionsfonds) und ihr Schadensvolumen (695,6 Mio. €) haben sich im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr erhöht. Dies ist auf eine Zunahme der Fälle beim EFRE zurückzuführen. Das Schadensvolumen der Unregelmäßigkeiten beläuft sich auf etwa 2 % des Gesamtrages für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds (35,665 Mrd. € für 2004).



Nach Schätzung der Kommission können 20 % der gemeldeten Unregelmäßigkeiten, bzw. 0,4% des Gesamtbetrages des Strukturfonds und des Kohäsionsfonds, als Betrugsdelikte qualifiziert werden. Am stärksten betroffen scheint der Europäische Sozialfonds zu sein (ca. 26 %).

2.1.4. Heranführungshilfen

Ein ähnliches System, wie es bei den Strukturfonds für die Meldung von Unregelmäßigkeiten eingeführt wurde, ist auch durch die mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen für Mittel aus den Programmen „PHARE“²², „SAPARD“²³ und „ISPA“²⁴ sowie für die Mittel für Zypern und Malta²⁵ vorgesehen worden.

Tabelle 2.1.4.: Gemeldete Unregelmäßigkeiten bei den Heranführungshilfen. Gesamtvolumen in Mio. € angegeben und der Summe der zulässigen Gesamtkosten der von Unregelmäßigkeiten betroffenen Projekte entsprechend.

Jahr	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	Fälle	Volumen	Fälle	Volumen	Fälle	Volumen
2002	30	1.073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	134	81	28	713
Insges.	123	1.118	160	157	48	1.105

Die für die Meldung von Unregelmäßigkeiten zuständigen Behörden müssen, was die Qualität der Mitteilungen anbelangt, weiterhin große Anstrengungen unternehmen. In über 90 % aller Fälle ist es der Kommission nämlich nicht möglich, in Erfahrung zu bringen, welcher Art die aufgedeckte Unregelmäßigkeit ist, welche Beträge bereits eingezogen wurden und welche Beträge noch beigetrieben werden müssen. Aus diesem Grund ist in der oben stehenden Tabelle jeweils der Gesamtbetrag der zulässigen Gesamtkosten der betroffenen Projekte angegeben und eben nicht das tatsächliche Schadensvolumen. Die vorliegenden Zahlen eignen sich folglich nicht für eine umfassende Analyse.

²² Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen (ABl. L 375 vom 23.12.1989).

²³ „SAPARD“ ist das Heranführungsinstrument für die Landwirtschaft (Verordnung (EG) Nr. 1268/1999, ABl. L 161 vom 26.6.1999).

²⁴ „ISPA“ ist das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (Verordnung (EG) Nr. 1267/1999, ABl. L 161 vom 26.6.1999).

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 555/2000 (ABl. L 68 vom 16.3.2000).

²⁶ In dieser Spalte sind auch die Mitteilungen erfasst, die gemäß der Verordnung 555/2000 von Zypern und Malta vorgenommen wurden.

2.2. Veröffentlichung von Ergebnissen der Betrugsbekämpfung: Aufklärung der Öffentlichkeit

Hinsichtlich einer gesteigerten Transparenz möchte die Kommission besser über die Arten von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gefährden, deren mögliche Konsequenzen sowie die ergriffenen Vorbeugemaßnahmen zu informieren.

Im November 2004 veranstaltete das OLAF in Zusammenarbeit mit dem OLAF-Netz der Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung ein Fortbildungsseminar für Kommunikationsbeauftragte der für die Betrugsbekämpfung zuständigen nationalen Behörden. Kommissionsmitglied Siim Kallas sagte in seiner Eröffnungsrede: „Transparenz ist ein Eckstein der Prävention und Bekämpfung von Korruption und Steuerbetrug, und Kommunikation ist das aktive Element dieser Transparenz. Transparenz allein reicht häufig schon aus, um Betrug zu verhindern.“ Jedoch, im Fall von Untersuchungen, müssen verschiedene Interessen gegen einander gewogen werden.

Aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten²⁷ geht hervor, dass sich die Rechts- und Verfahrensvorschriften der Mitgliedstaaten, was die Mitteilung von Informationen über die verschiedenen Stadien der verwaltungs- oder strafrechtlichen Untersuchungen anbelangt, erheblich voneinander unterscheiden.

So erfolgt in einer kleinen Zahl von Mitgliedstaaten eine umfassende Aufklärung der Öffentlichkeit sowohl bei administrativen als auch bei strafrechtlichen Untersuchungen von der Untersuchungseinleitung bis hin zum Untersuchungsabschluss.

Die meisten Mitgliedstaaten begrenzen die Aufklärung der Öffentlichkeit auf die verschiedenen Phasen verwaltungsrechtlicher Untersuchungen. Sie verweisen auf den Grundsatz, dass es in ausgewogener Weise sowohl das Recht der Öffentlichkeit auf Information als auch den Schutz der Verteidigungsrechte, der Privatsphäre und der Menschenwürde zu berücksichtigten gilt. Auch lehnen sie eine Informationsverbreitung nach Untersuchungsabschluss ab. Bei strafrechtlichen Untersuchungen hingegen erfolgt eine breitere Unterrichtung der Öffentlichkeit, wenngleich auch nicht automatisch, sondern lediglich auf Anfrage der Medien oder mit ausdrücklicher Genehmigung.

2.3. Von den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen

Die nachfolgend genannten Maßnahmen sind lediglich eine illustrative Auswahl. Die Kommission hat sämtliche neuen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Jahr 2004 ergriffen und ihr gemeldet haben, in einem separaten Dokument²⁸ erfasst. Die neuen

²⁷ SEK(2005)973.

²⁸ SEK(2005)973 Die Mitgliedstaaten waren ersucht worden, nur Maßnahmen mitzuteilen, bei denen es sich nicht um reine Maßnahmen zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts handelte. Da der Bericht der Kommission in jährlichem Abstand erstellt wird, dürfen aus der Tatsache, dass von einigen Mitgliedstaaten keine neuen Maßnahmen für das Jahr 2004 gemeldet wurden, keineswegs Rückschlüsse auf den generellen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in diesen Ländern gezogen werden. Vielmehr kann dieser Umstand darauf zurückzuführen sein, dass eben im Vorjahr umso mehr Maßnahmen ergriffen wurden.

Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, welche Maßnahmen nach ihrem Beitritt vom 1. Mai 2004 ergriffen wurden oder in Kraft getreten sind.

2.3.1. *Neue horizontale Maßnahmen*

Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft waren sehr unterschiedlicher Natur: Geldwäsche- oder Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, Entwicklung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie, Ausweitung der zollrechtlichen Untersuchungen, Erweiterung bestimmter Straftatbestände um gegen den Gemeinschaftshaushalt gerichtete Handlungen, Verbesserung der Finanzkontrollen und der elektronischen Datenverarbeitung usw.

Im Jahr 2004 wurde in Belgien ein neues Gesetz zur Geldwäschebekämpfung erlassen. Es sieht vor, dass die für die Bearbeitung von Finanzinformationen zuständige Stelle künftig das Finanzministerium in Kenntnis setzt, wenn sie der Staatsanwaltschaft Informationen über Geldwäschedelikte im Zusammenhang mit schwerem Steuerbetrug oder organisierter Kriminalität übermittelt. Das Gesetz erfasst auch Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts.

Die lettische Regierung hat für den Zeitraum 2004-2008 ein umfassendes Programm zur Korruptionsbekämpfung angenommen. Was die Übermittlung von Informationen der Kreditinstitute anbelangt, so sieht ein neues Gesetz in Lettland vor, dass dem Amt für Korruptionsbekämpfung künftig Informationen über laufende strafrechtliche Untersuchungen (mit Genehmigung des Staatsanwalts), über Parteispenden sowie über Schulden und Kreditaufnahmen öffentlicher Bediensteter (mit Genehmigung des Staatsanwalts oder Präsidenten des obersten Gerichtshofs) übermittelt werden dürfen.

Die Tschechische Republik²⁹ hat eine nationale Strategie zur Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrugsdelikten eingeführt.

Frankreich³⁰ hat die Zuständigkeit der nationalen Zollfahndung auf sämtliche gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Delikte ausgeweitet. Dies bedeutet, dass die zuständigen Zollfahnder künftig auch Verstößen auf dem Gebiet der Strukturfonds nachgehen dürfen.

In Polen wurden die strafrechtlichen Finanzvorschriften um eine neue Definition der rechtlichen Pflichten des Staates erweitert. Die Nichterhebung von Eigenmitteln des Gemeinschaftshaushalts oder von für die Gemeinschaft verwalteten Mitteln kann demnach künftig einen Verstoß gegen die staatlichen Pflichten darstellen, wenn die übrigen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind.

Das slowenische Strafrecht wurde dahingehend geändert, dass die Definition von Steuerbetrug auf betrügerische Handlungen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft ausgeweitet wurde.

²⁹ Entschließung 456 vom 12 Mai.

³⁰ Gesetz Nr. 204/2004 vom 9. März 2004 zur Anpassung der Rechtsvorschriften an die Verbrechensentwicklung.1

In der Slowakei³¹ wurde die Definition des Verstoßes gegen die Haushaltsbestimmungen auf Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von Gemeinschaftsmitteln ausgeweitet.

Finnland hat einen Finanzprüfer eingesetzt, der direkt der Regierung untersteht, rechtlich unabhängig ist und Zugriff auf Informationen hat. Er hat die Aufgabe, interne und administrative Kontrollen der EG-Gelder in Finnland zu koordinieren und soll Berichte zu den Überwachungsmaßnahmen und Rechnungsprüfungen bei diesen Geldern und insbesondere zu Verwaltungsfehlern und Unregelmäßigkeiten erstellen. Alle Berichte und Stellungnahmen sollen den Gemeinschaftsorganen vorgelegt werden. Die finnische Regierung hat ferner einen Ausschuss für interne Kontrolle und Risikobewertung eingesetzt, der u.a. die Kontrollverfahren vereinheitlichen und das interne Audit verbessern soll.

In Portugal wurde mit einem neuen Gesetz bezüglich der Ausgaben der mittelbewirtschaftenden öffentlichen Stellen (die ja auch Gemeinschaftsmittel verwalten)³² die Pflicht eingeführt, spätestens alle acht Jahre ein externes Audit durchführen zu lassen. Das Audit muss eine Auswertung des Auftrags und der Ziele der betreffenden Stelle einschließen und nach Maßgabe der Kriterien für ein rationelles, wirksames und effizientes Wirtschaften erfolgen.

Die lettische Finanzpolizei und die estnischen Zollbehörden unterzeichneten ein Abkommen zur Erleichterung ihrer Zusammenarbeit.

Das tschechische Rechtssystem wurde hinsichtlich der Vergabeprozedur bei öffentlichen Ausschreibungen verbessert, um insbesondere Betrugsdelikten vorzubeugen.

Elektronische Datenverarbeitung: Mehrere Mitgliedstaaten haben Verbesserungen bei der elektronischen Datenverarbeitung gemeldet, die der Effizienz und Zuverlässigkeit der verschiedenen Behörden zuträglich sein dürften. In Frankreich soll eine neu eingeführte EDV-Anwendung die automatische Verfolgung und Verbesserung der Verwaltungskontrollen sowie die automatische Festlegung von Besuchen und Kontrollen vor Ort auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung ermöglichen. In Litauen wurde ein elektronisches Verwaltungssystem eingeführt, das zur Sammlung und Speicherung von Informationen über die Programmierung und die Verwendung von Strukturfonds- und anderen Mitteln eingesetzt wird. Im Vereinigten Königreich hat die schottische Exekutive die Einrichtung eines Systems für die Online-Beantragung und -Beschwerdeeinreichung abgeschlossen, das für sämtliche Strukturfonds verwendet werden kann. In Ungarn wurde im Jahr 2004 ein einheitliches System für die elektronische Datenverwaltung eingeführt, das eine effiziente und einheitliche Bearbeitung aller Informationen über die Struktur- und den Kohäsionsfonds gewährleisten soll.

2.3.2. *Neue Maßnahmen auf dem Gebiet der Eigenmittel*

In Spanien wurde im Juli 2004 das Steuerrecht geändert. Durch das betreffende Gesetz wurde insbesondere die Möglichkeit geschaffen, neue Technologien und

³¹ Gesetz Nr. 523/2004.

³² Gesetz Nr. 48/2004.

Verfahren für eine effizientere Betrugsbekämpfung einzusetzen. Zugleich wurde die Zahl der Steuerkontrollen erhöht und das Verfahren zur Einziehung von Steuerschulden verbessert.

In Irland wurden die Beschlagnahmefugnisse der Zollbeamten in Bezug auf Tatinstrumente und Erträge aus Straftaten durch ein neues Gesetz erheblich ausgeweitet. Die irischen Behörden haben zudem im Jahr 2004 ein mobiles Abtastgerät für Container angeschafft, durch das sich die Wirksamkeit des Vorgehens der Zolldienststellen gegen den Schmuggel im Seeverkehr beträchtlich erhöhen dürfte.

In Polen wurden die Zollvorschriften dahingehend angepasst, dass Steuerkontrollen nunmehr auch für Eigenmittel der Gemeinschaft durchgeführt werden können.

2.3.3. Neue Maßnahmen auf dem Gebiet der Agrarausgaben

Auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik hat Frankreich damit begonnen, Zahlstellen zusammenzufassen, um bis zum Jahr 2007 zu einer einheitlichen Zahlstelle zu gelangen.

In Italien wurde ein Erlass angenommen, durch den eine Vereinheitlichung und rationellere Durchführung von Finanzkontrollen ermöglicht werden soll. Die Regionalverwaltungen können so künftig verwaltungsrechtliche Sanktionen gegen im Nahrungsmittelbereich begangene Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht verhängen.

In Polen sieht ein neues Gesetz vor, dass der Präsident der Agrarmarktbehörde zu Unrecht gewährte Agrarzahllungen per Verwaltungsbeschluss zu Zollschulden erklären kann, die dann nach Maßgabe der einschlägigen Durchführungsbestimmungen eingezogen werden können.

2.3.4. Neue strukturpolitische Maßnahmen

In Malta wurde durch das Gesetz Nr. I/2004 das System für den Erhalt, die Kontrolle und die Zahlung öffentlicher Mittel geändert, das auch die Strukturfondsmittel betrifft. Das neue Gesetz schreibt zudem bestimmte Verfahren für die Bekämpfung von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten vor.

In den Niederlanden wurden im Jahr 2004 zahlreiche Verwaltungsmaßnahmen beschlossen, durch die eine ordnungsgemäße Verwendung von ESF-Mitteln und eine bessere Vorbeugung gegen Unregelmäßigkeiten erreicht werden soll. Die Maßnahmen beziehen sich unter anderem auf den Informationsaustausch, die Amtshilfe und die Kontrollen sowie insbesondere auf Ersuchen um rückwirkende Maßnahmen.

In Polen wurden per Gesetz vom 20. April 2004 nationale Kontrollstellen für die einzelnen Strukturfonds geschaffen.

In Portugal wurde das neue Handbuch für Rechnungsprüfungen in Bezug auf Struktur- und Kohäsionsfondsmittel angenommen. In ihm sind die Verfahren festgelegt, an die sich die IGF als die für die endgültige Ausgabenerklärung

zuständige Stelle beim Abschluss der unterschiedlichen kofinanzierten Maßnahmen zu halten hat.

2.4. Von der Kommission angenommene Maßnahmen

2.4.1. Bilanz des Aktionsplans

Die Gesamtstrategie für den Zeitraum 2001-2005³³ wurde im von der Kommission vorgelegten Aktionsplan 2004-2005³⁴ zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft weiterverfolgt.

Im Jahr 2004 führte die Kommission 11 der 37 Maßnahmen durch, die der Aktionsplan für den Zeitraum 2004-2005 vorsieht, darunter insbesondere die

- Vorschläge zur Änderung der Verordnungen Nr. 1073 und 1074/1999³⁵ (siehe Punkt 1.1);
- Vorschläge für eine Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen³⁶ (einschließlich Geldwäsche und Mehrwertsteuerbetrug, siehe Punkt 3.2);
- Vorlage eines Berichts über die Umsetzung des 2002 in Kraft getretenen Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten³⁷. Angesichts der in dem Bericht aufgezeigten Mängel gibt es nach dem Dafürhalten der Kommission gute Gründe dafür, die Annahme einer Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft³⁸ voranzutreiben.

2.4.2. Steigerung der Effizienz des OLAF

Das OLAF hat seit seiner Schaffung große Anstrengungen unternommen, um die Dauer der Vorabbewertungen und der Untersuchungen zu verringern. So ist die durchschnittliche Dauer der Hinweisauswertung bei Verdacht auf Vorliegen von Unregelmäßigkeiten, die im Zeitraum Juli 2000-Juni 2001 auf 18 Monate gestiegen³⁹ war, auf 5 Monate im Zeitraum 2003-2004 verringert worden. Die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen nimmt bereits seit 1999 kontinuierlich ab und liegt inzwischen bei 22 Monaten (gegenüber 29 Monaten vor fünf Jahren).

³³ Mitteilung der Kommission - Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften - Betrugsbekämpfung - Konzept für eine Gesamtstrategie (KOM(2000)358 endgültig).

³⁴ Mitteilung der Kommission - Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften - Betrugsbekämpfung - Aktionsplan 2004-2005 (KOM(2004)544 endgültig.).

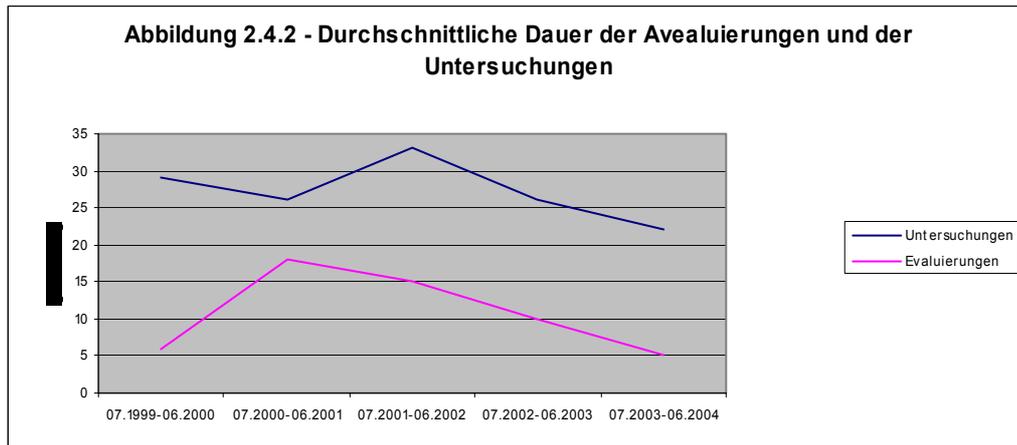
³⁵ KOM(2004)103 und 104 endgültig.

³⁶ KOM(2004)509 endgültig.

³⁷ KOM(2004)709.

³⁸ KOM(2002)577.

³⁹ Im Zeitraum Juli 1999 bis Juni 2000 betrug die durchschnittliche Evaluierungsdauer 6 Monate, doch dieser Zeitraum kann nicht als repräsentativ angesehen werden, da die neuen Verfahrensvorschriften erst Ende 2000 in Kraft getreten sind.



Der Anteil der abgeschlossenen Untersuchungen mit Folgemaßnahmen hat zugenommen (fast 50 % aller Untersuchungen im Zeitraum Juli 2003 - Juni 2004 gegenüber 20 % im Zeitraum 1999-2000), und dies gilt insbesondere für Untersuchungen mit justiziellen Folgemaßnahmen (fast ein Drittel aller Fälle im Zeitraum 2003-2004 gegenüber 1 Fall von insgesamt 22 im Zeitraum 1999-2000)⁴⁰.

2.4.3. Operatives Fachwissen für Legislativarbeiten und Auftragsverwaltung

Im Weißbuch über die Reform der Kommission⁴¹ sind Maßnahmen für eine bessere Nutzung des vorhandenen Fachwissens zur Verbesserung der Vorsorge gegen Unregelmäßigkeiten und Betrugsdelikte aufgeführt. Eine einschlägige Mitteilung der Kommission⁴² sieht ein Verfahren für eine frühzeitige Hinzuziehung des OLAF bei der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen vor, um die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern. Zudem werden in der Mitteilung vorbeugende Maßnahmen bei der Auftragsverwaltung in der GD Haushalt vorgesehen, die in Absprache mit dem OLAF vorgenommen werden sollen. Dieses Verfahren wird seit dem Jahr 2003 praktiziert.

Es wurden 29 für das Jahr 2004 geplante Legislativmaßnahmen ermittelt, bei denen ein Risiko in punkto Betrugssicherheit bestand. Das OLAF konnte somit seine operativen Erfahrungen in die Ausarbeitung von Gemeinschaftstexten einfließen lassen, darunter das Grünbuch über die Zukunft der Präferenzregelungen, die aktualisierte Fassung des Zollkodex sowie spezifische Dokumente wie der Vorschlag für eine Regelung der Champignonkontingente oder Ursprungsbescheinigungen für Knoblauch aus Drittländern.

Die neue Mustervereinbarung, die auf dem Gebiet der direkten Ausgaben die Teilnahme der Beitrittsländer an Gemeinschaftsprogrammen regelt, enthält Bestimmungen für einen wirksameren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

⁴⁰ Nähere Details der vom OLAF erzielten Ergebnisse können der ergänzenden Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004)1370) entnommen werden.

⁴¹ „Die Reform der Kommission - Ein Weißbuch“ (KOM (2000) 200 endg.), siehe Teil I Abschnitt V3 sowie Teil II Abschnitt XXX.

⁴² „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements“ (SEK(2001)2029 endgültig vom 7.11.2001).

3. DIE ZUSAMMENARBEIT IN DEN BEREICHEN LANDWIRTSCHAFT UND ZOLL

Das Instrument für die Zusammenarbeit in den Bereichen Landwirtschaft und Zoll⁴³ regelt die Bedingungen, unter denen die Zoll- und Agrarbehörden der Mitgliedstaaten untereinander sowie mit der Kommission auf Antrag oder von sich aus zusammenarbeiten, um die die Überwachung von Personen, Örtlichkeiten, Warenverkehr und Beförderungsmitteln oder durch Verwaltungsuntersuchungen, die Ausstellung von Bescheinigungen usw. zu gewährleisten.

Durch die Verordnung wurde ein umfassendes System für den Informationsaustausch geschaffen, bei den die nationalen Behörden der Kommission alle ihnen zweckdienlich erscheinenden Informationen über von ihnen aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und vermutete Betrugsdelikte, die dabei verwendeten Methoden und Verfahren und dergleichen mitteilen müssen (Artikel 17). Die Verordnung regelt zudem die gegenseitige Amtshilfe gegenüber Behörden in Drittländern und die Inkenntnissetzung der Kommission bei Fällen von besonderem Interesse (Artikel 19 bis 22).

Durch die Verordnung wurde ein Zollinformationssystem (Artikel 23 bis 41) eingeführt, das eine rasche Informationsverbreitung und eine wirksamere Zusammenarbeit ermöglicht⁴⁴.

In diesem Jahr wurde dieses Thema zu einem Schwerpunktthema des Fragebogens gemacht. Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Gesamtüberblick über diesen Bereich.

3.1. Ergebnisse der Beiträge der Mitgliedstaaten⁴⁵

Ingesamt verläuft die Umsetzung der Verordnung zufriedenstellend. Die Analyse zeigt, dass die Qualität der den Mitgliedstaaten und der Kommission vorliegenden Statistiken noch verbessert werden soll, und die Notwendigkeit besteht, bestimmte mitgeteilte praktische Probleme einer Lösung zuzuführen.

Statistiken über Mitteilungen: Die meisten Mitgliedstaaten hatten Schwierigkeiten, verlässliche und kohärente Statistiken über die Mitteilungen und Berichte zusammenzustellen. Auch verfügen die Mitgliedstaaten weder über eine zentrale Datenbank für derartige Informationen noch über eine einheitliche Definition des Begriffs „Mitteilung zur gegenseitigen Amtshilfe“. Somit konnte nur eine

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 (ABl. L 82 vom 22.3.1997), ergänzt durch die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 696/98 der Kommission (ABl. L 96 vom 28.3.98, S. 22).

⁴⁴ Dieses System wird durch einen Rechtsakt des dritten Pfeilers ergänzt: Das Übereinkommen „Neapel II“ regelt die Verfahren der gegenseitigen Amtshilfe bei strafrechtlichen Untersuchungen über Verstöße gegen die Zollvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Einige der betroffenen Untersuchungen sind die natürliche Fortsetzung der auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 515/97 eingeleiteten Verwaltungsuntersuchungen. Im Jahr 2004 ratifizierten 10 Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Zypern, Ungarn, Litauen, Lettland, Portugal, Finnland, Slowenien und Slowakei) das Übereinkommen „Neapel II“. Zwei weitere Mitgliedstaaten (Tschechische Republik und Estland) haben es Anfang 2005 ratifiziert, und zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts haben lediglich drei Mitgliedstaaten noch keinen Rechtsakt über die Ratifizierung vorgelegt.

⁴⁵ Sämtliche Antworten der Mitgliedstaaten können dem beiliegenden Arbeitsdokument (SEK(2005)973) entnommen werden. Dieser Bericht gibt lediglich eine Zusammenfassung.

quantitative Prüfung dieser Zahlen vorgenommen werden, und eine Analyse war nicht möglich. Zudem liegen keine verwertbaren Statistiken über die Zahl der von der Kommission übermittelten oder angeforderten Mitteilungen und Berichte vor. Es ist zu wünschen, dass die Datenbank verbessert wird, so dass sie für Risikoanalysen eingesetzt werden kann.

Erledigung von Amtshilfeersuchen: Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Probleme auf diesem Gebiet gemeldet. Diese bestehen vor allem in der langen Beantwortungszeit, in der Qualität und Sachdienlichkeit der Antworten (sowie im Fehlen jedweder Antwort von Seiten bestimmter Drittländer) und in Übersetzungsproblemen. In der Folge kommt es mitunter zur Verjährung von Maßnahmen. Die meisten Mitgliedstaaten müssen das Verfahren regelmäßig durch Erinnerungsschreiben beschleunigen.

Zusammenarbeit mit Drittländern: Die Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, mit bestimmten Ländern⁴⁶ Kooperationsabkommen zu schließen, um die festgestellten Probleme zumindest teilweise zu lösen. Obwohl die Kommission die Liste der Kontaktstellen ständig aktualisiert und in den (zwei- bis dreimal jährlich stattfindenden) Sitzungen des Amtshilfeausschusses verteilt, wurde berichtet, dass es für die Mitgliedstaaten mitunter schwierig ist, die zuständige Behörde in einem Drittland oder in einem anderen Mitgliedstaat (bei Amtshilfeersuchen von Drittländern) zu ermitteln.

Bearbeitung von Mitteilungen über Betrugsrisiken: Die Mitgliedstaaten⁴⁷ unterrichten die Kommission über festgestellte Handlungen, bei denen es sich um Betrugsdelikte oder Unregelmäßigkeiten von besonderem Interesse für die Gemeinschaftsebene zu handeln scheint, und die Kommission leitet diese Informationen an die Mitgliedstaaten weiter. In einigen Mitgliedstaaten gibt zwei oder mehr Behörden, aber diese Mitteilungen werden in gleicher Weise wie die Amtshilfeersuchen bearbeitet: In der Regel wird die Mitteilung von einer zentralen Koordinierungsstelle entgegengenommen, die eine erste Analyse vornimmt und festlegt, welche Behörde für die weitere Bearbeitung zuständig ist⁴⁸. Etwaige Ergebnisse werden von der Koordinierungsstelle dann an die Kommission bzw. das OLAF übermittelt.

Die Erfordernis einer richterlichen Genehmigung: Falls zur Erledigung eines Amtshilfeersuchens eine der Genehmigung durch die Justizbehörden unterliegende Maßnahme erforderlich ist, wird die betreffenden Informationen dem ersuchenden Land mitgeteilt⁴⁹. Dafür kann jedoch eine zusätzliche Genehmigung der Justizbehörden erforderlich sein. Bezüglich der Art der Untersuchungen, bei denen

⁴⁶ Albanien, Armenien, Weißrussland, Bosnien-Herzegowina, Kanada, China, Kroatien, Vereinigte Arabische Emirate, Indonesien, Japan, Laos, Malaysia, Panama, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, Singapur, Taiwan, Thailand, Tunesien, Vietnam, die Nahostländer, die Balkan-Staaten sowie die nordafrikanischen und die südostasiatischen Länder. Die Kooperationsabkommen mit Indien und Mexiko, die am 20. Oktober 2004 bzw. 26. März 2001 unterzeichnet wurden, sind inzwischen in Kraft getreten.

⁴⁷ Artikel 18 der Verordnung 515/97.

⁴⁸ In Polen ist das im Finanzministerium angesiedelte Büro für internationale Beziehungen der Hauptansprechpartner der Kommission, aber in bestimmten Fällen sind auch die ebenfalls dem Finanzministerium unterstehenden Zollbehörden zu kontaktieren.

⁴⁹ Artikel 3 der Verordnung.

eine solche Genehmigung erforderlich ist, gehen die Antworten der Mitgliedstaaten weit auseinander, was die Befugnisse der Zollbehörden zur Durchführung verwaltungsrechtlicher Untersuchungen vorsehen betrifft. Generell gilt jedoch, dass wenn eine Genehmigung für die betreffende Untersuchungsmaßnahme erforderlich ist, die Übermittlung des Berichts an das ersuchende Land einer weiteren Genehmigung der Justizbehörden bedarf⁵⁰. Einige Mitgliedstaaten machen die Informationsübermittlung zudem von zusätzlichen, nicht in der Verordnung vorgesehenen Bedingungen abhängig.

Bearbeitung der Berichte über Missionen in Drittländern: Nach Abschluss von Gemeinschaftsmissionen in Drittländern werden den betroffenen Mitgliedstaaten ein nach Abschluss der Mission von allen Teilnehmern unterzeichneter Bericht sowie die als Beweisstücke heranziehbaren Unterlagen auch dann übermittelt, wenn diese nicht an der Mission teilgenommen haben⁵¹. Die Kommission hatte die Frage gestellt, ob die Berichte und übersandten Unterlagen als Beweismittel in einem Beitreibungsverfahren vor dem Gericht eines Mitgliedstaats dienen können, unabhängig von der Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats an der Mission. Die Mitgliedstaaten haben dies bestätigt. Sie haben jedoch angegeben, dass das Fehlen der Unterschrift der Behörden des Drittstaats auf dem Bericht (die ja durch die Gemeinschaftsverordnung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist) bei Einziehungsverfahren in einem Mitgliedstaat, der nicht an der Mission teilgenommen hat, Probleme in Bezug auf die Beweiskraft verursachen kann.

Statistiken über Folgemaßnahmen zu gemeldeten Fällen: Die Mitteilung von Entscheidungen über verwaltungs- oder strafrechtliche Folgemaßnahmen zu den gemäß der Verordnung gemeldeten Fällen ist obligatorisch⁵². Obschon einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, Dienststellen einzurichten, die mit dem Follow-up zu den mitgeteilten Fällen und der Erstellung einschlägiger Statistiken befasst werden sollen, erfolgt in den meisten Mitgliedstaaten noch keine zentrale Verwaltung dieser Informationen, so dass die statistischen Informationen unvollständig und wenig zuverlässig sind. Der Anteil der die organisierte Kriminalität betreffenden Entscheidungen ist sehr gering. Dies ließe sich damit erklären, dass der Anteil organisierter Verbrechen an den Zoll- und Agrarverstößen gering ist, dass die Definition der organisierten Kriminalität in den Rechtsordnungen einiger Mitgliedstaaten sehr eng gefasst ist, dass in manchen Fällen (beispielsweise bei „kriminellen Vereinigungen“) eine Neuqualifikation durch die Justizbehörden erfolgt und dass die Beweise in manchen Fällen schlichtweg unzureichend sind.

3.2. Von der Kommission im Jahr 2004 ergriffene Maßnahmen

Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Landwirtschaft und Zoll: Aufgrund des einschlägigen thematischen Berichts der Generaldirektion Haushalt zur Bearbeitung der Amtshilfemitteilungen⁵³ hat die Kommission die Mitgliedstaaten konsultiert und hat bestätigt, dass es erforderlich ist,

⁵⁰ Ausnahme: Zolluntersuchungen in Polen, in der Slowakei und in Frankreich.

⁵¹ Artikel 20 der Verordnung.

⁵² Artikel 49 der Verordnung, es ist erfolgt in der Regel über das OWNRES-System.

⁵³ Siehe den einschlägigen thematischen Bericht aus dem Jahr 2002.

- den Informationsaustausch und das Follow-up zu modernisieren und zu beschleunigen, um die Arbeitsverfahren effizienter zu machen,
- günstigere Rahmenbedingungen für das Zusammenwirken der unterschiedlichen Werkzeuge für die Aufdeckung, die Untersuchung und die Strafverfolgung zu schaffen (Amtshilfemitteilungen, Zollinformationssystem⁵⁴ und Aktennachweissystem für Zollzwecke⁵⁵) zu schaffen und
- größere Synergieeffekte bei der Verfolgung der Ziele der verschiedenen Kommissionsdienste zu erzielen.

Im Jahr 2004 wurde mit einer Durchführbarkeitsstudie über die Einführung eines elektronischen Systems für die Übermittlung von Amtshilfemitteilungen bzw. Mitteilungen über Betrugsdelikte begonnen.

Ausweitung der Zusammenarbeit auf andere Bereiche: Am 20. Juli 2004 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen⁵⁶ vor.

Durch die Verordnung soll eine konkretere Rechtsgrundlage für ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung von Betrug an die Hand gegeben werden, die zudem die Arbeit auf Gemeinschaftsebene mit der Kommission und dem OLAF und die von diesen vorgenommene Koordinierung vereinfacht. Sie hat horizontalen Charakter und deckt sämtliche Bereiche der Bekämpfung von Gemeinschaftsbetrug ab, die noch nicht durch sektorspezifische Regelungen erfasst sind, also beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Bekämpfung von innergemeinschaftlichem Betrug in den Bereichen Mehrwertsteuern, Strukturfonds und direkte Ausgaben⁵⁷. Sie regelt ferner die Verwendung der Informationen über finanzielle Transaktionen, bei denen Verdacht auf Geldwäsche von Erträgen aus Gemeinschaftsbetrug besteht. Die Zusammenarbeit soll sich auf Fälle mit besonders hohem Schadensvolumen für die Gemeinschaft (Steuerausfall von mindestens 500.000 € bei MwSt.-Betrug, mindestens 100.000 € bei sonstigen Delikten) erstrecken.

⁵⁴ Das Zollinformationssystem (ZIS) wurde durch das Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich vom 26. Juli 1995 (ABl. C 316 vom 27.11.1995) geschaffen. Eine neue gemeinsame Schnittstelle dürfte es möglich machen, im ZIS auch bestimmte Informationen aus den Amtshilfemitteilungen zu erfassen.

⁵⁵ Das Aktennachweissystem für Zollzwecke wurde durch das Protokoll vom 8. Mai 2003 zur Änderung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (ABl. C 139 vom 13.6.2003) geschaffen. Es soll den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen, die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten zu ermitteln, die Ermittlungen über die betreffenden Personen oder Unternehmen durchführen oder bereits durchgeführt haben.

⁵⁶ KOM(2004)509 endg.

⁵⁷ Die vorgeschlagene Verordnung soll die Verordnung Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 (ABl. L 264 vom 15.10.2003) ergänzen, die nur die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, nicht jedoch die Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission regelt.

4. EINZIEHUNGSMAßNAHMEN

Die Kommission trägt dafür Sorge, dass Beträge, die von der Gemeinschaft infolge von Fehlern, Betrugsdelikten oder sonstigen Unregelmäßigkeiten zu Unrecht gewährt wurden, wieder beigetrieben und die Eigenmittel der Gemeinschaft ordnungsgemäß eingezogen werden. In den Bereichen mit direkter Mittelverwaltung ist sie selbst für die Einziehungsmaßnahmen zuständig. In den Bereichen mit dezentraler Mittelverwaltung sind die Befugnisse hingegen geteilt: Die Kommission ergreift Folgemaßnahmen zu den Einziehungsverfahren der Mitgliedstaaten und führt gegebenenfalls einen Rechnungsabschluss durch.

Im Jahr 2004 hat die Kommission mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Einziehung von Eigenmitteln, Agrarbeihilfen, Strukturfondsmitteln und direkten Ausgaben ergriffen.

4.1. Traditionelle Eigenmittel

Die Mitgliedstaaten sind für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel verantwortlich. Sie sind zudem verpflichtet, sowohl eine „A-Buchführung“ für die Erfassung aller bereits entrichteten oder durch Sicherheitsleistungen abgedeckten Zollschulden als auch eine „B-Buchführung“ für die Erfassung der nicht eingezogenen oder durch Sicherheitsleistungen abgedeckten (bzw. zwar durch Sicherheitsleistungen abgedeckten, aber angefochtenen) Forderungen vorzusehen.⁵⁸ Die in der „B-Buchführung“ erfassten Schulden resultieren zumeist aus aufgedeckten Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten.

Die Kommission hat 17 Einziehungsmaßnahmen mit einem Volumen von jeweils über 1 Mio. €, die Gegenstand von Amtshilfemitteilungen des OLAF und an denen jeweils mehrere Mitgliedstaaten beteiligt waren, in einem Bericht⁵⁹ analysiert. In allen ausgewählten Fällen ging es um unterschiedliche Waren und Betrugsmethoden (manipulierte Wertangaben bei der Zollanmeldung bzw. falsche Preisangaben und Ursprungserklärungen). Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass sich die Einziehungsquote kontinuierlich verbessert hat (von 2 % im Jahr 1994 auf 12 % im Jahr 1998 und schließlich auf 15 % im Jahr 2003).

Die Mitgliedstaaten sind außerdem verpflichtet, sämtliche aufgedeckten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten mit einem geschätzten Schadensvolumen von mehr als 10.000 € an traditionellen Eigenmitteln in die OWNRES-Datenbank einzugeben, in die die Mitgliedstaaten ihre Mitteilungen einspeisen. Da derartige Fälle normalerweise auch in der „B-Buchführung“ auftauchen müssten, hat die Kommission die zwei Datenbanken verglichen. Da die Ergebnisse dieses Abgleichs wenig zufrieden stellend waren, hat sie ihn im Jahr 2004 wiederholt. Die vorliegenden Ergebnisse zeugen von erheblichen Verbesserungen.

Nach der Verordnung (EG) 2028/2004⁶⁰ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Forderungsbeträge über 50.000 €, die nach Ablauf einer Frist von 5 Jahren

⁵⁸ Verordnung (EG) Nr. 1150/2000 (ABl. L 130 vom 31.5.2000).

⁵⁹ Bericht der Kommission vom 7.1.2005 über das Follow-up der traditionellen Eigenmittel in Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten (KOM(2004)850).

⁶⁰ ABl. L 352 vom 27.11.2004.

(gerechnet ab dem Wirksamkeitsdatum der Einziehungsanordnung) noch nicht eingezogen sind, endgültig niederzuschlagen. Dies bedeutet, dass die betreffenden Fälle (einschließlich der sehr schwierig beizutreibenden Fälle, die auf Betrug und Unregelmäßigkeiten zurückgehen) der Kommission zwecks Evaluierung gemeldet werden müssen.

4.2. Direkte Ausgaben

4.2.1. Die neue Haushaltsordnung

Durch die neue Haushaltsordnung⁶¹ ist die Effizienz der Einziehungsmaßnahmen bei den direkten Ausgaben erheblich verbessert worden. Forderungen der Gemeinschaften gegenüber einem Schuldner, der selbst gegenüber den Gemeinschaften eine einredefreie, auf Geld gehende und fällige Forderung geltend macht, müssen seither bei ihrer Einziehung verrechnet werden (Artikel 73).

Nach Artikel 72 Absatz 2 kann das zuständige Organ seither zudem „die Feststellung einer Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Staaten durch eine Entscheidung formalisieren, die ein vollstreckbarer Titel“ ist. Diese Möglichkeit war bereits in Artikel 256 EG-Vertrag vorgesehen, doch es gab noch keine Durchführungsvorschrift mit den entsprechenden Einzelheiten.

Durch die neue Haushaltsordnung wurde ferner die Bestimmung eingeführt, dass für jede zum Fälligkeitsdatum nicht beglichene Schuld Zinsen zu erheben sind⁶², und deren Höhe wurde zudem spürbar angehoben⁶³.

4.2.2. Vertragliche Garantien für eine bessere Auftragsverwaltung

Vorauszahlungen oder Vorfinanzierungen ohne Gegenleistung zum Zeitpunkt der Zahlung bergen ein nicht zu unterschätzendes Risiko für die finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Bei bestimmten Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaftspolitik sind sie allerdings unabdingbar. Die neue Haushaltsordnung und insbesondere die diesbezügliche Durchführungsverordnung sehen eine Reihe von Maßnahmen zur Minderung dieses Risikos vor. So müssen die Auftragnehmer bzw. Begünstigten nach den Durchführungsbestimmungen erst eine Garantie leisten, bevor sie eine Vorfinanzierung in Anspruch nehmen können.

Die Kommissionsdienststellen tragen mittels einschlägiger vertraglicher oder herkömmlicher Musterbestimmungen (wie sie auch in Verträgen mit Kandidaten- oder Drittländern über Außenhilfen oder die Teilnahme an

⁶¹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002).

⁶² Artikel 86 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1065/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357 vom 31.12.2002).

⁶³ Die Verzugszinsen belaufen sich nunmehr auf den von der Europäischen Zentralbank festgelegten Referenzzinssatz zuzüglich sieben Prozentpunkte bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen bzw. dreieinhalb Prozentpunkte in allen übrigen Fällen - eine beträchtliche Erhöhung gegenüber dem bisherigen Zinssatz, der sich auf den Referenzzinssatz plus eineinhalb Prozentpunkte belief.

Gemeinschaftsprogrammen enthalten sind) dafür Sorge, dass wirksame Bestimmungen über Einziehungsmaßnahmen vorgesehen werden.

4.2.3. *Einziehung durch die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehene Möglichkeit von Zivilklagen und konservatorischen Maßnahmen*

Die im letztjährigen Bericht veröffentlichte Studie⁶⁴ hat gezeigt, dass in den meisten Mitgliedstaaten die Möglichkeit besteht, dass die Kommission eine Zivilklage auf Zahlung von Schadensersatz und Zinsen anstrengt, damit auf dem Gebiet der direkten Ausgaben bestehende Forderungen der Gemeinschaft eingezogen werden. Das Auftreten als Zivilkläger im Rahmen eines Strafverfahrens gilt als ein wirksames Instrument zur Erleichterung der von der Kommission unternommenen Anstrengungen zur Einziehung von Forderungen auf dem Gebiet der direkten Ausgaben. Es bietet mehrere Vorteile und ermöglicht insbesondere die Verkürzung der Verfahrensfristen. In den Ländern des *common law*⁶⁵ besteht zwar für die Kommission keine Möglichkeit zu einem Auftreten als Zivilkläger, doch immerhin ist eine Schadensersatzklage möglich.

Aus dem Bericht für 2003 geht ferner hervor, dass die Kommission bei Strafverfahren in der Regel ab der Untersuchungsphase konservatorische Maßnahmen⁶⁶ beantragen kann.

Die Kommission wollte im Jahr 2004 umfassend prüfen, unter welchen Bedingungen sie die Gemeinschaft in Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit direkten Ausgaben vertreten kann. Der dafür an die Mitgliedstaaten übermittelte Fragebogen bezog sich auf einen praktischen Fall, bei dem ein Wirtschaftsteilnehmer einen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrug begangen hatte. Zwei Mitgliedstaaten⁶⁷ waren nicht in der Lage, diesen Teil des Fragebogens zu beantworten. Sämtliche Antworten können dem einschlägigen Arbeitsdokument der Kommission entnommen werden.

Es bestehen zwar Ähnlichkeiten zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, doch letztere sehen sehr unterschiedliche Bestimmungen über die Einreichung einer Zivilklage der Kommission vor. Dies zeigt, wie wichtig es ist, dass die Kommission eng mit den Justizbehörden zusammenarbeitet. Der Bericht für 2004 hat zudem der Kommission eine bessere Kenntnis der Bedingungen verschafft, die die nationalen Rechtsordnungen bezüglich der Beantragung konservatorischer Maßnahmen vorsehen.

Auftreten der Kommission als Zivilkläger: In den meisten Mitgliedstaaten muss der entsprechende Antrag von der Kommission gestellt werden. In Schweden wird der Antrag in allen Fällen vom Staatsanwalt gestellt. In Finnland und Portugal kann

⁶⁴ KOM(2004)573.

⁶⁵ Irland und Vereinigtes Königreich.

⁶⁶ Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die der zuständige Staatsanwalt oder Richter anordnen kann, um zu verhindern, dass der Beschuldigte vor der Urteilsverkündung seine Vermögenswerte zerstreut. Sie schließen das Einfrieren und die Beschlagnahme seiner Besitzgüter ein.

⁶⁷ Luxemburg und Malta. Auch waren die Antworten einiger anderer Mitgliedstaaten nicht ausführlich genug, um bestimmen zu können, welches die wesentlichen Elemente sind, die die Kommission ihrem Antrag beizufügen hat, wenn sie als Zivilkläger auftreten möchte.

die Staatsanwaltschaft den Vorgang in die Wege leiten, wenn sie dies für angemessen hält. In diesem Fall braucht die Kommission keinen Antrag zu stellen. In Finnland muss die Kommission, wenn sie Schadensersatzforderungen geltend machen möchte, die nicht durch die Anklageschrift der Staatsanwaltschaft erfasst sind, einen Antrag mit den entsprechenden Fakten und Beweisen einreichen.

In einigen Mitgliedstaaten ist es zudem erforderlich, alle dem Antrag zugrunde liegenden Fakten vorzulegen⁶⁸ bzw. den geforderten Schadensersatzbetrag anzugeben⁶⁹. Außerdem muss in einigen Mitgliedstaaten⁷⁰ in dem Antrag klar angegeben werden, welcher kausale Zusammenhang zwischen dem Betrug und dem der Gemeinschaft entstandenen Schaden besteht. Nur zwei Mitgliedstaaten⁷¹ haben angegeben, dass der Antrag auch nach Beginn der Anhörung eingereicht werden kann.

Anforderungen bezüglich der Beweisführung als Zivilkläger: Alle Mitgliedstaaten, die die diesbezüglichen Fragen beantwortet haben, wenden den Grundsatz der freien Beweisführung (durch Zeugenanhörung oder schriftlichen Bericht) an. Die Gerichte wiederum verfahren nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Dies bedeutet, dass ein von der Kommission vorgelegter Beweis für den entstandenen Schaden (z.B. ein von einem Sachverständigen erstellter Prüfbericht) als solcher nicht zwangsläufig als Nachweis dafür ausreicht, dass der betreffende Auftragnehmer einen Verstoß begangen hat.

Wenngleich somit also grundsätzlich die Möglichkeit besteht, mit allen Mitteln den betreffenden Beweis zu erbringen, haben doch drei Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass der Zulässigkeit eines von einem Buchführungsexperten erstellten Berichts als Beweismittel bestimmte Grenzen gesetzt sind. (So ist es in einigen Fällen erforderlich, dass der Bericht von einem staatlich geprüften Sachverständigen⁷² oder von einem durch das Gericht bestellten Experten⁷³ erstellt wurde). In der Tschechische Republik ist der Sachverständigenbericht nur zulässig, wenn er bestimmte Klauseln enthält. In Italien gilt für die Parteien (und somit auch für die Kommission) eine quantitative Einschränkung: Es dürfen höchstens zwei Sachverständige als Zeugen vor Gericht vorgeladen werden.

In anderen Mitgliedstaaten sind Berichte von Buchführungsexperten frei zulässig, aber ihre Würdigung als Beweismittel unterliegt bestimmten Bedingungen⁷⁴.

Konservatorische Maßnahmen: Alle Mitgliedstaaten, die ein Auftreten als Zivilkläger zulassen, erlauben auch die Beantragung konservatorischer Maßnahmen.

Antragsteller: In den meisten Ländern ist es Sache des Geschädigten, also der Kommission, konservatorische Maßnahmen beim zuständigen Staatsanwalt oder

⁶⁸ Tschechische Republik, Griechenland, Italien, Deutschland und Schweden.

⁶⁹ Tschechische Republik, Griechenland, Italien, Lettland und Slowakei.

⁷⁰ Frankreich, Ungarn und Polen.

⁷¹ Niederlande und Slowakei.

⁷² Tschechische Republik.

⁷³ Polen. Dabei muss es sich um einen für das Gericht tätigen Sachverständigen oder um eine auf dem betreffenden Gebiet als kompetent geltende Person handeln.

⁷⁴ So müssen derartige Berichte in Schweden während der Anhörung persönlich vorgelegt werden. In Slowenien kann das Gericht einen Finanzexperten benennen, der das betreffende Dokument prüft.

Richter zu beantragen⁷⁵. Lediglich in zwei Mitgliedstaaten⁷⁶ kann sowohl die Kommission als auch der Staatsanwalt während des Gerichtsverfahrens eine konservatorische Maßnahme beantragen.

Antrag: Bei den obligatorischen Angaben, die ein Antrag auf konservatorische Maßnahmen enthalten muss, gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Einige Länder⁷⁷ schreiben keine Bedingungen für derartige Anträge vor. In anderen Ländern wiederum sind teilweise sehr detaillierte Angaben erforderlich und beispielsweise die genaue Rechtsgrundlage für den Antrag, der ausführliche Sachverhalt, Beweise für die Vermögensaufsplitterung sowie alle bekannten Vermögensgegenstände des Auftragnehmers und ihr Aufenthaltsort zu nennen. In der Slowakei muss der Antrag einen Vorschlag für eine konservatorische Maßnahme enthalten.

Bezüglich der Gefahr, dass Teile des Gemeinschaftsvermögens verschwinden und dann nicht mehr beigetrieben werden können, liegt die Beweispflicht auf Seiten des Geschädigten, sprich: bei der Kommission⁷⁸. Daher liegt es stets im Interesse der Kommission, einen möglichst detaillierten Antrag zu stellen. Zudem sei darauf hingewiesen, dass auch in einigen der Länder des *common law* Maßnahmen vorgesehen sind, die konservatorischen Maßnahmen gleichwertig sind: Anordnungen zum Einfrieren von Vermögen⁷⁹ und Beschlagnahmeanordnungen⁸⁰.

4.3. Landwirtschaft

Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 und 5 der Verordnung Nr. 595/91⁸¹ mitgeteilten Daten wurde der Gesamtrückstand bei den auf Unregelmäßigkeiten beim EAGFL, Abteilung Garantie zurückgehenden Einziehungen im Jahr 2002 auf rund 2,2 Mrd. € geschätzt. Die Kommission teilte in ihrer Mitteilung vom Dezember 2002⁸², die vor allem auf eine bessere Einziehung abstellte, mit, dass sie die Einsetzung einer Taskforce „Einziehungen“ beschlossen hatte, die sich aus Bediensteten des OLAF und der GD Landwirtschaft zusammensetzte. Die Taskforce sollte die Höhe der nicht eingezogenen Beträge klären und Entscheidungen über die finanzielle Verantwortung im Rahmen des förmlichen Rechnungsabschlusses im Bereich EAGFL, Abteilung Garantie vorbereiten. Sie begann im Jahr 2003 mit der Prüfung aller aus der Zeit vor 1999 datierenden Fälle, in denen keine Einziehungen erfolgt waren und das Schadensvolumen jeweils über 500.000 € lag. Die Prüfung betraf 9 Mitgliedstaaten.

⁷⁵ Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Griechenland, Spanien, Finnland, Frankreich, Ungarn, Italien, Lettland, Portugal, Schweden und Slowenien.

⁷⁶ Tschechische Republik und Slowakei. Während der Untersuchungsphase kann der Staatsanwalt sogar ohne Ersuchen des Geschädigten einen derartigen Antrag stellen, um die Interessen des Geschädigten zu wahren und insbesondere, falls die Gefahr besteht, dass der Geschädigte dies unterlässt.

⁷⁷ Österreich, Belgien, Griechenland und Italien.

⁷⁸ Nur in Finnland verhält es sich anders: Dort erfordert die Anordnung einer provisorischen Maßnahme wie einem Transferverbot oder einer Beschlagnahme keinen Nachweis des bestehenden Risikos. Im Prinzip genügt die Angabe in dem Antrag, dass ein großes Risiko besteht. Allerdings muss in dem Antrag näher beschrieben werden, worin das Risiko im Einzelnen besteht.

⁷⁹ England und Wales.

⁸⁰ Schottland.

⁸¹ ABl. L 67 vom 14.3.1991.

⁸² KOM(2002)671 endgültig.

Sie ergab, dass insgesamt 765 Mio. €⁸³ nicht eingezogen worden waren. Ende 2004 hat dann die GD Landwirtschaft das Rechnungsabschlussverfahren eingeleitet und zu diesem Zweck in Anwendung von Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 förmliche Schreiben über die finanzielle Verantwortlichkeit an die 9 betroffenen Mitgliedstaaten übermittelt, die Vorschläge der Kommission für die erforderlichen Finanzberichtigungen enthielten.

Die Taskforce hat außerdem mit der Prüfung der rund 3.400 vor 1999 gemeldeten Fälle mit einem Schadensvolumen von weniger als 500.000 € begonnen, bei denen die betreffenden Beträge (insgesamt schätzungsweise 200 Mio. €) noch nicht eingezogen wurden. Die vom OLAF verwaltete Datenbank für externe Mitteilungen enthält sämtliche Mitteilungen, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 über Unregelmäßigkeiten im Bereich EAGFL, Abteilung Garantie übermittelt werden. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert worden, diese Daten zu überprüfen und gegebenenfalls zu vervollständigen, ein elektronisches Formular über ihre Bewertung der Ergebnisse ihrer Einziehungsmaßnahmen auszufüllen sowie einen Vorschlag bezüglich der Verantwortlichkeit für die nicht eingezogenen Beträge zu unterbreiten. Die Taskforce wird die ihr übermittelten Angaben im Laufe des Jahres 2005 prüfen, damit das förmliche Rechnungsabschlussverfahren nach Beendigung der Prüfung und etwaiger ergänzender Rechnungsprüfungen eingeleitet werden kann.

Die Arbeit der Taskforce hat eine bessere Auswertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten ermöglicht. Dies entspricht der angestrebten Verbesserung der Qualität der verfügbaren Daten über Unregelmäßigkeiten bei den Zahlungen im Rahmen der GAP, zu der sich die Kommission in ihrer Antwort zum Sonderbericht Nr. 3/2004 des Rechnungshofs⁸⁴ verpflichtet hat.

4.4. Strukturfonds

Im Strukturfondsbereich erfolgt die Einziehung der aufgrund von Unregelmäßigkeiten oder Betrugsdelikten zu Unrecht gewährten Beträge durch die Mitgliedstaaten. Die Erstattung dieser Beträge durch die Kommission kann durch Kürzung oder Streichung des Finanzierungsanteils erfolgen, wobei zudem die Möglichkeit der Neuzuweisung der Mittel für andere Maßnahmen besteht, sofern das betroffene Programm noch nicht abgeschlossen ist.

Bei den mit Strukturfondsmitteln kofinanzierten Programmen handelt es sich um mehrjährige Programme auf Teilzahlungsbasis. Die Einziehung zu Unrecht gezahlter Beträge kann vor oder nach Programmabschluss erfolgen. Für den Programmierungszeitraum 1994-1999 war die Frist für die Einreichung des Antrags auf die Schlusszahlung der 31. März 2003. In diesem Zeitraum wurden fast 1.000 Programme mit einem Gesamtvolumen von rund 159 Mrd. €⁸⁵ von der Gemeinschaft

⁸³ Dabei sind 32 Fälle aus der Zeit vor 1999 nicht berücksichtigt, bei denen zwar das Schadensvolumen jeweils über 500.000 € betrug, aber beim Vergleich der Mitteilungen mit den Auditergebnissen Inkohärenzen festgestellt wurden. Diese Fälle werden im Laufe des Jahre 2005 vorrangig behandelt.

⁸⁴ Sonderbericht Nr. 3/2004 über die Wiedereinziehung vorschriftswidriger Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. C 269 vom 4.11.2004).

⁸⁵ Dabei handelt es sich um mehrjährige Programme. Ohne direkt finanzierte Strukturfondsprojekte und ohne Projekte, die mit Kohäsionsfondsmitteln kofinanziert wurden.

kofinanziert. Die anweisungsbefugten und mittelbewirtschaftenden Dienststellen der Kommission (GD REGIO, EMPL, AGRI und FISH) leisten mit Unterstützung des OLAF das administrative und finanzielle Follow-up für den Abschluss dieser Programme. Dieses gründet sich vor allem auf die Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1681/94⁸⁶ übermitteln und in der Datenbank für externe Mitteilungen gespeichert werden.

Die Mitgliedstaaten haben in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 im Berichtszeitraum Fälle von Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtschadensvolumen von rund 1,370 Mrd. €⁸⁷ an Gemeinschaftsmitteln gemeldet.

5.028 dieser Fälle sind auf Kommissionsebene endgültig abgeschlossen worden, wodurch insgesamt 634,6 Mio. € von den Schlusszahlungen abgezogen wurden. Zu insgesamt 2.604 Fällen aus diesem Zeitraum haben die Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt, dass die betreffenden Verwaltungs- oder Strafverfahren auf nationaler Ebene abgeschlossen worden sind. Die Dienste der Kommission bereiten Entscheidungen vor zur haushaltsmäßigen Anrechnung der nicht eingezogenen Beträge.

Noch nicht abgeschlossen sind 2.694 Fälle mit einem einzuziehenden Betrag von ungefähr 647 Mio. €.

⁸⁶ ABl. L 178 vom 12.7.1994.

⁸⁷ Stand laut Datenbestand der externen Datenbank am 18.4.2005.