

EUROPÄISCHES PARLAMENT



GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT

THEMENBLÄTTER

Haushaltsangelegenheiten Nr. 1

**Betrug im Zusammenhang mit dem
EU-Haushalt**

Die alleinige Verantwortung für die dargelegten Ansichten, die nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments wiedergeben, liegt bei den Verfassern.

10.02.1998

PE 167.114

DA

DE

EL

EN

ES

FR

FI

IT

NL

PT

SV

Zusammenfassung

In dieser Notiz wird der Betrug zu Lasten des EU-Haushalts in seinem politischen und gesetzlichen Kontext geschildert. Es wird auf die Art der häufig vorkommenden Betrugsfälle eingegangen und dargelegt, auf welcher Ebene sie stattfinden. Ferner werden die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung umrissen, wobei auch die Rolle des Europäischen Parlaments zur Darstellung kommt.

VERFASSER: Anthony COMFORT
Hauptverwaltungsrat
Schuman-Gebäude 6/60

HERAUSGEBER: EUROPÄISCHES PARLAMENT
DIREKTION B
Abteilung Haushalt, Bürgerrechte und innere Angelegenheiten, Geschäfts-
ordnung, Petitionen und vergleichendes Recht
EUROPÄISCHES PARLAMENT L-2929 LUXEMBURG
Tel.: (00352) 4300-22167
Fax: (00352) 4300-27723
E-mail: acomfort@europarl.eu.int

Original: Fertigstellung des englischen Manuskripts im November 1997- Diese Veröffentlichung liegt auch in französischer Sprache vor.

Einleitung

Die Frage der Betrugsfälle unter Verletzung der Interessen der Steuerzahler in der EU erlangte bei den Schwerpunktbereichen der EU-Institutionen oberste politische Priorität. Der Europäische Rat hat verschiedene Schlußfolgerungen angenommen, in denen die Forderung gestellt wird, der Betrugsbekämpfung mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dies geschah insbesondere auf dem Treffen des Rates von Essen im Dezember 1994. Die Kommission widmet sich ebenfalls zunehmend diesem Bereich und hat Legislativvorschläge vorgelegt (siehe unten).

Doch muß die Betrugsbekämpfung in dem größeren Rahmen der Bemühungen zur Verbesserung der Haushaltsführung der Europäischen Union und auch der bestehenden Kontrolle des Haushalts der Union betrachtet werden. Zu dieser Kontrolle gehören die Jahres- und Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofs, die von den anderen EU-Institutionen aufmerksam zur Kenntnis genommen werden und dem jährlichen Beschluß des Parlaments zur Entlastung der Kommission für die Bewirtschaftung der EU-Mittel im betreffenden Haushaltsjahr mit zugrunde gelegt werden. Ferner schreibt eine Haushaltsordnung strenge Verfahren bei der Vornahme sämtlicher Ausgaben der EU-Institutionen vor.

Im EP fallen Betrügereien zu Lasten des EU-Haushalts in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich des Ausschusses für Haushaltskontrolle¹.

Gesetzliche Grundlage

Artikel 209a des EG-Vertrags sieht folgendes vor:

"Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck mit Unterstützung der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Behörden."

Die Bestimmungen für die Entlastung des EU-Haushalts sind in Artikel 206 des EG-Vertrags festgelegt. Für die Erörterung der Auswirkungen des Vertrags von Amsterdam auf diese Artikel wird auf das entsprechende Themenblatt über die institutionellen Aspekte der Haushaltskontrolle verwiesen.

¹ Punkt 10 der Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse, XV - Ausschuß für Haushaltskontrolle, Anlage VI der Geschäftsordnung des EP, 12. Auflage, November 1996.

Die Haushaltsordnung, die die Maßnahmen aller EU-Institutionen im Haushaltsbereich regelt, wurde zuletzt durch die Verordnung des Rates Nr. 2333/95 vom 18.9.95² geändert. Darüber hinaus gibt es eine Anzahl von Durchführungsverordnungen der Kommission³.

Die betreffenden Verordnungen legen für bestimmte ausgabenwirksame Politiken Verfahren fest, die zur Betrugskontrolle beitragen sollen, beispielsweise durch das Erfordernis einer genauen Überwachung der Programme, die Gelder aus den EU-Strukturfonds erhalten. Es sei jedoch vermerkt, daß die Umsetzung solcher Politiken und die Durchführung der notwendigen Kontrollen größtenteils den nationalen Behörden und nicht den EU-Institutionen obliegt.

Betrugsebene

Der Europäische Rechnungshof stellte in den Schlußfolgerungen seiner jüngsten Zuverlässigkeitserklärung⁴ für das Jahr 1996 fest, daß 5,4% des Gesamthaushaltes mit erheblichen Fehlern behaftet waren. Die meisten dieser Fehler traten in bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der durch die Gemeinschaft zu finanzierenden Vorgänge auf; 90% auf der Ebene der Verwaltung der Mitgliedstaaten, wobei im Bereich des EAGFL - Abteilung Garantie eine durchschnittlich niedrigere und im Bereich der Strukturfonds eine durchschnittlich höhere Rate auftrat. Diese "Fehler" waren formaler Art und geschahen nicht unbedingt in betrügerischer Absicht. Der Ausdruck "Unregelmäßigkeiten" wurde hier nicht verwendet, doch bezeichnete der Hof in der Vergangenheit damit sowohl Fehler in der Verwaltung als auch Betrugsfälle. Oftmals ist es schwierig, diese Konzepte klar zu trennen, aber es wird weithin anerkannt, daß die Vorgänge, mit denen der europäische Steuerzahler vorsätzlich betrogen werden soll, nur einen kleinen Teil der vom Europäischen Rechnungshof aufgedeckten Fälle ausmachen.

Der Rechnungshof stellte jedoch in Ziffer 19.4 seiner Schlußfolgerungen auch folgendes fest:

"Gewisse vorsätzlich zu Lasten der Gemeinschaftsfinanzen begangene Unregelmäßigkeiten, wie beispielsweise die Nichtanmeldung zollpflichtiger Einfuhren können naturgemäß mit Hilfe der üblichen Prüfungsverfahren nicht aufgedeckt werden. Der Hof kann somit keine Gewähr übernehmen, daß derartige Fälle nicht existieren."

In Kapitel 1 des Jahresberichts des Europäischen Rechnungshofes wird insbesondere der Bereich der Eigenmittel untersucht und auf eine Reihe von Problemen bei den gemeinschaftlichen Zollvorschriften hingewiesen, zu denen sowohl Fehler in der Verwaltung als auch Betrugsfälle gehören. Bei den genannten Fällen handelt es sich insbesondere um falsch ausgestellte Ursprungszeugnisse, die die Exporteure in Ländern mit Vorzugstarifen dazu berechtigen, zu ermäßigten Zollgebühren bzw. zum Nullsatz Waren in die EU zu versenden.

² ABl. L 240 vom 7.10.95, S. 1

³ Insbesondere Verordnung der Kommission Nr. 3418/93, ABl. L 315 vom 16.12.93.

⁴ ABl. C 348 vom 18. November 1997, Jahresbericht des Rechnungshofs für 1996, Band 2; die "Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge" (bekannt als "DAS") ist eine neue, durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Anforderung, die in Artikel 188c Absatz 1 des EG-Vertrags eingefügt wurde.

Es ist unmöglich, den absoluten Betrugsumfang genau festzustellen. Das Europäische Parlament richtete vor kurzem einen Untersuchungsausschuß zur Überprüfung des Gemeinschaftlichen Versandverfahrens ein, bei dem es, wie nach zwei vom Rechnungshof über diesen Sektor erstellten Berichten bekannt wurde, zu vielen Betrügereien kam (siehe unten). Nach einer eingehenden Untersuchung des Problems, bei der viele Zeugen gehört wurden, gelangte der Berichterstatter des Ausschusses zu dem Schluß, daß mindestens 3,5 Mrd. ECU der an die Europäische Union und die nationalen Haushalte zu zahlenden Zölle und Verbrauchsteuern pro Jahr umgangen werden. Diese Zahl beruht jedoch nur auf Schätzungen und es ist unmöglich, verlässliche Informationen zu erhalten.

Wie im letzten Jahresbericht der UCLAF über die Betrugsbekämpfung⁵ aufgezeigt wurde, weisen die Schätzungen der Europäischen Kommission darauf hin, daß angezeigte und festgestellte Betrügereien vornehmlich im Bereich der traditionellen Eigenmittel auftreten und ihre Zahl schätzungsweise doppelt so hoch ist wie im ausgabenintensivsten Politikbereich, in der Landwirtschaft. Im Bereich der Strukturfonds und anderer Politiken mit Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt war die Zahl der ermittelten Betrugsfälle viel geringer.

In einigen spezifischen Fällen wurden Betrügereien aufgedeckt, an denen die EU-Institutionen selbst beteiligt waren. Vor kurzem veröffentlichte der Rechnungshof einen Sonderbericht zur Fremdenverkehrspolitik⁶. Aufgrund der Probleme bei der Organisation des Europäischen Fremdenverkehrsjahrs 1990 hatte der Rechnungshof bereits einen vorläufigen Bericht erstellt, wobei keine besonderen Betrugsfälle ermittelt werden konnten, wenn er auch auf Fehler in der Verwaltung hinwies. Allerdings wurden anschließend weitere Informationen bekannt, die zu der Verhaftung von zwei Beamten der Kommission durch die belgischen Behörden führten. Diese Informationen ergaben sich bei den von der eigenen Generaldirektion der Kommission für Finanzkontrolle durchgeführten Untersuchungen, die wiederum die Betrugsbekämpfungsstelle der Kommission, die UCLAF, alarmierte. Ausgelöst wurde diese Ermittlung jedoch durch eine Beschwerde, die von einem Mitglied des Europäischen Parlaments bei den belgischen Behörden eingereicht wurde⁷. Die Immunität, die EU-Beamte vor der Verfolgung durch nationale Polizeibehörden schützt, wurde nun auf Antrag der in diesem Fall ermittelnden belgischen Behörden bei 6 Beamten der Kommission aufgehoben. Die Aufhebung der Immunität ist notwendig, um Untersuchungen zu ermöglichen; sie bedeutet allerdings nicht, daß eine Person in irgendeiner Weise schuldig ist.

Der Fall im Fremdenverkehrsreferat der Europäischen Kommission ist, obwohl gravierend und folgenschwer für die Beziehungen zwischen den EU-Institutionen, für den Haushalt von geringerer finanzieller Bedeutung als andere Bereiche, in denen es außerhalb der EU-Institutionen zu Betrügereien kommt. Bei den Agrarausgaben gibt es einige Erzeugnisse, bei denen es bekanntermaßen besonders häufig zu betrügerischen Forderungen von Begünstigten kommt. In zunehmendem Maße wurde bekannt, daß es auch bei Programmen und Projekten, die im Rahmen der EU-Strukturfonds finanziert werden, zu Betrügereien kommt. Fälle aus jüngster Vergangenheit werden nachstehend erörtert.

⁵ Siehe Anmerkung 13

⁶ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 3/96 über Fremdenverkehrspolitik und die Förderung des Fremdenverkehrs.

⁷ Zwei Berichte des Ausschusses für Haushaltskontrolle wurden angenommen. Der erste behandelt den Sonderbericht Nr. 3/96 des Rechnungshofes über die Fremdenverkehrspolitik und die Förderung des Fremdenverkehrs (Berichterstatter: Herr De Luca-EP 222.172/def-A4/0040-98), und der zweite behandelt das Verhalten der Kommission bei angeblichen Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Fremdenverkehrsbereich (Berichterstatterin: Frau Wemheuer-EP 222.170/rev2-A4/0040-98).

Die Art der Betrugsfälle

Aus den Untersuchungen der UCLAF geht hervor, daß den Betrügereien, die den EU-Haushalt am meisten belasten, ein organisiertes kriminelles Vorgehen zugrunde liegt und dabei die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Zollbereich mißbraucht werden. Die größeren Betrugsfälle sind häufig grenzüberschreitender Natur und nutzen die Lücken in den komplizierten EU-Rechtsvorschriften, die manchmal aufgrund der Notwendigkeit, einen Kompromiß zwischen unterschiedlichen nationalen Interessen zu erzielen, Betrügereien nicht gerade erschweren.

Fehlende gemeinsame Ermittlungsbehörden und die Schwierigkeiten in der justitiellen Zusammenarbeit haben zur Folge, daß man bei diesem kriminellen Vorgehen kaum eine Strafe riskiert. Auf zentraler Ebene stehen nur geringe Ressourcen zur Verfügung, und die Koordinierung zwischen der nationalen Polizei und den Zollbehörden wird sowohl durch Sprachprobleme als auch durch die verschiedenartigen Befugnisse und Organisationen in den 15 Mitgliedstaaten behindert. Darüber hinaus werden bei großangelegten Betrügereien häufig eine ausgereifte Technologie, komplizierte Logistik sowie eine sorgfältig gefälschte Dokumentation verwendet und die Erträge anschließend über komplexe grenzüberschreitende Vorgänge "gewaschen". Die für die Bekämpfung derartiger Betrügereien verantwortlichen Organe sind oft schlecht ausgerüstet und durch nationale Grenzen getrennt.

Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung

Jüngste Entwicklungen

Spätestens seit 1991 steigen die Aktivitäten zur Bekämpfung der Betrügereien zu Lasten des EU-Haushalts an. Die Europäische Kommission, der Rechnungshof und der Ausschuß des Parlaments für Haushaltskontrolle waren schon immer daran beteiligt, aber seit dem Vertrag von Maastricht schenken auch der Ministerrat und der Europäische Rat der Angelegenheit mehr und mehr Aufmerksamkeit. So stellte der Rat auf dem Gipfeltreffen von Kopenhagen im Juni 1993 folgendes fest:

"Der Europäische Rat hob hervor, wie wichtig es ist, Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Haushaltsmitteln der Gemeinschaft sowohl angesichts der hiervon betroffenen Beträge als auch im Hinblick auf eine Förderung des Vertrauens in das europäische Aufbauwerk weiterhin zu bekämpfen....."

Das Thema wurde insbesondere auf dem Europäischen Rat von Korfu im Juni 1994 erörtert, und es wurde damit begonnen, ein europäisches Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften auszuarbeiten. Ernsthafte Probleme waren die Unvereinbarkeit der nationalen strafrechtlichen Bestimmungen und die fehlenden angemessenen, abschreckenden Strafen für Betrügereien zu Lasten des EU-Haushalts.

Diese Probleme waren Thema der Entschließung des Rates vom 6.12.94⁸ auf einer Tagung der Justiz- und Innenminister, während der Europäische Rat von Essen im gleichen Monat zu einer konzertierten Aktion der Institutionen und Mitgliedstaaten gegen Betrügereien aufforderte und die Mitgliedstaaten ersuchte, Berichte über die auf innerstaatlicher Ebene zur Bekämpfung der Ver-

⁸

ABl. C 355 vom 14.12.94

schwendung und des Mißbrauchs von Gemeinschaftsmitteln durchgeführten Maßnahmen vorzulegen. Aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedstaaten, mehr Befugnisse an die EU-Institutionen abzugeben, wählte man zur Förderung der Zusammenarbeit neben einer Verordnung des Rates über die Festlegung eines rechtlichen Rahmens für weitere EU-Aktionen das Instrument eines Regierungsabkommens bzw. -übereinkommens, das von den Parlamenten der Unterzeichnerstaaten ratifiziert werden muß. Dieses Konzept wurde vom Europäischen Parlament nicht gebilligt, das auf dem "ersten Pfeiler" beruhende Maßnahmen vorgezogen hätte, d.h. unter der Kontrolle der europäischen Institutionen und nicht in Abhängigkeit von der Zusammenarbeit der Regierungen.

Trotzdem wurde dieses Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften im Juli 1995 unterzeichnet (es wird jedoch nicht vor der Ratifizierung in Kraft treten)⁹. Ziel des Übereinkommens ist die Definition von Betrügereien zu Lasten des EU-Haushalts und die Festlegung der strafrechtlichen Verantwortung der Betrüger, der zu verhängenden Strafen und der gerichtlichen Zuständigkeit. Es soll innerhalb der Gemeinschaft einen einheitlichen Schutz bieten.

Die Berichte der Mitgliedstaaten über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschwendung und des Mißbrauchs von Gemeinschaftsmitteln wurden zusammen mit einer Synthese der Kommission im Dezember vom Europäischen Rat in Madrid erörtert. Dabei wurde die Verordnung des Rates Nr. 2988/95¹⁰, die den rechtlichen Rahmen festlegt, verabschiedet (außerdem der Rechtsakt über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften) - jedoch ohne die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen. Diese Verordnung bezieht sich auf alle Ausgaben und Eigenmittel der EU und legt die verwaltungsrechtlichen Sanktionen der Gemeinschaft sowie das Konzept des "Rechtsmißbrauch" als wesentliche Elemente bei der Betrugsbekämpfung fest. Das Verhältnis zwischen nationalen strafrechtlichen Verfahren und dem Verwaltungsrecht der Gemeinschaft wird dabei deutlich gemacht.

In dem durch die Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten Rechtsrahmen wurde 1996 eine weitere Verordnung des Rates betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten¹¹ verabschiedet. Sie legt die Vorschriften über die Befugnisse und Aufgaben der Inspektoren der Kommission fest und stellt die Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission auf eine offiziellere Grundlage.

Am 27.9.1996 wurde ein erstes Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften unterzeichnet, das sich gegen Bestechungshandlungen richtet, bei der nationale oder Gemeinschaftsbeamte beteiligt sind, durch die möglicherweise die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschädigt werden können¹². Alle Mitgliedstaaten müssen derartige Bestechungsfälle zu Straftaten erklären, die in schweren Fällen auch zur Auslieferung führen können und Strafen, u.a. auch Freiheitsstrafen, nach sich ziehen. Ein zweites Protokoll bezieht sich auf die strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen, die

⁹ ABl. C 316 vom 27.11.1995; EP-Entschließung vom 19.9.96, ABl. C 320, 28.10.96.

¹⁰ ABl. L 312 vom 23.12.95

¹¹ Verordnung des Rates Nr. 2185/96, ABl. L 292, 15.11.96

¹² ABl. C 313, 23.10.96. Siehe außerdem das Protokoll über die Auslegung des Europäischen Gerichtshofs zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EU, 29.11.96, worin der EuGH für Vorabentscheidungen für zuständig erklärt wird.

Beschlagnahme der Erträge aus den Verbrechen, die Geldwäsche und die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten; es wurde vom Rat am 19. Juni 1997 verabschiedet¹³ (im Anschluß an die am 26.5.97 erfolgte Verabschiedung eines neuen Übereinkommens über die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß Bestechung und Bestechlichkeit auf nationaler Ebene Straftaten sind¹⁴).

Die langen Verzögerungen bei der Ratifizierung des Übereinkommens und seiner Protokolle durch die nationalen Parlamente lassen allerdings Zweifel an einem ausreichenden einzelstaatlichen Engagement zur Bekämpfung von Betrügereien in den EU-Politiken aufkommen. Bis heute hat kein einziges Parlament eines Mitgliedstaats das im Juli 1995 unterzeichnete Übereinkommen ratifiziert. Trotzdem besteht immer noch die Hoffnung, daß das Übereinkommen und seine Protokolle im Laufe des Jahres 1998 in Kraft treten werden, da der Vertrag von Amsterdam eine Bestimmung enthält, die das Inkrafttreten eines solchen Übereinkommens für die betreffenden Mitgliedstaaten ermöglicht, sobald es durch die Mehrheit der Unterzeichnerstaaten ratifiziert wurde (Artikel K.6).

Maßnahmen der Kommission

Innerhalb dieses schwierigen Rechtsrahmens war die Kommission bei der Verfolgung von Betrugsfällen trotzdem insofern sehr aktiv, als es ihr gelang, diese Fälle aufzudecken. Zu diesem Zweck richtete sie im Jahr 1988 in ihrem Generalsekretariat eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Betrügereien (UCLAF) ein, in der es nach einer Umstrukturierung im Jahr 1993 Sonderreferate gibt, die sich mit Politik, dem Nachrichtendienst, den gemeinsamen Marktorganisationen in der Landwirtschaft, dem Handel mit Agrarerzeugnissen, den Strukturfonds und den Eigenmitteln befassen. Das Personal der Koordinierungsstelle wurde seit 1993 - im Anschluß an einen Vorstoß des Parlaments zur Schaffung zusätzlicher Stellen - beträchtlich erhöht. In der UCLAF sind nun die Sonderreferate zur Betrugsbekämpfung zusammengeschlossen, die früher in andere GD eingegliedert waren. Kommissionsmitglied Gradin zeichnet hierfür verantwortlich.

Die Kommission erarbeitet im Vorfeld der jährlichen Aktivitäten zur Betrugsbekämpfung ein Jahresarbeitsprogramm und erstellt seit 1990 Jahresberichte¹⁵.

Es werden viele Seminare abgehalten, um die Arbeit der UCLAF mit den nationalen Dienststellen zu koordinieren und diese über die grenzüberschreitenden Betrügereien in der Gemeinschaft zu informieren. Besondere Ausbildungskurse finden für nationale Beamte statt, die für die Verhinderung von Betrugsfällen zu Lasten des EU-Haushalts verantwortlich sind - vor allen Dingen für die in Steuerbehörden, Zollbehörden, Rechnungshöfen, Polizei- und Gerichtsbehörden zuständigen Beamten. In zunehmendem Maße werden solche Seminare und Kurse auch für Beamte der EU-Partner in Mittel- und Osteuropa veranstaltet. Viele Gremien, in denen die Kommission und nationale Beamte vertreten sind, halten regelmäßig Treffen ab; dazu gehört insbesondere der Beratende Ausschuß für die Betrugsbekämpfung.

¹³ ABl. C 221, 19.7.97; EP-Entschließung vom 24.10.96, ABl. C 347, 18.11.96

¹⁴ ABl. C 195, 25.6.97; EP-Entschließung vom 15.11.96, ABl. C 362, 2.12.96

¹⁵ Der Jahresbericht über die Betrugsbekämpfung für 1995 wurde vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG unter der ISBN-Nr. 92-827-6560-1 veröffentlicht; der Jahresbericht für 1996 unter der ISBN-Nr. 92-828-0485-2.

- **Ermittlungen**

Die von der UCLAF und den Dienststellen der Mitgliedstaaten aufgedeckten Betrugsfälle sind sehr unterschiedlicher Art. Wenn es sich um Wirtschaftsteilnehmer handelt, können die Betrugsfälle in der illegalen Ausnutzung der wirtschaftlichen Position zur Vergrößerung des Marktanteils bestehen. Häufiger jedoch werden die Vorschriften und Subventionen der EU ausgenutzt, um einen direkten wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen. Wenn ein derartiger Betrugsfall grenzüberschreitende Dimensionen annimmt, stoßen die Ermittlungsdienststellen der Mitgliedstaaten auf offensichtliche Probleme, die häufig rechtlicher Natur sind. Doch haben die für die Betrugsfälle verantwortlichen Organisationen keine derartigen Probleme. Mit raffinierten Netzen von Anbietern und Betreibern bedienen sie sich oft der Hilfe von Komplizen in vielen verschiedenen Ländern.

Bei den größten durch Organisationen verübten Betrugsfällen, die von der Kommission 1996 untersucht wurden, handelte es sich um das Schmuggeln von Zigaretten und Alkohol. In anderen Fällen ging es um die Mehrwertsteuer für Computeranteile; Ausfuhrerstattungen für Olivenöl; das Austauschen von qualitativ hochwertigem Rindfleisch durch Schlachtabfälle; die Entnahme verschiedener Produkte aus sich im Versandverfahren befindlichen Lieferungen sowie fingierte Weinexporte. Verschiedene großangelegte Betrügereien gab es auch in Verbindung mit den Ursprungs- und Handelsbestimmungen im Rahmen der Präferenzabkommen der Gemeinschaft; hinzu kam eine große Anzahl von Betrugsfällen in Zusammenhang mit der GAP, den Strukturfonds, Forschungsfonds, der Energie sowie mit verschiedenen Vorgängen im Zusammenhang mit der humanitären Hilfe und dem EEF.

- **Legislativvorschläge**

Ein großer Teil des Gesetzgebungsprogramms der Kommission in diesem Bereich wurde inzwischen abgeschlossen, obwohl die Ratifizierung des Übereinkommens durch die nationalen Parlamente und die Durchführung der neuen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten natürlich auf einem anderen Blatt stehen. Nach den ursprünglichen Plänen der Kommission sollte das zweite Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen weiter gefaßt sein und die Leitlinien und Vorschriften für die justitielle Zusammenarbeit und die gemeinsame Ermittlung grenzüberschreitender Betrugsfälle festlegen. Es hat jene Aspekte der Verordnungen des Rates vom November 1991 und vom 1.12.94¹⁶ in die Praxis umgesetzt, die die Geldwäsche und die strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen behandeln, muß jedoch zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise erweitert werden.

- **Versand**

Im Gemeinschaftlichen Versandverfahren, das die Einfuhr von Waren in das Hoheitsgebiet der Union und ihrer EFTA-Partner (sowie von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik) ohne die Zahlung von Zollgebühren oder Sonderverbrauchsteuern ermöglicht, vorausgesetzt, daß sie anschließend reexportiert werden, kam es zu größeren Betrügereien, was sich stark auf die öffentlichen Haushalte auswirkte. Trotz verschiedener Versuche, die Verfahren zu straffen¹⁷, ist der diesbezügliche Einnahmefall weiterhin beträchtlich, und bei einigen sensiblen Waren, wie z.B. dem Tabak, wurde eine 100%ige Bürgschaft in Höhe der jeweiligen Steuern und Zölle gefordert.

¹⁶ ABl. C 328, 17.12.91

¹⁷ beispielsweise die in der Mitteilung der Kommission vom 29.3.95 erläuterten Vorschläge, KOM(95)108

Die Rolle des Europäischen Parlaments wird nachfolgend beschrieben. Derzeit wird eine umfangreiche Überarbeitung der Versandverfahrensbestimmungen durchgeführt, wozu eine weitreichende Informatisierung gehört. Allerdings verzögert sich der Abschluß dieses Projekts.

- **Andere Maßnahmen**

Die Kommission entwirft ihre Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. In regelmäßigen Abständen finden Kurse und Konferenzen statt, durch die die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene verbessert wird und bei grenzüberschreitenden Betrugsfällen effektivere Maßnahmen ergriffen werden sollen. Fortbildungskurse werden auch im Rahmen der PHARE- und TACIS-Programme für Partnerländer veranstaltet.

Rolle des EP

Die Rolle des Parlaments ist politischer Natur. Es macht die Öffentlichkeit auf Probleme aufmerksam; es erörtert diese Fragen in seinen Ausschüssen und öffentlichen Anhörungen; es überprüft mögliche Lösungen und gibt Empfehlungen ab. Infolgedessen kann das Parlament nur indirekt handeln - der eigene Haushaltsplan ist die einzige Ausnahme -, indem es verschärfte Maßnahmen von der Kommission und vom Rat fordert. Die Themen sind außerdem von besonderem Interesse für das Parlament und für die EU im allgemeinen, da es möglicherweise zu einem Konflikt zwischen dem Konzept der "Subsidiarität" und der effektiven Verwaltung der EU-Politiken kommen kann. Maßnahmen für den angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der EU könnten in manchen Fällen auch gemeinsame Aktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten erfordern, was einigen Mitgliedstaaten wie eine unakzeptable Übertragung von Befugnissen an die Institutionen der Union erscheinen mag.

Im allgemeinen bestand die Rolle des Parlaments darin, auf strengere Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu drängen. Dies geschah durch die vom Ausschuß für Haushaltskontrolle erstellten Berichte und Entschlüsse¹⁸ und die von ihm vorgenommene Überprüfung der finanziellen Durchführung der EU-Politiken; seine Anfragen an die Kommission und den Rat; die Gewährleistung seitens des Parlaments, daß mehr Gelder im Haushaltsplan für diesen Zweck bereitgestellt werden, sowie durch die Veranstaltung öffentlicher Anhörungen. Vor kurzem machte das Parlament auch zum ersten Mal von der neuen, ihm durch den Vertrag von Maastricht erteilten Befugnis Gebrauch, einen Untersuchungsausschuß für die Untersuchung von Betrugsfällen in einem bestimmten Bereich einzusetzen - den Untersuchungsausschuß für das Gemeinschaftliche Versandverfahren.

Die größte Befugnis des Parlaments ist jedoch die Entlastungsbefugnis. Jedes Jahr prüft sein Ausschuß für Haushaltskontrolle die Ausführung des EU-Haushaltsplans und hat das Recht, der Kommission die Erteilung der Entlastung zu verweigern, wenn es glaubt, daß es zu bedeutenden Fehlentscheidungen gekommen ist. In diesem Zusammenhang spricht es außerdem Empfehlungen aus, auf die die Kommission reagieren muß.

Es ist jedoch weiterhin so, daß der größte Handlungsbedarf zur Betrugsbekämpfung in den Mitgliedstaaten besteht, da diese für die Verwaltung von ungefähr 80% der EU-Ausgaben

¹⁸ siehe insbesondere den Bericht über den Jahresbericht der Kommission 1996 und ihr Arbeitsprogramm 1997/98 über den Schutz der finanziellen Interessen und die Betrugsbekämpfung: A4-0287/97 (Berichterstatter: Herr BÖSCH); EP-Entscheidung vom 22. Oktober 1997.

verantwortlich sind. Die Institutionen der Gemeinschaft sind nun gut vorbereitet und verbessern ihre Haushaltsführung kontinuierlich; dennoch können die von diesen Institutionen in der Verwaltung der Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen nicht sehr weitreichend sein. Aus diesem Grund lag der Schwerpunkt der Kontrollen der Kommission darin sicherzustellen, daß angemessene Finanzkontrollsysteme in den Mitgliedstaaten vorhanden sind. Das Parlament hat ferner versucht zu gewährleisten, daß Strafen, die gegenwärtig Mitgliedstaaten auferlegt werden, die die angemessenen Kontrollen im Agrarsektor nicht durchführen, auf andere Gebiete der EU-Politik ausgeweitet werden, aber dieser Vorschlag wurde von den Mitgliedstaaten noch nicht gebilligt.

Die Bemühungen des Parlaments und der Kommission, einen Vertrag über den gesetzlichen Schutz der finanziellen Interessen der EU abzuschließen, die bereits im Jahr 1976 begannen, waren nun teilweise von Erfolg gekrönt. Der Vertrag von Maastricht verpflichtet die Mitgliedstaaten, Gelder aus dem Haushalt der Gemeinschaft bei Betrugsfällen so wie staatliche Ressourcen zu behandeln. Das neue, oben erörterte Übereinkommen, wird nach seiner Ratifizierung das Konzept des gemeinsamen Interesses in diesem Bereich beträchtlich erweitern. Dieses gemeinsame Interesse war der Grund für die Abhaltung von gemeinsamen Sitzungen des Parlaments mit Delegationen aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten im Jahr 1996, in deren Rahmen das Thema des Betrugs zu Lasten des EU-Haushalts ausführlich erörtert wurde.

Auf einer anderen Ebene beabsichtigte das Parlament, die Einbeziehung des einzelnen Bürgers in die Betrugsbekämpfung zu verstärken. Hier ist vor allen Dingen die Initiative für das kostenfreie 'Betrugstelefonssystem' zu nennen, das 1994 verwirklicht wurde und es jedem ermöglicht, die betreffenden Abteilungen der Kommission kostenfrei anzurufen, um Informationen über Betrugsfälle und den EU-Haushalt mitzuteilen.

Die justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist für das Parlament ein wichtiger, damit zusammenhängender Bereich. Es hat Mittel für ein gemeinschaftsweites Netzwerk nationaler Vereinigungen von Juristen für den Schutz der finanziellen Interessen der EG zur Verfügung gestellt und eine öffentliche Anhörung mit dem Titel "Schutz des europäischen Steuerzahlers: Für einen gemeinsamen strafrechtlichen Rechtsraum" abgehalten.

Andere Aktivitäten des Europäischen Parlaments im Bereich der Betrugsfälle aus jüngster Zeit:

- * Öffentliche Anhörung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugsfällen zu Lasten des Haushalts der Europäischen Union; 29./30. Mai 1995 in Brüssel (Zusammenfassung der Arbeiten beim Ausschuß für Haushaltskontrolle erhältlich)
- * Interparlamentarische Konferenz über die Bekämpfung von Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts, 23./24. April 1996 in Brüssel (Dokumente veröffentlicht unter PE 217.468)
- * Untersuchungsausschuß für das Gemeinschaftliche Versandverfahren (Bericht erschienen in 4 Bänden, 19. Februar 1997, PE 220.895).

Eine weiteres Hearing über Betrug im Zusammenhang mit den Ursprungsbestimmungen und den Präferenzhandelsabkommen soll im April 1998 stattfinden.

* * *