



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2011
SEK(2011) 1611 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über das Programm „Hercule III“ zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union

{KOM(2011) 914 endgültig}

{SEK(2011) 1610 endgültig}

Dieser Bericht bindet ausschließlich die an seiner Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Beschlüssen der Kommission in keiner Weise vor.

<u>ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG ZUM PROGRAMM „HERCULE“</u>	3
<u>1. POLITISCHER KONTEXT UND BEITRAG ZU DEN PRIORITÄTEN DER EU</u>	3
<u>2. KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER</u>	3
<u>3. PROBLEMSTELLUNG UND INTERVENTIONSLOGIK</u>	3
<u>4. PROGRAMMZIELE</u>	5
<u>5. SUBSIDIARITÄT UND ZUSATZNUTZEN FÜR DIE EU</u>	5
<u>6. BESCHREIBUNG DER OPTIONEN</u>	5
<u>7. WIRKUNGSANALYSE ZU DEN VERSCHIEDENEN OPTIONEN</u>	6
<u>8. VERBINDUNGEN ZU ANDEREN INITIATIVEN NACH 2013</u>	7
<u>9. VEREINFACHUNG UND VERRINGERUNG DES VERWALTUNGSaufwANDS</u>	7
<u>10. MONITORING UND BEWERTUNG</u>	7

Zusammenfassung der Folgenabschätzung zum Programm „Hercule“

1. Politischer Kontext und Beitrag zu den Prioritäten der EU

Das Programm „Hercule“ ist das einzige Instrument, das speziell der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen gewidmet ist. Verwaltet wird das Programm vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht einen effektiven und gleichwertigen Schutz der finanziellen Interessen der Union in den Mitgliedstaaten und den Einrichtungen der EU sowie eine enge Zusammenarbeit zur Verwirklichung dieses Ziels vor.

Die Ausgaben für das Programm „Hercule II“ belaufen sich im Zeitraum 2007-2013 auf 98,5 Mio. EUR. Es wird vorgeschlagen, die gegenwärtige Finanzausstattung von 15 Mio. EUR jährlich auch im Rahmen von Hercule „III“ beizubehalten.

Die Ausgaben für Hercule II verteilen sich folgendermaßen:

1. technische Unterstützung (60 %)
2. spezielle Schulungsmaßnahmen im Bereich der Betrugsbekämpfung (35 %)
3. Unterstützung der Vereinigungen für europäisches Strafrecht und den Schutz der finanziellen Interessen der EU (europäische Anwaltsvereinigungen) (5 %)

Aus den Mitteln für die Bereiche 1 und 2 müssen zudem mindestens 6 Mio. EUR jährlich für die Bekämpfung des illegalen Zigarettenhandels ausgegeben werden. Grund dafür ist die Einhaltung der besonderen Ziele der Bekämpfung von Betrug, Schmuggel und Fälschung, die die Vereinbarungen mit vier großen internationalen Zigarettenherstellern vorschreiben und die die Hersteller ihrerseits dazu verpflichten, über einen Zeitraum von zwanzig Jahren 2,3 Mrd. US-Dollar für die nationalen Haushalte und den EU-Haushalt bereitzustellen.

2. Konsultation der Interessenträger

Die Folgenabschätzung spiegelt die Ergebnisse der Konsultation der Interessenträger, insbesondere in den operativen Diensten der Mitgliedstaaten, anderen Kommissionsdienststellen und anderen EU-Organen, sowie die Erfahrungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung mit der Handhabung und Verwaltung des Programms wider. Ferner enthält sie Erkenntnisse aus der Ende 2010 abgeschlossenen Zwischenbewertung über die Verwirklichung der Ziele von „Hercule II“.

3. Problemstellung und Interventionslogik

Umfang

Im gemäß Artikel 325 AEUV erstellten Jahresbericht 2010 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen wird die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung betont. Die Kommission greift dies in ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie

auf und unterstreicht dabei die Bedeutung der „Hercule“-Programme. Die im Bericht nach Artikel 325 und im unabhängigen Bericht über die operativen Tätigkeiten des Amtes für Betrugsbekämpfung enthaltenen Statistiken geben Aufschluss über das Ausmaß des Betrugs und das Arbeitsaufkommen des Amtes. Der finanzielle Gesamtschaden der für das Jahr 2010 gemeldeten Unregelmäßigkeiten lag bei 1,8 Mrd. EUR, wovon 0,5 Mrd. EUR auf mutmaßliche Betrugsfälle entfielen (bei Ausgaben von 141 Mrd. EUR und rund 17 Mrd. EUR an Zöllen im Bereich der traditionellen Eigenmittel [Einkommen]). Das Amt für Betrugsbekämpfung schloss zwischen 1999 und 2011 über 1500 eigene Untersuchungen ab (derzeit sind 360 in Bearbeitung), die dazu führten, dass bis Mitte 2011 mehr als 1 Mrd. EUR aufgrund von Untersuchungen des Amtes zu Betrugsdelikten und anderen Unregelmäßigkeiten eingezogen werden konnten.

Betrugsdelikte haben nicht nur erhebliche finanzielle Folgen, sondern auch negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. Darüber hinaus schaden sie dem Ansehen der EU.

Ursachen

In der Folgenabschätzung werden fünf zentrale Ursachen aufgeführt, gegen die im Rahmen von „Hercule III“ vorgegangen werden soll:

1. Betrüger stellen sich schnell auf neue Situationen auf EU-Ebene ein, operieren grenzüberschreitend und machen sich die größten Schwachstellen zunutze.
2. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die Bekämpfung des Zigarettschmuggels zu intensivieren.
3. Aufgrund des Drucks, der auf den öffentlichen Haushalten lastet, muss der kostenwirksame Schutz der finanziellen Interessen der EU durch bessere Aufdeckung und Verhütung erhöht werden.
4. In den Mitgliedstaaten, den Bewerberländern und assoziierten Ländern gibt es sehr viele zuständige Behörden unterschiedlicher Natur. Der größte Teil der Ressourcen für die Bekämpfung von Betrug zu Lasten des EU-Haushalts befindet sich nicht auf EU-, sondern auf nationaler Ebene.
5. Die unterschiedlichen Anreize und Kapazitäten in den Mitgliedstaaten verhindern, dass gleichwertige Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen ergriffen werden können.

Probleme

Zu jeder Ursache werden konkrete Probleme aufgeführt. Dazu zählen fehlende Fachkenntnisse und ein Mangel an technischem Gerät, die sich wandelnde Bedrohung durch organisierte kriminelle Vereinigungen, das mangelnde Vertrauen der Öffentlichkeit, das fehlende Bewusstsein für die Existenz von gegen die EU-Interessen gerichtetem Betrug, unzulängliche Risikoanalysen und ein unzureichender Informationsaustausch, ungenügende Kapazitäten der zuständigen nationalen Behörden zur Zusammenarbeit untereinander und mit dem OLAF, die Inkompatibilität technischer Geräte und Kommunikationsausrüstungen, das Fehlen einheitlicher administrativer und rechtlicher Rahmenbedingungen zur Ermittlung und Verfolgung von Betrügern sowie Kompetenzlücken in den nationalen Behörden und ein mangelnder Austausch unter ihnen.

4. Programmziele

Das allgemeine Ziel des Programms besteht darin, die finanziellen Interessen der Union zu schützen und auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken und das Geld der Steuerzahler zu schützen.

Das spezifische Ziel des Programms besteht darin, Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten widerrechtliche Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen.

Darüber hinaus wurden verschiedene Einzelziele definiert, die im Anhang der Verordnung aufgeführt werden.

5. Subsidiarität und Zusatznutzen für die EU

Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 317 und 325) trägt die Kommission – in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten – die Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans und die Bekämpfung von Betrug, wobei letzteres in den Bereich der geteilten Zuständigkeit der EU fällt. Die EU hat somit eine besondere Verantwortung für die Förderung einer engen und regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden durch Gewährung von Hilfe und Unterstützung. Hinzu kommt, dass bestimmte Maßnahmen im Rahmen von „Hercule“ auf Ebene der EU-Organe durchgeführt werden.

Ein klarer Zusatznutzen entsteht dadurch, dass die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten erleichtert wird. Dies geschieht durch Kostensenkungen aufgrund gemeinsamer Beschaffung und die Eliminierung von Schwachpunkten, die nationale Behörden besonders anfällig gegen kriminelle Handlungen machen, die vom Hoheitsgebiet von Nachbarländern ausgehen. Auch für die nationalen Haushalte ergeben sich Vorteile, da ein Großteil der EU-Mittel im Wege der Kofinanzierung gewährt wird und Schmuggel häufig nicht nur die Zollabgaben, sondern auch die nationalen (indirekten) Steuern negativ beeinflusst. Das Programm widmet sich dem Problem, dass für einige Mitgliedstaaten kaum Anreize bestehen, Schwierigkeiten zu beseitigen, die nur geringe Auswirkungen auf ihre eigenen Finanzen haben, sich jedoch negativ auf den EU-Haushalt oder die Haushalte anderer Mitgliedstaaten auswirken, insbesondere in Zeiten strikter Haushaltsdisziplin (z. B. Schmuggel und Fälschung von Zigaretten).

Darüber hinaus fördert das Programm die Vernetzung sowie den Austausch bewährter Verfahren zwischen den einzelstaatlichen Behörden und die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften durch Fortbildung nationaler Experten in gemeinsamen Veranstaltungen, an denen Vertreter unterschiedlicher Nationalitäten teilnehmen.

6. Beschreibung der Optionen

Das Ausgangsszenario ist die Fortführung des Status quo (Option 1).

Option 2 baut auf dem Status quo auf, verbessert jedoch die Methodik des Programms, insbesondere durch Anhebung der maximalen Kofinanzierungssätze, um das zunehmende Problem der Ergänzungsfinanzierung in den Mitgliedstaaten anzugehen. Dies ist besonders

wichtig, wenn der Schutz in besonders gefährdeten geografischen Zonen, die Schwachpunkte in der EU-Abwehrstrategie gegen Betrug darstellen, gestärkt werden soll.

Option 3 ist eine radikale Neuausrichtung hin zur Unterstützung direkter operativer Tätigkeiten auf Kosten längerfristiger Ziele wie der stärkeren Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen, des besseren Informationsaustauschs und der Erarbeitung von Rechtsstandpunkten zu EU-weiten Strafrechtsangelegenheiten, die den Schutz der EU-Finanzmittel betreffen.

Option 4 wäre die Einstellung des Programms.

Zwei weitere Optionen wurden nicht weiterverfolgt:

- Die Option, die Ausgaben über das derzeitige Niveau hinaus anzuheben, wurde verworfen, da sie nicht mit dem geplanten mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar ist, den die Kommission in ihrer Mitteilung „Ein Haushalt für Europa 2020“ (KOM(2011) 500) vorschlägt.
- Die Option, das Programm „Hercule“ mit dem Programm „Pericles“ (Schutz des Euro gegen Geldfälschung) zu verbinden, wäre nicht umsetzbar, da in den jeweiligen Rechtsgrundlagen unterschiedliche Gesetzgebungsverfahren für den Erlass vorgesehen sind (siehe die Artikel 133 und 325 AEUV).

7. Wirkungsanalyse zu den verschiedenen Optionen

Bei der Wirkungsanalyse werden zunächst die von „Hercule II“ (Ausgangsszenario, Option 1) erzielten Auswirkungen untersucht und anschließend mit den Wirkungen verglichen, die von den anderen Optionen zu erwarten sind.

Bei Option 4 wird betrachtet, wie sich die Einstellung des Programms auf die einzelnen Programmbereiche auswirken würde. Dies ist somit auch Grundlage für Überlegungen über eine mögliche Änderung der Ausgabenverteilung auf die verschiedenen Bereiche. Option 4 wird verworfen, da die Kosten einer geringeren Effektivität und Effizienz im Bereich der Betrugsbekämpfung weit höher wären als die finanziellen Einsparungen. Die Möglichkeit, einige der Maßnahmen auf andere EU-Programme zu verlagern, wird zurückgewiesen, da dadurch unweigerlich die Konzentration auf den Schutz des EU-Haushalts verloren ginge.

Option 3 könnte die unerwünschte Wirkung haben, dass beim Gesamtansatz im Bereich der Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene ein Ungleichgewicht entstehen könnte. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (KOM(2011) 376) sieht nämlich vor, dass weiterhin spezifische Maßnahmen zur Verhütung und Aufdeckung von Betrug ergriffen und sogar verstärkt werden, etwa durch den besseren Austausch bewährter Praktiken und Schulungsmaßnahmen.

Die bevorzugte Option ist daher Option 2 (im Wesentlichen ein verbesserter Status quo). Die Verlagerung hin zu einer stärkeren Betonung der operativen Unterstützung wäre behutsamer als bei Option 3, falls dies aufgrund sich wandelnder Umstände und Ansichten der Interessenträger beschlossen wird.

8. Verbindungen zu anderen Initiativen nach 2013

Andere Initiativen zur Strafverfolgung und zur Zusammenarbeit im Zollwesen werden für den Schutz der finanziellen Interessen der EU positive Zeichen setzen. Ebenso werden Maßnahmen im Rahmen des Programms „Hercule“ eine positive Wirkung auf andere Justiz-, Zoll- und Sicherheitskonzepte haben; ein Scanner, der vornehmlich zum Aufspüren illegaler Zigarettensendungen benutzt wird, kann auch illegale Sendungen aufdecken, die sich auf die Einnahmen, die Strafverfolgung oder die Sicherheit auswirken.

Diese Initiativen verfolgen jedoch eigene strategische Ziele und werden nicht unbedingt eine laufende Unterstützung für besondere Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung bieten. Es ist daher unumgänglich, die Konzentration auf ein Programm aufrechtzuerhalten, das ganz speziell dem Schutz der finanziellen Interessen der EU gewidmet ist, um besondere Projekte zu ermöglichen, die mit der besseren Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrugsfällen befasst sind und unter anderem eine fachübergreifende Beteiligung von Dienststellen verschiedener Verwaltungsbehörden erfordern. Die Betrugsbekämpfung ist als multidisziplinäres Ziel zu sehen, das nur durch die effektive grenzübergreifende Zusammenarbeit vieler unterschiedlicher Partnerbehörden erreicht werden kann.

Zwischen dem OLAF und anderen Generaldirektionen hat die notwendige Koordinierung stattgefunden, um eine Überschneidung oder Verwechslung von Programmen zu vermeiden.

9. Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Es werden einige technische Verbesserungen vorgeschlagen, die im Einklang mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung auf den bisherigen Erfahrungen und Konsultationen aufbauen, beispielsweise flexiblere Verfahren zur Finanzierung von Projekten unterhalb einer bestimmten Obergrenze (50 000 EUR), geringere Anforderungen an die Aufschlüsselung der Kosten und Schätzungen, einfachere Bestimmungen für die Antragstellung und die Berichterstattung über die Ergebnisse sowie der verstärkte Einsatz von Arbeitsgruppen, um die Rückmeldung zu beschleunigen und die Mittel gezielter einsetzen zu können.

10. Monitoring und Bewertung

Es sind jährliche Evaluierungen und Zwischenbewertungen vorgesehen. Die Bediensteten des Amtes für Betrugsbekämpfung nehmen an vielen finanziell geförderten Veranstaltungen teil, um zu gewährleisten, dass die Qualität und Zielausrichtung der Maßnahmen angemessen kontrolliert wird. Dies stellt eine adäquate Vorabkontrolle der Projektfinanzierung dar, einem wichtigen Aspekt bei der Umsetzung des Mandats der Kommission (bzw. des OLAF), demzufolge die Mitgliedstaaten bei der Organisation einer engen und regelmäßigen Zusammenarbeit zu unterstützen sind. Es ist geplant, systematisch Leistungsdaten und Rückmeldungen zu sammeln und zu analysieren. Zudem sollen wann immer möglich SMART-Indikatoren entwickelt werden, um die Wirkungen der Programmmaßnahmen zu messen. Ist dies aufgrund der Art der Maßnahme nicht machbar (beispielsweise bei bestimmten Schulungsmaßnahmen), werden die Qualitäts- und Leistungsindikatoren genauestens überwacht.

Durch die Umstrukturierung des OLAF zu Jahresbeginn 2012 werden die OLAF-internen Kapazitäten für die Verwaltung und Evaluierung des Programms „Hercule“ zudem verstärkt werden.