

Einrichtungen der EU für die Betrugsbekämpfung:

Klare Mandate, aber Informationsaustausch und Aufsicht durch die Kommission nach wie vor unzureichend



Inhalt

Ziffer

01 - 15 | **Hauptaussagen**

01 - 06 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

07 - 15 | Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

16 - 76 | **Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet**

16 - 28 | Die Mandate der an Betrugsermittlungen beteiligten Stellen sind klar festgelegt und überschneiden sich nicht

29 - 60 | Die Verfahren für die Meldung und Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen erhöhen den Verwaltungsaufwand und verringern den Spielraum für weitere Schutzmaßnahmen

32 - 38 | Für die Betrugsmeldung gelten unterschiedliche Pflichten, was zu Doppelmeldungen führt

39 - 47 | Durch das aktuelle System wird nicht sichergestellt, dass alle Betrugsverdachtsfälle von der EUSTa geprüft werden

48 - 60 | Durch den begrenzten Informationsaustausch der EUSTa mit dem OLAF besteht weniger Spielraum für ergänzende Verwaltungsmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts

61 - 76 | Die Kommission führt keine umfassende Aufsicht über die im Rahmen von Betrugsermittlungen festgestellten Beträge mit Auswirkungen auf den EU-Haushalt

62 - 66 | Die Daten zu Betrugsmeldungen zeigen Schwankungen auf, die jedoch nicht analysiert werden

67 - 71 | Die Daten zu den Ergebnissen der Untersuchungen der EUSTa und des OLAF sind nicht vergleichbar

72 - 76 | Der Kommission liegen keine umfassenden Informationen über die in Urteilen nationaler Gerichte festgestellten Beträge mit Auswirkungen auf den EU-Haushalt vor

Anhang

Anhang I – Über die Prüfung

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

01

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** Die EU und ihre Mitgliedstaaten bekämpfen Betrug sowie andere rechtswidrige Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der EU richten¹. Mit den finanziellen Interessen der EU sind sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte der EU gemeint². Jeder Verstoß gegen die Rechtsvorschriften, der sich negativ auf den EU-Haushalt auswirken könnte, wird als "Unregelmäßigkeit" bezeichnet. Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU (sogenannte "PIF-Straftaten") können Betrug, Bestechung und Bestechlichkeit, Veruntreuung und Geldwäsche umfassen. Der Rechnungshof verwendet in diesem Bericht der Einfachheit halber den Begriff "Betrug" als Sammelbegriff für Betrugsverdacht, rechtswidrige Handlungen sowie nachweislichen Betrug.

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, [Artikel 325](#).

² [Richtlinie \(EU\) 2017/1371 \(PIF-Richtlinie\)](#), Artikel 2 Absatz 1.

- 02** Im EU-Kontext untersucht die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)³ mutmaßliche PIF-Straftaten im Wege strafrechtlicher Ermittlungen. Diese Ermittlungen können zur Verhängung strafrechtlicher Sanktionen durch nationale Gerichten führen. Auf der Grundlage von strafrechtlichen Ermittlungen können ferner auch verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Opfer von Betrug zu entschädigen. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁴ führt bei Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen verwaltungsrechtliche Untersuchungen durch. Die Befugnisse der Staatsanwaltschaften zur Einleitung und Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen bleiben hiervon unberührt. Diese Untersuchungen ermöglichen es den für die Verwaltung des EU-Haushalts zuständigen EU- oder nationalen Stellen, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Beitreibung etwaiger Verluste, die dem EU-Haushalt entstanden sind, zu veranlassen.
- 03** Innerhalb der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU ist das OLAF für verwaltungsrechtliche Untersuchungen und die EUSTa für strafrechtliche Ermittlungen zuständig. Das OLAF und die EUSTa müssen relevante Daten im Zusammenhang mit ihren Untersuchungen vertraulich behandeln. Die beiden Stellen können von der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)⁵ und der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol)⁶ unterstützt werden. ***Tabelle 1*** sind die Zuständigkeiten der EUSTa, des OLAF, von Eurojust und Europol zu entnehmen.

³ AEUV, Artikel 86, und [Verordnung \(EU\) 2017/1939 des Rates \(EUSTa-Verordnung\)](#), zuletzt geändert durch die [Delegierte Verordnung \(EU\) 2020/2153 der Kommission](#).

⁴ [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 883/2013 \(OLAF-Verordnung\)](#), geändert durch [Verordnung \(EU, Euratom\) 2020/2223](#), und [Mitteilung an die Kommission: Governance in der Europäischen Kommission – Abschnitt 3.7.2 "Betrugsbekämpfung: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung \(OLAF\)"](#).

⁵ AEUV, Artikel 85, und [Verordnung \(EU\) 2018/1727 des Rates \(Eurojust-Verordnung\)](#), zuletzt geändert durch die [Verordnung \(EU\) 2023/2131](#).

⁶ AEUV, Artikel 88, und [Verordnung \(EU\) 2016/794 des Rates \(Europol-Verordnung\)](#), zuletzt geändert durch die [Verordnung \(EU\) 2022/991](#).

Tabelle 1 | Aufgaben und Zuständigkeiten der EU-Stellen im Rahmen der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU

 EPPO EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT	 OLAF EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG	 EUROJUST	 EUROPOL
strafrechtliches Mandat	verwaltungsrechtliches Mandat	justizielle Zusammenarbeit	polizeiliche Zusammenarbeit
zuständig für den Schutz der finanziellen Interessen der EU (PIF)		unterstützen die Bekämpfung schwerer Kriminalität*, einschließlich PIF-Straftaten	
<ul style="list-style-type: none"> • führt strafrechtliche Ermittlungen (PIF-Straftaten)**. • erhebt Anklage vor Gerichten in den an der EUSTa beteiligten Mitgliedstaaten. • benachrichtigt die EU-Ausgaben und -Einnahmen verwaltenden Stellen, damit diese verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergreifen können. 	<ul style="list-style-type: none"> • führt verwaltungsrechtliche Untersuchungen durch, einschließlich ergänzender Untersuchungen bezüglich Betrug, Korruption und sonstiger gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteter rechtswidriger Handlungen (einschließlich Unregelmäßigkeiten). • empfiehlt den EU-Ausgaben und -Einnahmen verwaltenden Stellen Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts. • federführende Dienststelle der Kommission für die Konzeption und Weiterentwicklung einer europäischen Betrugsbekämpfungspolitik. 	<ul style="list-style-type: none"> • unterstützt die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizbehörden und/oder der EUSTa bei der Ermittlung und Verfolgung schwerer Kriminalität (einschließlich Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet sind) und organisierter Kriminalität, wenn von dieser Kriminalität zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten oder ein EU-Mitgliedstaat und ein Drittland betroffen sind. 	<ul style="list-style-type: none"> • unterstützt und stärkt die Tätigkeiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer Kriminalität (einschließlich Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet sind), von der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind, von Terrorismus und von sonstigen Formen schwerer oder organisierter Kriminalität, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der EU ist.
<ul style="list-style-type: none"> • meldet den nationalen Justizbehörden mutmaßliche Straftaten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der EUSTa fallen. • meldet dem OLAF nicht-strafrechtsrelevante Verdachtsfälle, die im Zuge der Ermittlungen der EUSTa festgestellt werden, und informiert es über die Möglichkeit, verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. 	<ul style="list-style-type: none"> • meldet der EUSTa mutmaßliche Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet sind. • stellt der EUSTa Informationen, Analysen (einschließlich forensischer Analysen), Fachwissen und operative Unterstützung zur Verfügung. 	<ul style="list-style-type: none"> • leistet Unterstützung bei Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit nicht an der EUSTa beteiligten Mitgliedstaaten oder Drittländern, erleichtert die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, an denen die EUSTa beteiligt ist, und leistet Unterstützung in der operativen Phase. • erleichtert die Organisation von Koordinierungssitzungen, richtet Koordinierungszentren mit Beteiligung der EUSTa oder zur Unterstützung der operativen Zentren der EUSTa ein. 	<ul style="list-style-type: none"> • stellt der EUSTa Analysen strafrechtlich relevanter Erkenntnisse, operative Unterstützung und Koordinierungshilfe für ihre Ermittlungen bereit. • tauscht Daten im Zusammenhang mit Straftaten aus, die auf EU-Ebene in die Zuständigkeit der EUSTa, des OLAF oder von Eurojust fallen. • bietet eine Plattform für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene, auch hinsichtlich privater Parteien, die die Kriminalitätsbekämpfung unterstützen.

* Gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten gehören zu den jeweils in Anhang I der [Eurojust-](#) und der [Europol-](#)Verordnung genannten 30 schweren Straftaten.

** [PIF-Richtlinie](#), Artikel 3, 4 und 5.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der geltenden Verordnungen.

- 04** Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung untersucht, ob die Mandate der EUSTa, des OLAF, von Eurojust und Europol innerhalb der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU im Hinblick auf ihre Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung und der gegenseitigen Unterstützung klar definiert sind. Dabei prüfte er insbesondere den Informationsaustausch zwischen der EUSTa und dem OLAF im Vorfeld von und während Betrugsermittlungen und inwiefern dieser sich darauf auswirkte, dass die Stellen ihre Befugnisse effizient ausüben konnten. Ferner befasste sich der Rechnungshof mit der Aufsichtsfunktion der Kommission, die der Sicherstellung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU, einschließlich der Wiedereinzahlung betrugsbedingt verloren gegangener Beträge, dient. Präventivmaßnahmen zur Verhinderung von Betrug waren nicht Gegenstand der Prüfung.
- 05** Der Rechnungshof analysierte den Regelungsrahmen, in dem die Aufgaben und Zuständigkeiten der vier Stellen festgelegt sind, und führte Befragungen bei ihren Mitarbeitern durch, um die Angemessenheit der bestehenden Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu bewerten. Er analysierte ferner Daten zu den verschiedenen Phasen der Bearbeitung von Betrugsfällen, die vom OLAF und von der EUSTa bereitgestellt wurden.
- 06** Im Juli 2025 leitete die Kommission die Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU ein, indem sie ein [Weißbuch](#) mit vorläufigen Orientierungshilfen und Kernfragen veröffentlichte, das als Richtschnur für die Überprüfung dienen soll. Der Bericht des Rechnungshofs soll einen Betrag zu dieser Überprüfung leisten. Zusätzliche Hintergrundinformationen sowie Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 07** Insgesamt gelangt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Mandate des OLAF und der EUSTa sowie die Mandate von Eurojust und Europol klar definiert sind, es jedoch in Bezug auf den Informationsaustausch und die administrative Aufsicht durch die Kommission nach wie vor Schwachstellen gibt. Die von den Stellen zur Verfügung gestellten Daten zeigen, dass unterschiedlich viele Betrugsverdachtsfälle gemeldet wurden. Diese Diskrepanz wird von der Kommission nicht analysiert. Die bestehenden Vorgaben für die Meldung von Betrugsverdachtsfällen können dazu führen, dass Verdachtsfälle doppelt gemeldet werden. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand. Der begrenzte Informationsaustausch wirkt sich auf die Anzahl der Untersuchungen und sonstiger Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU aus. Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass die Kommission keine umfassende Aufsicht darüber führt, welche Beträge dem EU-Haushalt geschuldet oder infolge von Betrugsermittlungen tatsächlich wieder eingezogen werden.

Die Mandate der an Betrugsermittlungen beteiligten Stellen sind klar festgelegt und überschneiden sich nicht

- 08** Das OLAF, die EUSTa, Europol und Eurojust haben spezifische, klare und einander ergänzende Aufgaben und Zuständigkeiten, die einen wirksamen Schutz vor Betrug, der gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet ist, darstellen können. Dabei sind insbesondere die unterschiedlichen Aufgaben des OLAF und der EUSTa zu nennen, die jeweils für verwaltungsrechtliche Untersuchungen bzw. strafrechtliche Ermittlungen zuständig sind (siehe Ziffern [16–25](#)).
- 09** Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Stellen stellte der Rechnungshof fest, dass gemessen an der Zahl der von der EUSTa und dem OLAF eingeleiteten Untersuchungen in den letzten Jahren nur in relativ wenigen Fällen um Unterstützung der jeweils anderen Stelle ersucht wurde. Dies dürfte dadurch zu erklären sein, dass die EUSTa ihre Unterstützung in erster Linie von den nationalen Behörden erhält und sich der administrative Zuständigkeitsbereich des OLAF erheblich von dem der anderen drei EU-Stellen unterscheidet. Im Falle einer Zusammenarbeit wurde jedoch die von den verschiedenen Stellen geleistete Unterstützung als sehr positiv bewertet (siehe Ziffern [26–28](#)).

Die Verfahren für die Meldung und Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen erhöhen den Verwaltungsaufwand und verringern den Spielraum für weitere Schutzmaßnahmen

- 10** Es gelten unterschiedliche Pflichten für die Meldung von Betrug. Dies führt zu Doppelmeldungen, da die nationalen Behörden Verdachtsfälle der EUSTa, die Einrichtungen der EU sie jedoch sowohl der EUSTa als auch dem OLAF melden müssen. Andere Parteien können Verdachtsfälle entweder der EUSTa, dem OLAF oder beiden Stellen melden, wobei die Meldung freiwillig ist.
- 11** Im Rahmen des aktuellen dualen Meldesystems müssen sowohl das OLAF als auch die EUSTa alle Betrugsverdachtsmeldungen, die sie erhalten, prüfen. Dabei ist nicht sichergestellt, dass der EUSTa alle Fälle zugehen, bei denen bewertet werden sollte, ob möglicherweise eine strafbare Handlung vorliegt. Zudem sind die Verfahren für den Verweis von Betrugsverdachtsfällen vom OLAF an die EUSTa umständlich, und es bleibt das Risiko bestehen, dass das OLAF Untersuchungen einleitet, ohne sicherzustellen, dass die EUSTa nicht schon zu demselben Sachverhalt Ermittlungen führt (siehe Ziffern [39–47](#)).
- 12** Andererseits informiert die EUSTa die Verwaltungsbehörden der EU und der Mitgliedstaaten zwar über die Einleitung von Ermittlungen, die Einstellung von Untersuchungen sowie Anklageerhebungen. Diese Informationen werden aber nur in begrenztem Umfang mit dem OLAF ausgetauscht. Daher werden verwaltungsrechtliche Untersuchungen des OLAF nur in Ausnahmefällen zur Ergänzung strafrechtlicher Ermittlungen genutzt, was den Spielraum für weitere Schutzmaßnahmen einschränkt (siehe Ziffern [48–60](#)).



Empfehlung 1

Ein System zum effizienten Austausch von Informationen über Betrugsverdachtsfälle und -ermittlungen einrichten

Vor dem Hintergrund der laufenden Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit der EUSTa ein interoperables Betrugsbekämpfungssystem schaffen, das vollständig mit dem geltenden Rechtsrahmen, den einschlägigen Datenschutzvorschriften und dem Erfordernis der Vertraulichkeit bei strafrechtlichen Ermittlungen im Einklang steht. Im Rahmen des Systems sollte klar geregelt sein, wem Betrugsverdachtsfälle gemeldet werden müssen, und ein effizienter Austausch von Informationen über Betrugsverdachtsfälle und -ermittlungen ermöglicht werden. Dabei sollte das neue System auf den folgenden Grundsätzen beruhen:

- alle eingegangenen Verdachtsfälle werden an ein zentrales Archiv weitergeleitet, um einen effizienten Prozess für deren Prüfung einzurichten;
- vom OLAF ermittelte Betrugsverdachtsfälle und laufende Untersuchungen, bei denen das OLAF auf eine mutmaßliche strafbare Handlung stößt, werden unverzüglich an die EUSTa oder, wenn die EUSTa nicht zuständig ist, an die zuständige nationale Staatsanwaltschaft verwiesen;
- sobald die EUSTa im Laufe ihrer Ermittlungen zu der Auffassung gelangt, dass ein Verdachtsfall nicht strafrechtlicher Natur ist, werden dem OLAF oder gegebenenfalls anderen Verwaltungsstellen und in Kopie der Kommission wichtige Informationen zur Verfügung gestellt, damit ermittelt werden kann, ob es kosteneffizient wäre, eine Verwaltungsuntersuchung einzuleiten;
- während ihrer Ermittlungen bewertet die EUSTa regelmäßig, ab welchem Zeitpunkt der Kommission bzw. dem OLAF Zugang zu einschlägigen Informationen gewährt werden kann, damit die Kommission den Spielraum für verwaltungsrechtliche Maßnahmen prüfen und das OLAF ermitteln kann, ob es kosteneffizient wäre, eine ergänzende Untersuchung vorzuschlagen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2028.

Die Kommission führt keine umfassende Aufsicht darüber, welche Beträge dem EU-Haushalt geschuldet oder infolge von Betrugsermittlungen tatsächlich wieder eingezogen werden

- 13** Anhand der Daten der EUSTa und des OLAF kann nicht beurteilt werden, ob das Aufdeckungsniveau seitens der Einrichtungen, die Betrug zwingend melden müssen, angemessen ist. Der Rechnungshof stellte fest, dass bei einer Reihe von Mitgliedstaaten eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Anteil des EU-Haushalts, für den sie zuständig sind, und der Zahl der gemeldeten Betrugsfälle besteht. Auch bei der Anzahl der Betrugsverdachtsfälle, die die EU-Einrichtungen dem OLAF und der EUSTa melden, gibt es erhebliche Unterschiede, wobei der erstgenannten Stelle etwa dreimal mehr Fälle gemeldet wurden als letzterer. Die Kommission hat bisher die Gründe für diese Abweichungen und Unterschiede nicht analysiert (siehe Ziffern [62–66](#)).



Empfehlung 2

Die Unterschiede bei der Anzahl der gemeldeten Betrugsfälle in der EU analysieren

Die Kommission sollte die Unterschiede bei der Anzahl der gemeldeten Betrugsfälle in der EU analysieren und geeignete Maßnahmen ergreifen, indem sie etwa bei signifikant geringerer Meldung von Fällen die Gründe dafür untersucht und den Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen Leitlinien zur Praxis der Betrugsmeldung an die Hand gibt. Im Zuge dieser Analyse sollte insbesondere untersucht werden, warum

- bezogen auf die relative Zahl der gemeldeten Betrugsverdachtsfälle, sowohl im Bereich der Einnahmen als auch der Ausgaben, erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen;
- sich die relative Zahl der Betrugsverdachtsfälle, die jeweils der EUSTa und dem OLAF von den Einrichtungen der EU gemeldet werden, erheblich unterscheidet.

Zielformulierung für die Umsetzung: Ende 2026.

- 14** Der Rechnungshof stellte fest, dass die finanziellen Beträge, auf die sich die Ergebnisse der Untersuchungen der EUSTa und des OLAF beziehen, nicht miteinander verglichen werden können. Die Untersuchungen des OLAF betreffen ausschließlich den EU-Haushalt. Im Gegensatz dazu muss die EUSTa in einem relativ frühen Stadium einer Ermittlung den entstehenden Gesamtschaden abschätzen, um eine Strafsache zu eröffnen. Dieser Betrag ändert sich in der Regel, bis in dem Fall ein Urteil ergeht. Der dem EU-Haushalt entstandene Schaden stellt normalerweise nur einen Teil des gesamten Schadensbetrags dar, da es auch andere Geschädigte – einschließlich der nationalen Haushalte – gibt (siehe Ziffern [61–71](#)).
- 15** Die Kommission muss sicherstellen, dass alle dem EU-Haushalt geschuldeten Beträge unverzüglich wieder eingezogen werden, unabhängig davon, ob sich die Wiedereinzahlung aus einem Straf- oder Verwaltungsverfahren ergibt. Das OLAF verfolgt die Empfehlungen, die im Rahmen seiner Untersuchungen ausgesprochen werden, regelmäßig weiter. Die Kommission verfügt jedoch nicht über einen Mechanismus, um zu überwachen, ob die von den Gerichten infolge strafrechtlicher Ermittlungen angeordneten Wiedereinzahlungen durchgeführt wurden und der gesamte geschuldete Betrag auch tatsächlich an den EU-Haushalt zurückgezahlt wurde (siehe Ziffern [72–76](#)).



Empfehlung 3

Die Aufsicht über die Weiterverfolgung von Betrugsermittlungen verstärken

Um zu überprüfen, inwieweit die dem EU-Haushalt geschuldeten Beträge zurückgezahlt wurden, sollte die Kommission eine Methode zur Messung der finanziellen Gesamtauswirkungen der Untersuchungen der EUSTa und des OLAF entwickeln, wobei auch die infolge eines Strafverfahrens von einem nationalen Gericht angeordneten Rückzahlungen an den EU-Haushalt berücksichtigt werden sollten. Darüber hinaus sollte die Kommission überprüfen, ob die Empfehlungen, die auf der Grundlage von Untersuchungen des OLAF ausgesprochen wurden, umgesetzt wurden. Zu diesem Zweck sollten bei den Mitgliedstaaten unter anderem regelmäßige Berichte über die durch Umwandlung von Vermögenswerten oder Wiedereinzahlung erlangten Beträge angefordert werden, und es sollte geprüft werden, welcher Anteil davon auf den EU-Haushalt entfällt.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2028.

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Die Mandate der an Betrugsermittlungen beteiligten Stellen sind klar festgelegt und überschneiden sich nicht

- 16** Der Rechnungshof würde erwarten, dass das OLAF, die EUSTA, Eurojust und Europol ein in den Rechtsvorschriften eindeutig festgelegtes Mandat mit klar abgesteckten Aufgaben und Zuständigkeiten für die Untersuchung von Betrug haben, sich diese Mandate nicht überschneiden und die Stellen im Rahmen dieser Mandate zusammenarbeiten, um den EU-Haushalt bestmöglich zu schützen.

- 17** Gemäß den EU-Rechtsvorschriften haben das OLAF⁷, die EUSTa⁸, Eurojust⁹ und Europol¹⁰ spezifische, sich ergänzende Aufgaben und Zuständigkeiten (*Tabelle 1*). Die für diese vier Stellen geltenden Verordnungen werden derzeit von der Kommission evaluiert.
- 18** Innerhalb der Kommission überwachen die Generaldirektion Justiz und Verbraucher (GD JUST) und die Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) die Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität. Die GD JUST überwacht den Rechtsrahmen für die justizielle Zusammenarbeit und – zusammen mit dem OLAF – die Umsetzung der PIF-Richtlinie¹¹. Sie überwacht außerdem die Durchführung der EUSTa-Verordnung und der Eurojust-Verordnung. Die GD HOME führt Aufsicht über den Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in der EU. Dies umfasst auch die Überwachung der Durchführung der Europol-Verordnung. Die Kommission hat keine Kontrollbefugnisse betreffend die operativen Tätigkeiten der EUSTa, des OLAF sowie von Eurojust und Europol, die von diesen Einrichtungen der EU alleine, gemeinsam oder (im Falle der EUSTa und von Eurojust) in Abstimmung mit den zuständigen nationalen Justizbehörden oder (im Falle der EUSTa und von Europol) in Abstimmung mit den zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden ausgeübt werden.

⁷ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 und Mitteilung an die Kommission: Governance in der Europäischen Kommission – Abschnitt 3.7.2 "Betrugsbekämpfung: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)".

⁸ AEUV, Artikel 86, und EUSTa-Verordnung, zuletzt geändert durch die Delegierte Verordnung (EU) 2020/2153 der Kommission.

⁹ AEUV, Artikel 85, und Eurojust-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2023/2131.

¹⁰ AEUV, Artikel 88, und Europol-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2022/991.

¹¹ PIF-Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug.

- 19** Da die Kommission die oberste Verantwortung für die Ausführung des von ihr verwalteten Teils des EU-Haushalts trägt, muss sie die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um hinreichende Gewähr dafür zu bieten, dass Unregelmäßigkeiten und Straftaten verhindert, aufgedeckt und berichtigt werden¹². Die die Einnahmen und Ausgaben der EU verwaltenden EU- und nationalen Stellen (z. B. Zollbehörden, EU-Mittel verwaltende nationale Behörden sowie die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU) müssen bei der Ausführung des EU-Haushaltsplans die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sicherstellen. Dafür müssen sie über Kontrollsysteme zur Prävention, Aufdeckung und Berichtigung von Betrug und anderen rechtswidrigen Handlungen verfügen. Gegebenenfalls können sie verwaltungsrechtliche Sanktionen gegen Betrüger verhängen¹³.
- 20** Das 1999 eingerichtete OLAF ist eine Generaldirektion innerhalb der Kommission und dafür zuständig, Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete rechtswidrige Handlungen (einschließlich Unregelmäßigkeiten) mit administrativen Mitteln unabhängig zu untersuchen. Es leitet die Arbeit der Kommission zur Konzeption und Weiterentwicklung der Betrugsbekämpfungspolitik der EU und überwacht die Prävention, Aufdeckung und Berichtigung von Betrug. Das OLAF kann Empfehlungen aussprechen, mit denen den für den Haushaltsvollzug zuständigen Stellen wie Generaldirektionen und Agenturen Verwaltungsmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts vorgeschlagen werden. Diese Maßnahmen können finanzielle, administrative, disziplinarische und justizielle Empfehlungen oder Sicherungsmaßnahmen umfassen. Das OLAF muss der EUSTa unverzüglich jegliche Straftat melden, bei der die EUSTa ihre Befugnisse ausüben könnte. Wenn das OLAF im Laufe seiner Untersuchungen auf mutmaßlich rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU stößt, die nicht in die Zuständigkeit der EUSTa fallen, so muss es die Ergebnisse dieser Untersuchungen an die nationalen Staatsanwaltschaften weiterleiten und, soweit erforderlich, Eurojust informieren¹⁴.

¹² [Verordnung \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) (Haushaltsordnung) über die Systeme der internen Kontrolle zur Prävention, Aufdeckung, Berichtigung und Weiterverfolgung von Betrug, Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe d und Absatz 7.

¹³ [Haushaltsordnung](#) über das Früherkennungs- und Ausschlusssystem, Artikel 137–147.

¹⁴ OLAF-Verordnung, Artikel 1 Absatz 1.

- 21** Die EUSTa nahm ihre Tätigkeit im Juni 2021 als unabhängige Einrichtung der EU auf. Ihre Aufgabe ist es, tatsächliche oder versuchte Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, die nach dem 20. November 2017 begangen wurden, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Zuvor waren in diesen Fällen die nationalen Strafverfolgungsbehörden zuständig. Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark, Ungarn und Irland haben einer Beteiligung an der EUSTa zugestimmt, sodass im Falle der meisten Mitgliedstaaten Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU hauptsächlich von der EUSTa durchgeführt werden.
- 22** Die EUSTa muss Ermittlungen einleiten und durchführen, wenn berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass eine vorsätzliche Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU¹⁵ begangen wurde bzw. begangen wird. Dies schließt Fälle von Anstiftung, Beihilfe und Versuch ein¹⁶. Bei allen mutmaßlichen Straftaten, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, muss die EUSTa die zuständigen nationalen Behörden informieren und Beweise an sie weiterleiten¹⁷.
- 23** Die EUSTa verfügt über eine dezentrale Struktur: In jedem teilnehmenden Mitgliedstaat werden Delegierte Europäische Staatsanwälte ernannt, die Ermittlungen der EUSTa einleiten und durchführen sowie Anklage vor den nationalen Gerichten erheben können. Die nationalen Behörden (wie Polizei-, Steuer- und Zollbehörden oder für die Verwaltung von EU-Ausgaben zuständige Behörden) müssen die EUSTa bei ihren Ermittlungen gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aktiv fördern und unterstützen¹⁸. Bei ihren Ermittlungen greift die EUSTa in erster Linie auf diese Zusammenarbeit als Unterstützung zurück. Ergänzend nutzt die EUSTa auch die durch andere EU-Einrichtungen wie Europol, Eurojust oder das OLAF bereitgestellte Unterstützung.

¹⁵ EUSTa-Verordnung, Artikel 4 und 26.

¹⁶ PIF-Richtlinie, Artikel 3, 4 und 5.

¹⁷ EUSTa-Verordnung, Artikel 24 Absatz 8.

¹⁸ EUSTa-Verordnung, Artikel 5 Absatz 6.

- 24** Die im Jahr 2002 eingerichtete Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)¹⁹ unterstützt die justizielle Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizbehörden bei der Bekämpfung von 30 schweren Straftaten²⁰, wenn diese zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten oder einen EU-Mitgliedstaat und Drittländer betreffen oder wenn diese einen EU Mitgliedstaat betreffen, jedoch Auswirkungen auf EU-Ebene haben²¹. Auf Ersuchen der EUSTa unterstützt Eurojust die EUSTa beim Erhalt von Rechtshilfe oder bei der Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen mit nicht an der EUSTa beteiligten Mitgliedstaaten oder Drittländern²². Als eher verwaltungsrechtlich denn strafrechtlich tätige Stelle kann das OLAF Eurojust nicht um Unterstützung ersuchen. Eurojust kann jedoch auf eigene Initiative tätig werden und mit dem OLAF zusammenarbeiten²³, indem es die nationalen Justizbehörden bei der Umsetzung justizieller Empfehlungen unterstützt.
- 25** Die im Jahr 1999 gegründete Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol)²⁴ unterstützt die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten gezielt bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität, Terrorismus und Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der EU ist. Diese Unterstützung umfasst häufig kriminalpolizeiliche Analysen sowie operative Unterstützung durch die Zentrale von Europol und auf Anfrage vor Ort. Europol unterhält ein Netz von Verbindungsbeamten aus 53 Ländern, einschließlich Drittstaaten wie den Vereinigten Staaten, die über eine einzige sichere IT-Plattform²⁵ (SIENA) kommunizieren. Auf Ersuchen kann Europol die EUSTa²⁶ auch direkt unterstützen und mit dem OLAF²⁷ zusammenarbeiten.

¹⁹ AEUV, Artikel 85.

²⁰ Eurojust-Verordnung, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/2131, Artikel 3 Absatz 3 und Anhang I. Was andere Formen von Kriminalität betrifft, kann Eurojust auch auf Ersuchen einer zuständigen Behörde Unterstützung leisten.

²¹ Eurojust-Verordnung, Artikel 3 Absatz 6.

²² EUSTa-Verordnung, Artikel 100, und Eurojust-Verordnung, Artikel 50.

²³ Eurojust-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2023/2131, Artikel 2 Absatz 1.

²⁴ AEUV, Artikel 88.

²⁵ Europol – Partners & Collaboration.

²⁶ Europol-Verordnung, Artikel 20a, und EUSTa-Verordnung, Artikel 102.

²⁷ Europol-Verordnung, Artikel 21, und OLAF-Verordnung, Artikel 13.

26 *Tabelle 2* zeigt, inwieweit sich die Einrichtungen im Zeitraum 2022–2024 gegenseitig unterstützt haben. Das Feedback, das der Rechnungshof von den vier Stellen erhalten hat, lautete, dass im Falle einer Zusammenarbeit die geleistete Unterstützung im Allgemeinen sehr geschätzt wurde.

Tabelle 2 | Für Untersuchungen der EUSTa oder des OLAF geleistete Unterstützung im Zeitraum 2022–2024

Anzahl der Fälle, die unterstützt wurden durch	EUSTa				OLAF			
	2022	2023	2024	Insgesamt	2022	2023	2024	Insgesamt
Europol: Analysen und sonstige operative Unterstützung bei Ermittlungen	28	47	83	158	8	3	1	12
Eurojust:								
Rechtshilfe im Falle von nicht an der EUSTa beteiligten Mitgliedstaaten und Drittländern	14	15	7	36	-	-	-	-
Zusammenarbeit bei der Verweisung von Fällen des OLAF an nationale Justizbehörden	-	-	-	-	1	2	4	7
OLAF: Analysen (einschließlich forensischer Analysen), Fachwissen und operative Unterstützung	13	4	4	21	-	-	-	-

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage folgender Quellen: Eurojust: Jahresberichte 2022–2024; Europol: von Europol übermittelte Statistiken und Jahresberichte der EUSTa 2022–2024; OLAF: dem Rechnungshof am 8.4.2025 vorgelegte Zahlen.

- 27** Aus den Zahlen geht insgesamt hervor, dass in den drei Jahren gemessen an der Zahl der von der EUSTa und dem OLAF eingeleiteten Untersuchungen (3 277 bzw. 564 – siehe [Tabelle 5](#) und [Tabelle 4](#)) in nur wenigen Fällen Unterstützung geleistet wurde. Aufgrund der vertraulichen Behandlung von einzelnen laufenden Untersuchungen konnte der Rechnungshof nur in beschränktem Umfang bewerten, ob die Möglichkeit gegenseitiger Unterstützung maximal genutzt wurde. Dass nur in relativ wenigen Fällen Unterstützung geleistet wurde, dürfte jedoch dadurch zu erklären sein, dass die EUSTa in erster Linie von den nationalen Behörden unterstützt wird und sich der administrative Zuständigkeitsbereich des OLAF erheblich von dem der anderen Stellen unterscheidet. Das wichtigste Element der Unterstützung stellen die kriminalpolizeilichen Analysen dar, die Europol den beiden Stellen, vor allem jedoch der EUSTa, bereitstellt. Mit Stand 31. Dezember 2024 führte die EUSTa Ermittlungen in 300 laufenden Fällen, die nicht an der EUSTa beteiligte EU-Mitgliedstaaten oder Drittländer betrafen, wobei in 25 Fällen (8,3 %) Unterstützung von Eurojust geleistet wurde. In der Mehrheit der Fälle hat die EUSTa mit einigen EU-Mitgliedstaaten, die nicht an der EUSTa beteiligt sind, und einigen Drittländern eigene Arbeitsvereinbarungen geschlossen. Hinsichtlich der übrigen 136 Ermittlungen teilte die EUSTa dem Rechnungshof mit, dass sie direkt auf nationale oder EU-Rechtshilfeinstrumente zurückgegriffen habe²⁸. Im Jahr 2024 übermittelte die EUSTa 161 Europäische Ermittlungsanordnungen und Rechtshilfeersuchen²⁹ an nicht an der EUSTa beteiligte EU-Mitgliedstaaten und Drittländer.
- 28** Der Rechnungshof kommt zu dem Schluss, dass die in den einschlägigen Rechtsvorschriften festgelegten Mandate des OLAF, der EUSTa sowie von Eurojust und Europol in der übergeordneten Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU klar definiert sind, sich ergänzen und sich nicht überschneiden. In den folgenden Abschnitten wird bewertet, inwiefern hinsichtlich der Arbeitsweise der Stellen Verbesserungspotenzial besteht.

²⁸ EUSTa-Verordnung, Artikel 104.

²⁹ Jahresbericht 2024 der EUSTa, Seite 109.

Die Verfahren für die Meldung und Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen erhöhen den Verwaltungsaufwand und verringern den Spielraum für weitere Schutzmaßnahmen

- 29** Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte es ein solides System für die Meldung und den Austausch von Informationen über Betrugsverdachtsfälle geben, das es ermöglicht, mit minimalem Verwaltungsaufwand unverzüglich sämtliche Verdachtsfälle zu bewerten und zu untersuchen. Der Informationsaustausch zwischen der EUSTa und dem OLAF sollte sicherstellen, dass alle Fälle ordnungsgemäß geprüft werden.
- 30** Im Rahmen des derzeitigen Systems können Betrugsverdachtsfälle sowohl der EUSTa als auch dem OLAF gemeldet werden (siehe Ziffer **34**). Daraufhin prüfen beide Stellen die Fälle unabhängig voneinander, um zu eruieren, ob sie voraussichtlich in die strafrechtliche Zuständigkeit der EUSTa oder in die verwaltungsrechtliche Zuständigkeit des OLAF fallen. Aufgrund dieser Doppelmeldung muss das OLAF das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren – ein von dem OLAF und der EUSTa entwickeltes Verfahren zur Minimierung des Risikos doppelter Untersuchungen (**Kasten 1**) – anwenden, bevor eine Untersuchung eingeleitet wird. Der Mechanismus ist für die EUSTa optional.

Kasten 1

Vermeidung einer Doppelung der Untersuchungen – Anwendung des Treffer-/Kein-Treffer-Verfahrens und ergänzende Untersuchungen

Stößt das OLAF auf eine mutmaßlich strafbare Handlung, übermittelt es der EUSTa unverzüglich eine Straftatmeldung.

Ziel des Treffer-/Kein-Treffer-Verfahrens ist es sicherzustellen, dass das OLAF keine Untersuchung zu einem Sachverhalt einleitet, zu dem die EUSTa bereits Ermittlungen führt, und zu bestimmen, wer für eine Ermittlung zuständig ist.

Im Einklang mit den geltenden Arbeitsvereinbarungen beginnt das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren damit, dass das OLAF die EUSTa dahingehend konsultiert, ob sie bereits zu bestimmten Personen oder Projekten Ermittlungen führt. Führt die EUSTa keine Ermittlungen zu diesen Personen oder Projekten, so kann das OLAF, sofern kein Verdacht auf eine strafbare Handlung vorliegt, beschließen, selbst eine Untersuchung einzuleiten.

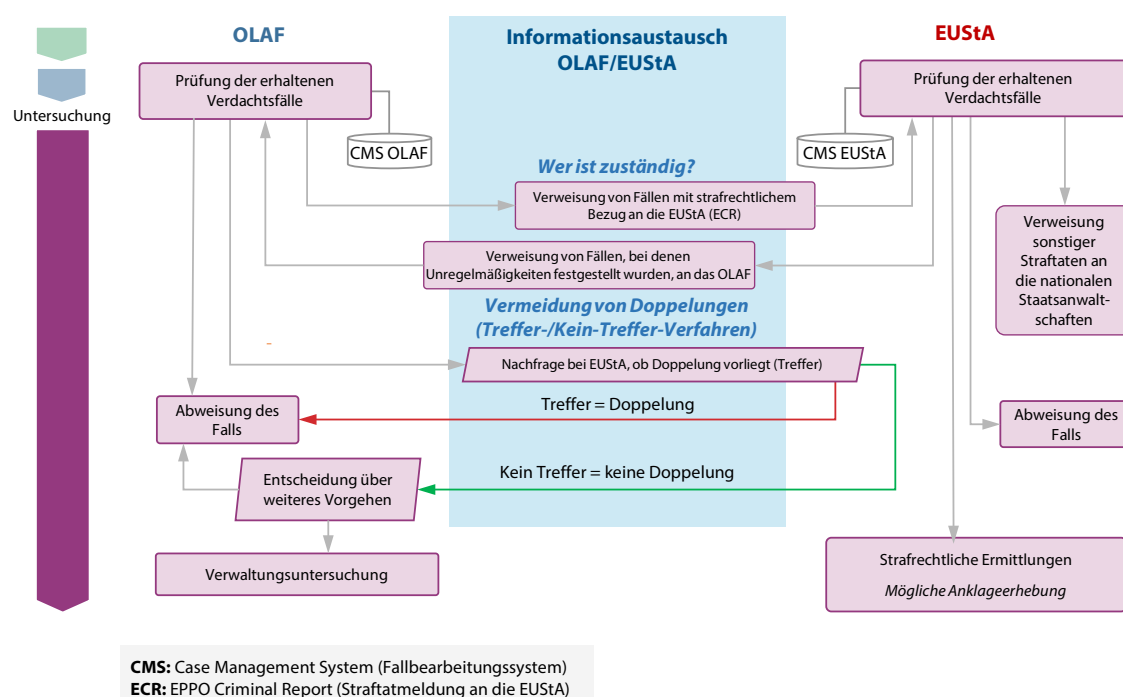
Bei Vorliegen eines Treffers finden eine Reihe von Konsultationen statt, durch die beide Parteien versuchen zu ermitteln, ob es sich um denselben Sachverhalt handelt. Bestätigt die EUSTa, dass es sich nicht um denselben Sachverhalt handelt, kann das OLAF eine Untersuchung einleiten.

Bei Vorliegen eines Treffers kann das OLAF, sofern die EUSTa gegen seinen begründeten Antrag keine Einwände erhebt, parallel eine ergänzende Untersuchung einleiten, um gegebenenfalls verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Im Falle solcher ergänzender Untersuchungen muss das OLAF die EUSTa regelmäßig konsultieren.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2020/2223](#), Artikel 12d, Artikel 12f Absatz 1, Artikel 12g Absatz 1 und Erwägungsgründe 9, 11 und 18, zur Änderung der [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 883/2013 \(OLAF-Verordnung\)](#).

- 31** Das OLAF muss der EUSTa nach wie vor sämtliche Verdachtsfälle melden, in denen voraussichtlich eine strafbare Handlung vorliegt und bei denen die EUSTa ihre Zuständigkeit ausüben könnte³⁰. Die EUSTa kann dem OLAF ihrerseits Informationen über Fälle zur Verfügung stellen, in denen die EUSTa keine Ermittlung durchführt oder ihre Ermittlungen eingestellt hat³¹. Die Verpflichtung des OLAF³² und der EUSTa, Informationen auszutauschen, gilt für die gesamte Ermittlungsphase, d. h. immer dann, wenn sich die Beweislage ändert und sich auf die Einstufung des Falls als verwaltungsrechtlich oder strafrechtlich auswirkt. Der Rechnungshof hat die Verfahren des OLAF und der EUSTa zur Bestimmung der Zuständigkeit untersucht und dabei die einschlägigen rechtlichen Anforderungen berücksichtigt (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 | Prüfung von Verdachtsfällen und Ausübung der Zuständigkeiten durch EUSTa und OLAF



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

³⁰ OLAF-Verordnung, Artikel 5 und Artikel 12c.

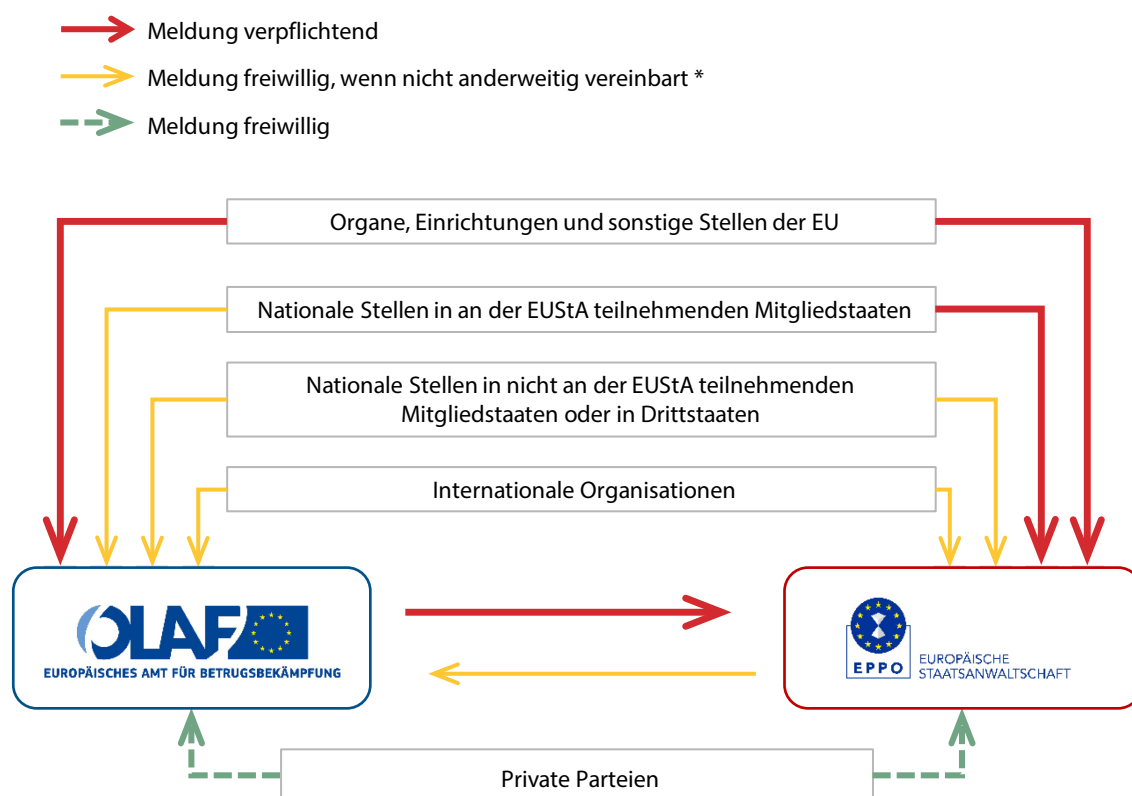
³¹ EUSTa-Verordnung, Artikel 101 Absatz 4, und OLAF-Verordnung, Artikel 8 Absatz 4.

³² OLAF-Verordnung, Artikel 12g.

Für die Betrugsmeldung gelten unterschiedliche Pflichten, was zu Doppelmeldungen führt

- 32** Für die Aufdeckung von Betrugsfällen sind in erster Linie die für die internen Kontrollsysteme der EU-Ausgaben und -Einnahmen verantwortlichen Stellen zuständig (siehe Ziffer (4) von [Anhang I](#)). Es gelten unterschiedliche Vorschriften für die Verdachtsmeldung: Die nationalen Stellen sind rechtlich verpflichtet, Verdachtsfälle der EUSTa zu melden, die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU melden sie sowohl der EUSTa als auch dem OLAF. Andere Organisationen und private Parteien können sich entweder an die EUSTa oder das OLAF oder an beide wenden (siehe [Abbildung 2](#)).

Abbildung 2 | Meldung von Betrugsverdachtsfällen an EUSTa und OLAF



* In Ausnahmefällen können anderweitige Vereinbarungen zwischen dem OLAF und z. B. Zollbehörden oder anderweitige Klauseln in einschlägigen Finanzvereinbarungen gelten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 24 der [EUSTa-Verordnung](#) und Artikel 8 Absatz 1 der [OLAF-Verordnung](#).

- 33** Zwischen 2022 und 2024 gingen bei der EUSTa und dem OLAF insgesamt 27 000 Betrugsverdachtsfälle ein, wobei bei der EUSTa in diesem Zeitraum ein eindeutiger Aufwärtstrend zu verzeichnen war. Ein Drittel dieser Fälle wurde als ermittlungswürdig eingestuft und in den Fallbearbeitungssystemen der EUSTa und des OLAF registriert: 40 % der Fälle fielen in die Zuständigkeit der EUSTa, 26 % in die des OLAF (siehe [Tabelle 3](#)).

Tabelle 3 | Bei EUSTa und OLAF eingegangene und registrierte Betrugsverdachtsfälle im Zeitraum 2022–2024

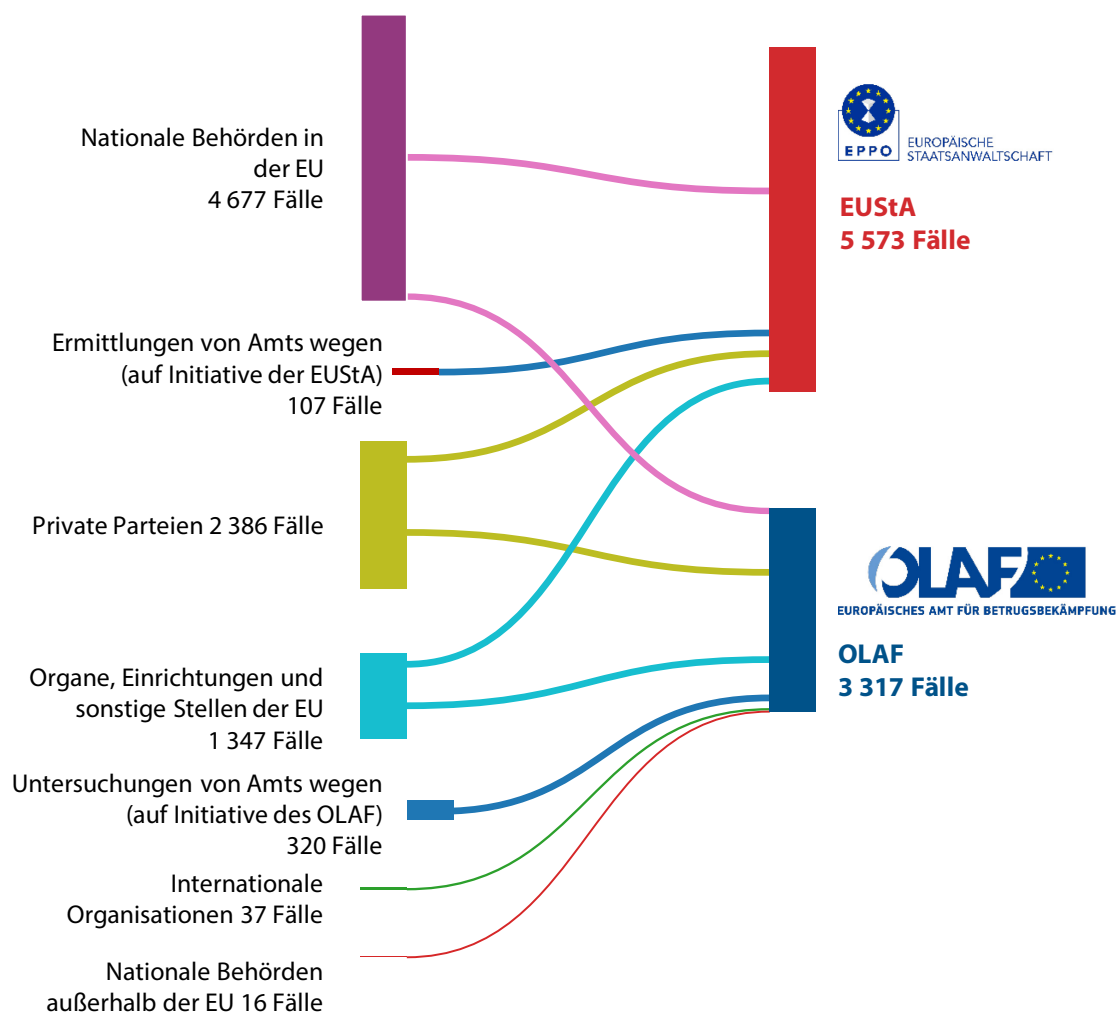
	Eingegangen				Im Fallbearbeitungssystem registriert (%)
	2022	2023	2024	Insgesamt	
EUSTa	3 318	4 187	6 547	14 052	5 573 (40 %)
OLAF	5 567	3 548	3 844	12 959	3 317 (26 %)
Insgesamt	8 885	7 735	10 391	27 011	8 890 (33 %)

Quelle: EUSTa-Jahresberichte 2022–2024, OLAF-Jahresberichte 2022–2023, OLAF 2024, direkt an den Rechnungshof übermittelte Daten.

- 34** Da die Fallbearbeitungssysteme der EUSTa und des OLAF nicht miteinander verknüpft sind und keine gemeinsame Fallkennung verwendet wird, kann nicht genau ermittelt werden, wie viele Betrugsverdachtsfälle sowohl der EUSTa als auch dem OLAF gemeldet werden. Eine Meldung von Fällen an beide Stellen bedeutet zusätzliche Arbeit – sowohl für die die Verdachtsfälle meldenden Personen, da die Stellen unterschiedliche Meldesysteme verwenden, als auch für die EUSTa und das OLAF, die Ressourcen für die Registrierung und Prüfung der Fälle aufwenden müssen.
- 35** Die EUSTa erfasst in ihrem System alle von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie den nationalen Behörden übermittelten Fälle. Die von privaten Parteien übermittelten Fälle werden einer vorläufigen Analyse durch ein aus fünf Mitarbeitern bestehendes zentrales Büroteam unterzogen, die anschließend von einem Europäischen Staatsanwalt validiert wird. Nur Fälle, bei denen Potenzial für eine strafrechtliche Einordnung festgestellt wurde, werden anschließend im Fallbearbeitungssystem registriert. Alle Fälle, die im Fallbearbeitungssystem der EUSTa registriert sind, werden anschließend einer strafrechtlichen Bewertung durch einen Delegierten Europäischen Staatsanwalt unterzogen. Beim OLAF ist ein Team aus vier Mitarbeitern für die Erstbewertung zuständig. In seinem Fallbearbeitungssystem werden diejenigen Fälle registriert, die als potenziell untersuchungswürdig eingestuft werden.

36 Die vom Rechnungshof vorgenommene Analyse der zwischen 2022 und 2024 in den beiden Systemen registrierten Fälle ergab, dass insgesamt 2 386 Meldungen von privaten Parteien stammten. Diese Meldungen machten 10 % bzw. 55 % der bei der EUSTa bzw. dem OLAF eingegangenen Meldungen aus. Von Stellen mit gesetzlicher Meldepflicht, ausschließlich privater Parteien (siehe [Abbildung 2](#)), gingen 6 504 Betrugsverdachtsmeldungen ein. 5 004 davon wurden von der EUSTa, 1 500 vom OLAF registriert. Im Falle der EUSTa wurden 91 % der Meldungen von den nationalen Behörden, im Falle des OLAF 68 % der Meldungen von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU übermittelt (siehe [Abbildung 3](#)).

Abbildung 3 | Aufschlüsselung der Stellen, die Betrugsverdachtsfälle melden, im Zeitraum 2022–2024



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUSTa und des OLAF.

- 37** Das OLAF kooperiert mit den Zollbehörden in Drittländern und unterstützt die Zollbehörden der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung mutmaßlicher Verstöße gegen das Zollrecht³³, zum Beispiel bei der Aufdeckung umgangener Einfuhrzölle. Infolge seiner Datenanalysen und Vor-Ort-Kontrollen stieß das OLAF zwischen 2022 und 2024 selbst auf 320 Fälle von Betrugsverdacht im Zusammenhang mit Einnahmen und Ausgaben. Im selben Zeitraum leitete die EUSTa in 107 Fällen vermuteter PIF-Straftaten, auf die sie aufgrund öffentlich zugänglicher Informationen oder infolge früherer Ermittlungstätigkeiten selbst gestoßen war, von Amts wegen Ermittlungen ein.
- 38** Nach Angaben der EUSTa gehen ihr Meldungen mutmaßlicher PIF-Straftaten in erster Linie von den Strafverfolgungsbehörden zu. Anhand der Daten der EUSTa lässt sich nicht feststellen, ob die gemeldeten Sachverhalte von diesen Stellen selbst aufgedeckt wurden oder das Ergebnis ihrer Beurteilung der ihnen von anderer Seite zugegangenen Verdachtsmeldungen sind. Details zu diesen Fragen würden es ermöglichen, besser zu verstehen, in welchem Maße die verschiedenen Akteure an der Aufdeckung von Betrug beteiligt sind, um auf dieser Grundlage die Aufdeckung insgesamt zu verbessern.

Durch das aktuelle System wird nicht sichergestellt, dass alle Betrugsverdachtsfälle von der EUSTa geprüft werden

- 39** Das OLAF hat 26 Mitarbeiter, die die in seinem Fallbearbeitungssystem registrierten Betrugsverdachtsfälle prüfen. **Tabelle 4** gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Prüfung der 3 317 im Zeitraum 2022–2024 registrierten Betrugsverdachtsfälle. Ende 2024 war das Prüfverfahren in 135 Fällen noch nicht abgeschlossen, von denen die meisten im letzten Quartal des Jahres eingegangen waren.
- 40** Bei der Weiterleitung eines Falls an die EUSTa muss das OLAF wie alle anderen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU oder nationale Behörden der EUSTa unverzüglich Meldung über die mutmaßliche Straftat erstatten³⁴. Bei der Straftatmeldung handelt es sich um ein von der EUSTa entwickeltes Standardformular, anhand dessen sie beurteilen kann, ob ein Verdachtsfall strafrechtlicher Natur ist. Die Straftatmeldung enthält daher beispielsweise Informationen über die Art der Straftat, den Sachverhalt, eine Bewertung des entstandenen oder voraussichtlichen Schadens sowie alle verfügbaren Informationen über Opfer, Verdächtige oder andere beteiligte Personen.

³³ [Verordnung \(EG\) Nr. 515/97 des Rates](#) über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung.

³⁴ [OLAF-Verordnung](#), Artikel 12c, und [EUSTa-Verordnung](#), Artikel 24.

Tabelle 4 | OLAF – Prüfung der registrierten Betrugsverdachtsfälle im Zeitraum 2022–2024

	Geprüfte Fälle		Straftatmeldung an die EUSTa		Treffer / Kein Treffer	
	Anzahl	Durchschnittliche Zeit (Tage)	Anzahl	Durchschnittliche Zeit (Tage)	Positiv	Negativ
Prüfung noch nicht abgeschlossen	135	n. z.	n. z.	n. z.	3	2
Weiterleitung an die EUSTa	162	68	143	17	29	18
Abgewiesen	2 314	57	n. z.	n. z.	22	40
Einleitung einer Verwaltungsuntersuchung	564	61	29	n. z.	26	224
Abgeschlossen	197	n. z.	2	n. z.	5	65
Eingestellt	11	n. z.	9	n. z.	1	8
Im Gange	356	n. z.	18	n. z.	20	151
Koordinierung oder Amtshilfe*	142	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	11
Insgesamt	3 317	58	172	n. z.	80	295

* In diesen Fällen war das OLAF der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten oder andere EU-Einrichtungen besser in der Lage wären, diesen Fällen nachzugehen, und bot dazu seine Unterstützung an.
Hinweis: n. z. = nicht zutreffend.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des OLAF.

Die Prüfung und Weiterleitung von Betrugsverdachtsfällen an die EUSTa ist notwendig, da das System nicht sicherstellt, dass der EUSTa alle Verdachtsfälle zugehen

- 41** Bei 162 Fällen kam das OLAF zu dem Schluss, dass ein Verdacht auf eine strafbare Handlung bestand, und leitete diese Fälle an die EUSTa weiter. Das OLAF benötigte durchschnittlich 68 Tage, um seine Prüfung dieser Fälle abzuschließen, wobei der Abschluss bei der Hälfte der Fälle länger dauerte als die in der Verordnung festgelegte Zeit von maximal zwei Monaten³⁵. In 19 Fällen dauerte es mehr als 100 Tage, um zu prüfen, ob möglicherweise eine strafbare Handlung vorliegt, wobei die Dauer im längsten Fall fast neun Monate (256 Tage) betrug.

³⁵ OLAF-Verordnung, Artikel 12c Absatz 4.

- 42** Das OLAF übermittelte der EUSTa 143 Straftatmeldungen. Durch die Erstellung der Straftatmeldungen verlängerte sich der Prozess um durchschnittlich 17 Tage, wobei längstensfalls 55 Tage hinzukamen. In 14 Fällen nutzte das OLAF das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren, um zu überprüfen, ob die EUSTa Ermittlungen zu demselben Sachverhalt eingeleitet hatte, anstatt der EUSTa eine Straftatmeldung zu übermitteln. Bei fünf abgewiesenen Verdachtsfällen informierte das OLAF die EUSTa darüber, dass es die Fälle abgewiesen hatte, ohne eine Straftatmeldung zu übermitteln oder das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren anzuwenden. Die EUSTa beschloss, zu demselben Sachverhalt Ermittlungen einzuleiten, der ursprünglich dem OLAF gemeldet worden war.

Der Rechtsrahmen schreibt nicht vor, dass die EUSTa einen Überblick über die vom OLAF abgewiesenen Verdachtsfälle haben muss

- 43** Das OLAF kam bei 2 314 Verdachtsfällen zu dem Schluss, dass nicht genügend Beweise vorlagen, um eine Untersuchung einzuleiten, und wies die Fälle daher ab. Die Prüfung der Fälle dauerte durchschnittlich 57 Tage und somit weniger lang als die in der Verordnung festgelegte Dauer von maximal zwei Monaten³⁶. Obwohl die Fälle abgewiesen wurden, führte das OLAF bei der EUSTa in 62 Fällen eine Treffer-/Kein-Treffer-Abfrage durch. Diese ergab, dass die EUSTa in Bezug auf 22 dieser Fälle ebenfalls eine Verdachtsmeldung erhalten hatte. In den übrigen 40 Fällen, von denen die EUSTa keine Kenntnis hatte, hatte das OLAF keine Straftatmeldung an die EUSTa übermittelt, da es der Auffassung war, dass kein Verdacht auf eine strafbare Handlung vorlag. Die EUSTa hatte daher keinen Überblick über diese Verdachtsfälle.
- 44** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die verschiedenen für die Betrugsverdachtsmeldung geltenden Vorgaben zu einem komplexen System führen, durch das nicht sichergestellt wird, dass der EUSTa alle Verdachtsfälle zugehen. Bezieht man die 62 Fälle, in denen gemäß den geltenden Rechtsvorschriften das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren angewandt werden musste, nicht ein, so wurden 2 252 Verdachtsfälle vom OLAF abgewiesen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es letztlich allein Sache der EUSTa ist, festzustellen, ob bei einem Verdachtsfall eine strafbare Handlung vorliegt. Es lässt sich nicht feststellen, ob der EUSTa diese Fälle ebenfalls gänzlich oder zum Teil zugegangen sind, da die beiden Fallbearbeitungssysteme nicht miteinander verknüpft sind.

³⁶ OLAF-Verordnung, Artikel 12c Absatz 4.

Durch das aktuelle Treffer-/Kein-Treffer-System verzögert sich die Einleitung von Ermittlungen, es verhindert jedoch nicht, dass parallele Untersuchungen eingeleitet werden

- 45** Bei 564 Verdachtsfällen ergab die Prüfung des OLAF, dass eine Verwaltungsuntersuchung oder ergänzende Untersuchung durchgeführt werden sollte. Das OLAF brauchte durchschnittlich 61 Tage, um die Prüfung der Fälle abzuschließen, was innerhalb der in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Frist von zwei Monaten lag³⁷. Vor Einleitung einer Verwaltungsuntersuchung und um mögliche strafrechtliche Ermittlungen der EUSTa nicht zu gefährden, muss das OLAF mit der EUSTa das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren durchführen (siehe **Kasten 1**), was den Prozess komplizierter macht und um mindestens 4 Tage verlängert. Wenn die EUSTa zu einem Sachverhalt bereits strafrechtliche Ermittlungen führt, kann das OLAF vorschlagen, eine ergänzende Verwaltungsuntersuchung durchzuführen³⁸. Die EUSTa entscheidet, ob sie den Vorschlag akzeptiert oder nicht.
- 46** Wie bereits erwähnt, soll das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren verhindern, dass parallele Untersuchungen eingeleitet werden. Dies kann unter anderem deshalb passieren, weil Verdachtsfälle doppelt gemeldet werden können. Im Zeitraum 2022–2024 wurde bei 314 (57 %) der 564 Verdachtsfälle, für die das OLAF eine Untersuchung eingeleitet hat, das Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren nicht durchgeführt. Von diesen 314 Fällen waren 75 (24 %) von der EUSTa an das OLAF weitergeleitet worden, sodass kein Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren erforderlich war. In 236 Fällen kam das OLAF nach eigenen Angaben selbst zu dem Schluss, dass die Fälle nicht in die Zuständigkeit der EUSTa fallen, oder das OLAF wusste aus anderer Quelle, dass die EUSTa beschlossen hatte, ihre Befugnisse nicht auszuüben. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass das aktuelle Treffer-/Kein-Treffer-System nicht hinreichend gewährleistet, dass zu demselben Sachverhalt keine parallelen Untersuchungen eingeleitet werden. In den übrigen drei Fällen, die das OLAF bei seinen eigenen Analysen aufgedeckt hatte, leitete das OLAF im Einvernehmen mit der EUSTa ergänzende Untersuchungen ein.

³⁷ OLAF-Verordnung, Artikel 5 Absatz 4.

³⁸ OLAF-Verordnung, Artikel 12f.

- 47** Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass in vier der 250 Fälle, in denen ein Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren durchgeführt wurde, das OLAF seine Untersuchung eingeleitet hatte, bevor es die Treffer-/Kein-Treffer-Abfrage durchführte. In diesen Fällen übermittelte das OLAF die Treffer-/Kein-Treffer-Abfrage durchschnittlich ein Jahr (357 Tage) nach Einleitung seiner Untersuchung. In vier weiteren Fällen war es dem OLAF nicht möglich, das Datum anzugeben, an dem die Treffer-/Kein-Treffer-Abfrage durchgeführt wurde, sodass der Rechnungshof nicht ermitteln konnte, ob die Abfrage vor oder nach Einleitung der Untersuchung erfolgte.

Durch den begrenzten Informationsaustausch der EUSTa mit dem OLAF besteht weniger Spielraum für ergänzende Verwaltungsmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts

- 48** Alle im Fallbearbeitungssystem der EUSTa registrierten Verdachtsfälle werden von den Delegierten Europäischen Staatsanwälten geprüft. Ist ein Delegierter Europäischer Staatsanwalt der Auffassung, dass die EUSTa nicht zuständig ist, so kann die Entscheidung noch von einer Ständigen Kammer der EUSTa überprüft werden, die die Bewertung des Delegierten Europäischen Staatsanwalts rückgängig machen und entscheiden kann, dass die EUSTa für die Ermittlung zuständig ist³⁹. Die EUSTa überwacht nur, wie lange die Überprüfungen im jeweiligen Fall gedauert haben. Sie kontrolliert jedoch nicht, wie viel Zeit ihre 166 Delegierten Europäischen Staatsanwälte⁴⁰ und 15 Ständigen Kammern tatsächlich für die Prüfung von Verdachtsfällen aufwenden.

³⁹ EUSTa-Verordnung, Artikel 26 Absatz 3.

⁴⁰ Jahresbericht 2024 der EUSTa, Seite 81.

- 49** **Tabelle 5** gibt einen Überblick über die Ergebnisse der von der EUSTa vorgenommenen Prüfung der 5 573 im Zeitraum 2022–2024 registrierten Betrugsverdachtsfälle. Ende 2024 war die Prüfung von 326 Verdachtsfällen (6 %) durch die EUSTa noch im Gange. Davon waren 112 (34 %) vor mehr als drei Monaten eingegangen. Bei 68 dieser Fälle war die EUSTa dabei, Informationen zu überprüfen, die übrigen 44 Verdachtsfälle wurden noch von den Ständigen Kammern überprüft.

Tabelle 5 | EUSTa – Bearbeitung der eingegangenen Betrugsverdachtsfälle im Zeitraum 2022–2024

EUSTa	2022	2023	2024	Insgesamt	Insgesamt, einschließlich Fällen*, die im Rahmen mehrerer Verfahren untersucht wurden
Mit anderen Fällen verbunden	0	7	14	21	
In Prüfung befindlich	1	13	312	326	
Im 4. Quartal 2024 eingegangen			214	214	
Vor dem 4. Quartal 2024 eingegangen	1	13	98	112	
Abgewiesen	652	637	660	1 949	
<i>An das OLAF verwiesen</i>	<i>1</i>	<i>29</i>	<i>26</i>	<i>56</i>	
Ermittlung eingeleitet	861	1 220	1 196	3 277	3 491
Im Gange	320	660	905	1 885	1 966
Mit anderen Fällen verbunden	136	195	145	476	501
Eingestellt	247	279	139	665	722
<i>an das OLAF verwiesen</i>	<i>17</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>31</i>	<i>33</i>
<i>an die nationalen Behörden verwiesen</i>	<i>95</i>	<i>146</i>	<i>116</i>	<i>357</i>	<i>377</i>
Zur Anklage gebracht (Strafverfolgung)	158	86	7	251	302
Insgesamt	1 514	1 877	2 182	5 573	

* Bei diesen Fällen kann ein Verdacht im Rahmen von mehr als einem Ermittlungsverfahren untersucht werden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUSTa.

Nicht alle abgewiesenen Betrugsverdachtsfälle werden dem OLAF zur Kenntnis gebracht, was das Potenzial für verwaltungsrechtliche Maßnahmen einschränken kann

- 50** Im Rahmen ihrer Prüfungen kam die EUSTa zu dem Schluss, dass 1 949 Betrugsverdachtsfälle nicht in ihre Zuständigkeit fielen oder nicht ordnungsgemäß begründet waren. Diese Fälle wurden daher abgewiesen. Die EUSTa übermittelte dem Rechnungshof keine Daten über die für die Prüfung dieser Verdachtsfälle benötigte Dauer. Gemäß den Rechtsvorschriften⁴¹ werden Verdachtsfälle, die im Zusammenhang mit Straftaten stehen, die nicht in die Zuständigkeit der EUSTa fallen, den nationalen Staatsanwaltschaften gemeldet. Aus den von der EUSTa bereitgestellten Daten geht jedoch nicht hervor, wie viele abgewiesene Fälle an die nationalen Behörden übermittelt wurden.
- 51** Seit Oktober 2023 werden die an das OLAF verwiesenen Fälle im Fallbearbeitungssystem der EUSTa erfasst. Bei den 56 Betrugsverdachtsfällen, die zwischen Oktober 2023 und Ende Dezember 2024 an das OLAF verwiesen wurden, vergingen zwischen dem Eingang bei der EUSTa und der Übermittlung an das OLAF durchschnittlich 116 Tage. Gemäß der Geschäftsordnung der EUSTa gilt für die Verweisung an das OLAF eine Frist von zwei Monaten, jedoch kann diese Frist vom Europäischen Generalstaatsanwalt verlängert werden⁴². Die EUSTa teilte dem Rechnungshof mit, dass für die betreffenden Fälle eine Fristverlängerung ordnungsgemäß genehmigt wurde.
- 52** Die Kommission, insbesondere das OLAF, haben keinen Zugang zu allen Fällen, in denen die EUSTa keine Ermittlungen durchführt, z. B. den Fällen, die gemäß EUSTa-Verordnung an nationale Staatsanwälte oder nationale Verwaltungsbehörden verwiesen werden. Daher ist es dem OLAF, das für die Betrugsbekämpfungspolitik der EU zuständig ist, unter Umständen nur begrenzt möglich, zu prüfen, ob zusätzliche verwaltungsrechtliche Maßnahmen von der Kommission ergriffen werden sollten, um den EU-Haushalt zu schützen.

⁴¹ EUSTa-Verordnung, Artikel 24 Absatz 8.

⁴² Geschäftsordnung der EUSTa, Artikel 40 Absätze 4 und 5 und Artikel 42 Absatz 4.

Fehlende Informationen über den Stand der laufenden Ermittlungen hindern das OLAF daran, ergänzende Untersuchungen vorzuschlagen

- 53** Die EUSTa beschloss, für 3 277 der zwischen 2022 und 2024 eingegangenen Fälle 3 491 Ermittlungen einzuleiten. Der Rechnungshof stellte fest, dass in 88 % der Fälle die Ermittlungen im Einklang mit der Geschäftsordnung der EUSTa innerhalb von 60 Tagen nach Eingang eingeleitet wurden, bei 54 % begannen die Ermittlungen innerhalb von fünf Tagen. In den übrigen 12 % der Fälle, in denen die Prüfung mehr als 60 Tage dauerte, wurde eine Fristverlängerung genehmigt⁴³.
- 54** Wird in einem Betrugsverdachtsfall ermittelt, ist die EUSTa verpflichtet, den Zugang zu Informationen über den Fall auf das strikte Minimum zu beschränken. Dies ist nötig, um die Vertraulichkeit der strafrechtlichen Ermittlungen und den Grundsatz der Unschuldsvermutung zu wahren und die Beweise vor Zerstörung durch die mutmaßlichen Betrüger zu schützen. Es liegt im Ermessen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte, ob und wann Informationen an andere Stellen, einschließlich OLAF, weitergegeben werden können, um eine potenzielle ergänzende Untersuchung zu ermöglichen.
- 55** Ergänzende Untersuchungen des OLAF können ein wirksames Mittel sein, um den Schutz des EU-Haushalts zu verstärken, wenn so früh wie möglich empfohlen wird, verwaltungsrechtliche Maßnahmen – wie den Ausschluss von EU-Förderung (schwarze Liste) und Früherkennung – zu ergreifen. Dies hängt jedoch von der Entscheidung der EUSTa ab, wann dem OLAF die Informationen zur Verfügung gestellt werden können, die das Amt wiederum benötigt, um zu entscheiden, ob die Einleitung einer ergänzenden Untersuchung kosteneffizient wäre. Mit der Weitergabe der Informationen bis zum Abschluss eines Strafverfahrens zu warten, hat den Nachteil, dass strafrechtliche Ermittlungen sich über mehrere Jahre hinziehen können.

⁴³ Geschäftsordnung der EUSTa, Artikel 39 Absätze 5 bis 7.

- 56** Der Rechnungshof stellte fest, dass vom OLAF 67 ergänzende Untersuchungen zu den im Zeitraum 2022–2024 eingegangenen Verdachtsfällen eingeleitet wurden, was rund 2 % der von der EUSTa eingeleiteten Ermittlungen entspricht. 49 dieser Untersuchungen wurden auf Ersuchen der EUSTa und 18 auf Initiative des OLAF eingeleitet. Bis Dezember 2024 waren 17 ergänzende Untersuchungen abgeschlossen worden, die zu der Empfehlung führten, 42 Millionen Euro wieder einzuziehen und Präventivmaßnahmen im Wert von 240 000 Euro zu ergreifen. Bei den übrigen Ermittlungen der EUSTa verfügte das OLAF nicht über die nötigen Informationen, um den potenziellen Nutzen einer ergänzenden Untersuchung zu bewerten. Das OLAF hatte außerdem bis Dezember 2024 47 Untersuchungen zu Verdachtsfällen abgeschlossen, die vor 2022 gemeldet worden waren. Der Wert belief sich auf 610 Millionen Euro.

Unzureichende Informationen über eingestellte Ermittlungen hindern das OLAF daran, Verwaltungsuntersuchungen einzuleiten

- 57** Von den von der EUSTa eingeleiteten Ermittlungen wurden – abzüglich der 41 Fälle mit Mehrwertsteuerbezug, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und nicht die der Kommission / des OLAF fallen – 681 im späteren Verlauf eingestellt. Fälle, bei denen die Ermittlungen eingestellt wurden, werden nicht automatisch an das OLAF weitergeleitet. Der Rechnungshof stellte fest, dass die EUSTa das OLAF nur über 33 (5 %) dieser Fälle informiert hatte. In den übrigen 648 Fällen (95 %) hatte das OLAF keine Gelegenheit zu prüfen, ob es kosteneffizient wäre, eine Verwaltungsuntersuchung einzuleiten, was der Kommission ermöglichen könnte, geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen.
- 58** Hinsichtlich der 33 eingestellten Ermittlungen, über die die Kommission von der EUSTa informiert wurde, vertrat die Kommission die Auffassung, dass die von der EUSTa übermittelten Informationen nicht detailliert genug waren, um es ihren Dienststellen zu ermöglichen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen oder das OLAF um die Einleitung einer Verwaltungsuntersuchung zu ersuchen. Im Rahmen der geltenden Arbeitsvereinbarungen hatte die Kommission die Möglichkeit, zusätzliche Informationen anzufragen. Im November 2024 einigten sich die EUSTa und die Kommission auf eine neue Meldevorlage, bei der zu eingestellten Fällen mehr Details anzugeben sind. Da der Stichtag der Prüfung des Rechnungshofs der 31. Dezember 2024 war, konnte der Nutzen der neuen Meldevorlage im Rahmen dieser Prüfung nicht bewertet werden.
- 59** Die EUSTa verwies 377 eingestellte Ermittlungen an nationale Behörden, da der für die Prüfung des Falls zuständige Delegierte Europäische Staatsanwalt zu dem Schluss kam, dass die nationalen Behörden besser in der Lage seien, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. Die nationalen Behörden haben zwar Meldepflichten gegenüber dem OLAF oder der Kommission, doch wird Letztere nicht direkt von der EUSTa informiert, weshalb hier keine in vollem Umfang wirksame Überwachung erfolgt.

Der Kommission liegen nur unvollständige Informationen über die Anzahl der Ermittlungen vor, die in Anklageerhebungen münden, weshalb die Möglichkeit verwaltungsrechtlicher Maßnahmen nicht voll ausgeschöpft wird

- 60** Soweit dies für die Zwecke der Wiedereinziehung, verwaltungsrechtlicher Folgemaßnahmen oder Überwachung erforderlich ist, setzt die EUSTa die zuständigen nationalen Behörden, die betroffenen Personen und die einschlägigen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU über die Erhebung der Anklage in Kenntnis⁴⁴. Bei zwei Dritteln (202) der 302 vor Gericht gebrachten Fälle wurde die Kommission in Kenntnis gesetzt. In den übrigen Fällen lagen ihre keine Informationen darüber vor, ob die betreffenden Verwaltungsbehörden außerhalb der Kommission angesiedelt waren, ordnungsgemäß informiert wurden oder die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen hatten. Sind der Kommission nicht alle diese Fälle bekannt, kann sie nicht sicherstellen, dass alle erforderlichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen zur Anwendung kommen.

Die Kommission führt keine umfassende Aufsicht über die im Rahmen von Betrugsermittlungen festgestellten Beträge mit Auswirkungen auf den EU-Haushalt

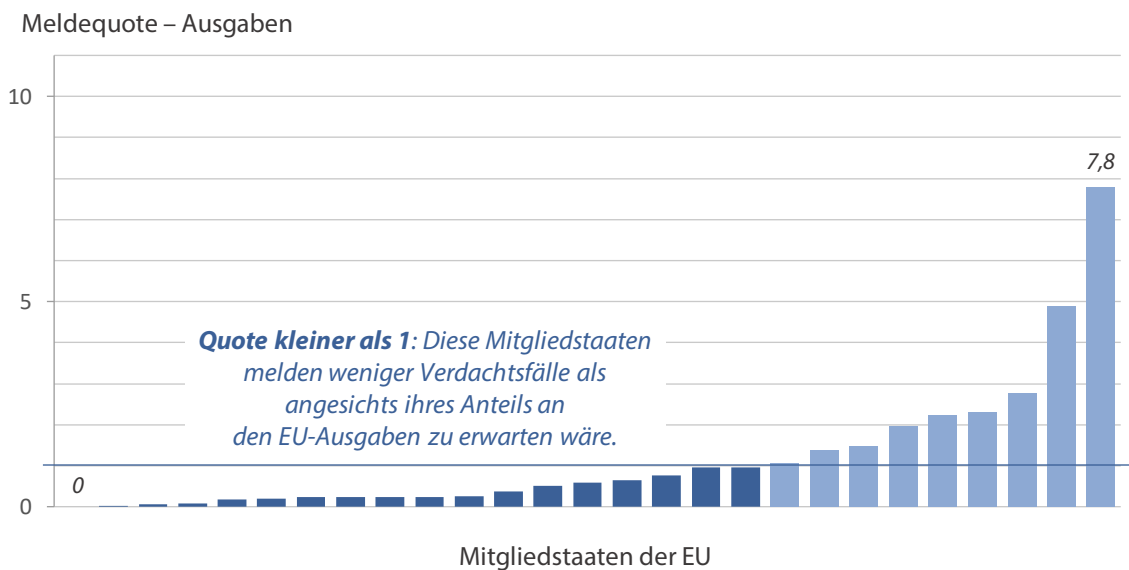
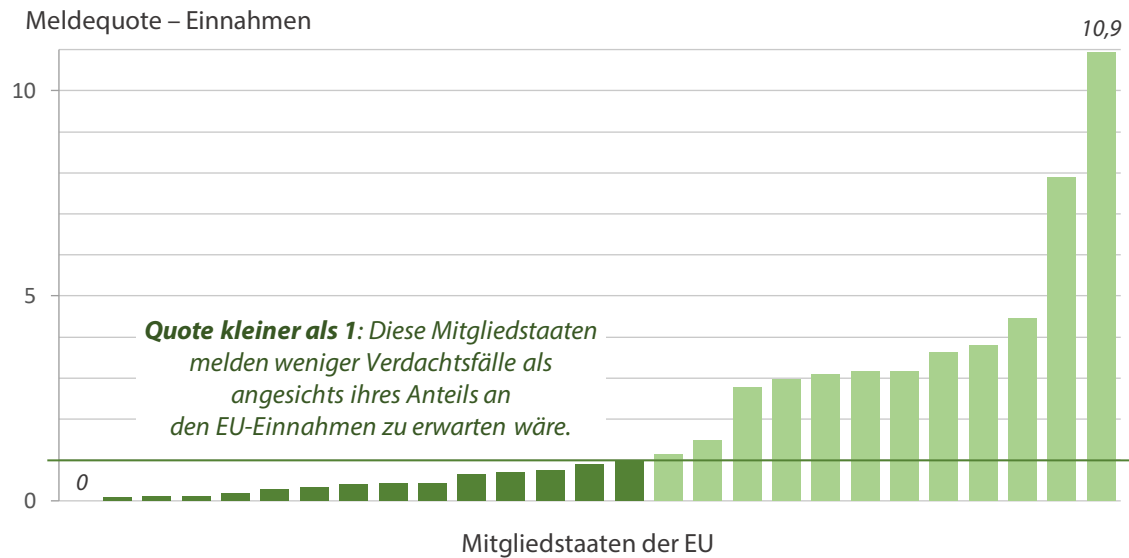
- 61** Oberstes Ziel der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Untersuchungen der EUSTa, der nationalen Staatsanwaltschaften und des OLAF ist es, die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Dies kann erreicht werden durch die Bestrafung verurteilter Straftäter und die Verhängung geeigneter Verwaltungsmaßnahmen wie die Wiedereinziehung von Mitteln, die Aussetzung laufender Verträge oder den Ausschluss von künftigen Finanzierungen. Der Rechnungshof würde erwarten, dass die Kommission, die letztlich für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich ist, einen Überblick darüber hat, inwieweit die Ergebnisse straf- und verwaltungsrechtlicher Untersuchungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen. Ferner würde der Rechnungshof erwarten, dass die Kommission die Ergebnisse der Betrugsermittlungen weiterverfolgt, um sicherzustellen, dass alle dem EU-Haushalt geschuldeten Beträge ordnungsgemäß wieder eingezogen werden.

⁴⁴ EUSTa-Verordnung, Artikel 36 Absatz 6.

Die Daten zu Betrugsmeldungen zeigen Schwankungen auf, die jedoch nicht analysiert werden

- 62** Der Rechnungshof analysierte, ob eine Korrelation zwischen der Zahl der in den Fallbearbeitungssystemen der EUSTa und des OLAF registrierten, von den Behörden der Mitgliedstaaten gemeldeten Betrugsverdachtsfälle und der Höhe der von diesen Mitgliedstaaten verwalteten EU-Haushaltsmittel bestand.
- 63** Der Rechnungshof hat für jeden Mitgliedstaat jeweils für die Einnahmen und die Ausgaben des EU-Haushalts eine "Meldequote" berechnet. Dabei wurde der Anteil der Verdachtsmeldungen der einzelnen Mitgliedstaaten (bezogen auf die Gesamtzahl der von nationalen Behörden und den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU an EUSTa und Olaf übermittelten Meldungen) verglichen mit dem jeweiligen Anteil der Mitgliedstaaten an den Gesamteinnahmen (traditionelle Eigenmittel (TEM) zuzüglich Mehrwertsteuerbeiträgen) bzw. an den von ihnen verwalteten Gesamtausgaben. Eine Meldequote von über 1 deutet darauf hin, dass im Verhältnis zu den Ausgaben bzw. Einnahmen, für die ein Mitgliedstaat zuständig ist, überproportional viele Meldungen in Bezug auf diesen Mitgliedstaat eingehen. Aus [Abbildung 4](#) ist ersichtlich, dass es bei den Meldequoten erhebliche Unterschiede gibt – einige Mitgliedstaaten melden deutlich mehr Verdachtsfälle, als ausgehend vom Umfang der Einnahmen und Ausgaben, für die sie verantwortlich sind, zu erwarten wäre. Die Kommission hat nicht analysiert, ob diese Unterschiede etwa auf Schwachstellen bei der Aufdeckung oder auf Stärken bei der Prävention zurückzuführen sind.

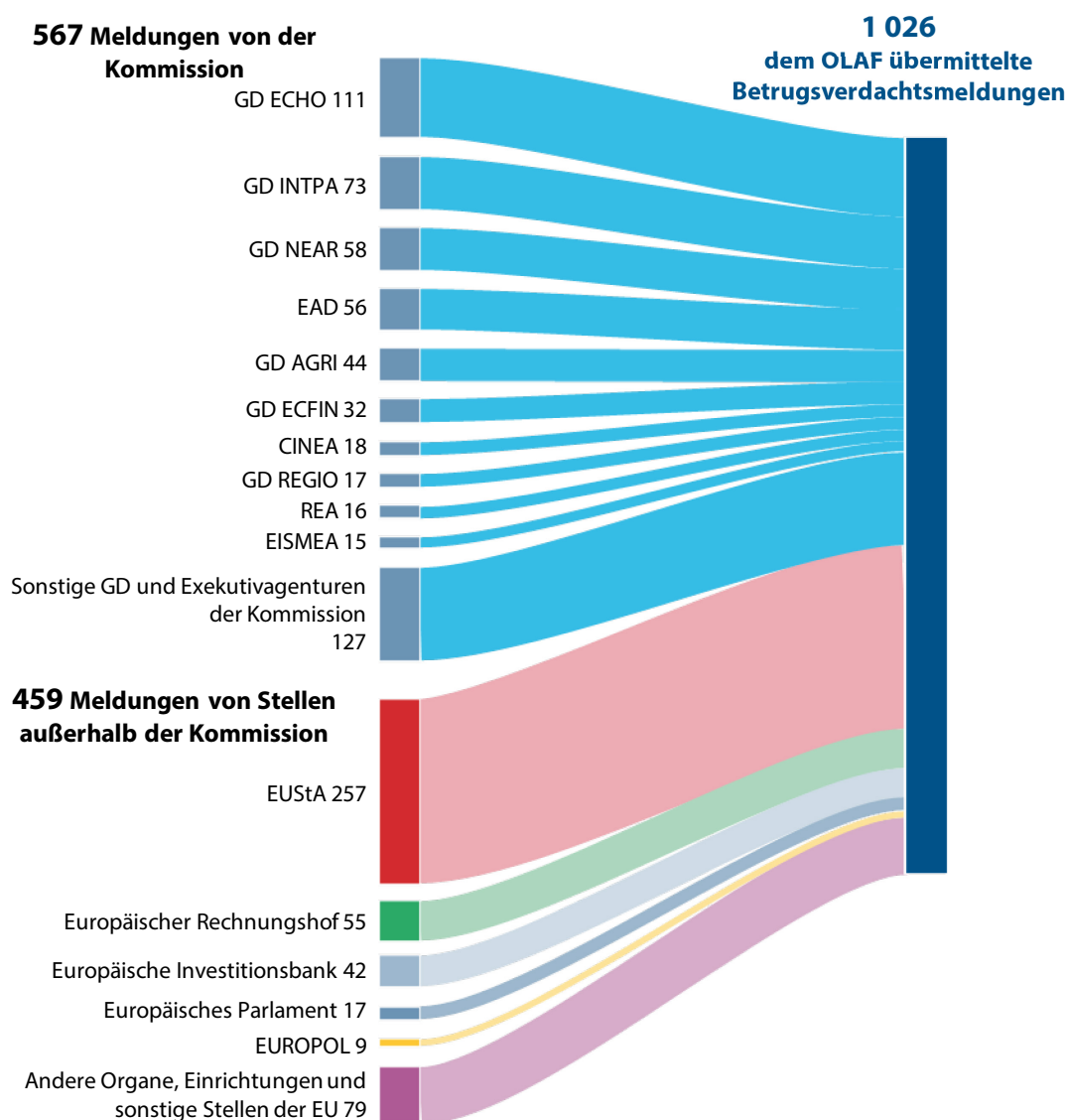
Abbildung 4 | 2022–2024: Verhältnis zwischen den Verdachtsmeldungen und den EU-Einnahmen bzw. -Ausgaben nach Mitgliedstaat (Meldequote)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUSTa und des OLAF zu den registrierten Verdachtsmeldungen sowie Daten der Kommission zu den [Ausgaben und Einnahmen der EU](#).

- 64** Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sind rechtlich verpflichtet, Betrugsverdachtsfälle sowohl der EUSTa als auch dem OLAF zu melden (siehe Ziffer 32). Zwischen 2022 und 2024 wurden dem OLAF 567 Verdachtsfälle von den Dienststellen der Kommission übermittelt. Ferner wurden ihm während dieser Zeit 459 Verdachtsfälle von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU außerhalb der Kommission gemeldet, mehr als 77 % davon von der EUSTa, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Rechnungshof (siehe [Abbildung 5](#)).

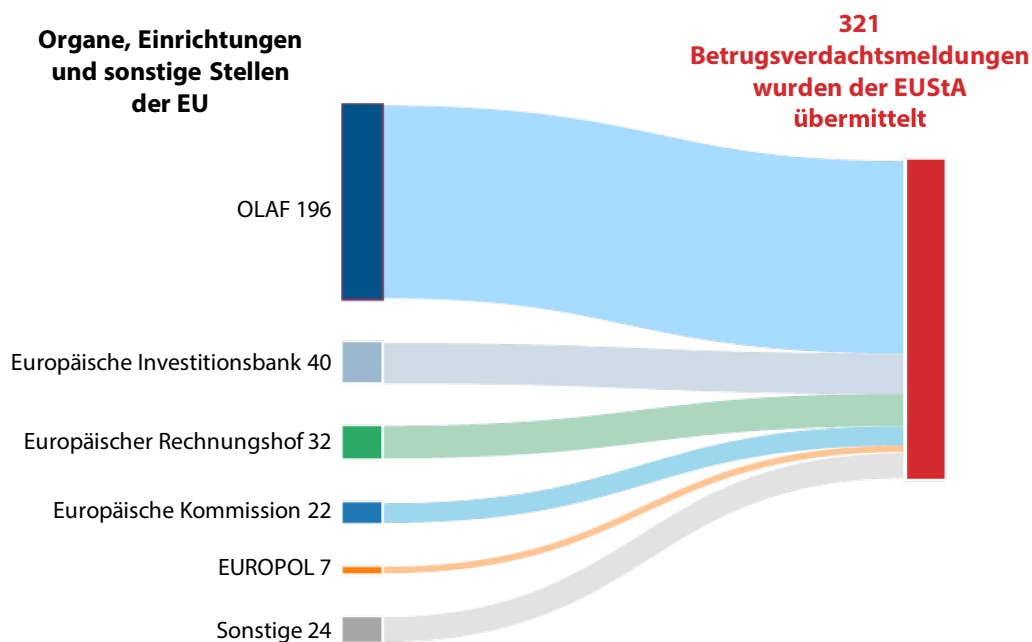
Abbildung 5 | 2022–2024: Betrugsverdachtsfälle, die dem OLAF von der Kommission, den Agenturen und anderen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU außerhalb der Kommission übermittelt wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des OLAF.

- 65** Zwischen 2022 und 2024 meldeten die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU der EUSTa 321 Betrugsverdachtsfälle. Von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU wurden die meisten Fälle vom OLAF (196), der EIB und dem Rechnungshof gemeldet (siehe [Abbildung 6](#)).

Abbildung 6 | 2022–2024: Betrugsverdachtsfälle, die der EUSTa von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU übermittelt wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUSTa.

- 66** Die Kommission hat nicht analysiert, warum dem OLAF vonseiten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU rund drei Mal mehr Verdachtsmeldungen zugehen als der EUSTa. Dies kann teilweise dadurch erklärt werden, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, die Fälle mutmaßlicher PIF-Straftaten unverzüglich an die EUSTa weiterleiten müssen⁴⁵, das OLAF außerdem ersuchen können, eine erste Bewertung der Betrugsverdachtsfälle vorzunehmen⁴⁶. Eine weitere mögliche Erklärung könnte sein, dass Verdachtsfälle in Bezug auf Mitgliedstaaten, die nicht an der EUSTa beteiligt sind, oder interne Angelegenheiten der EU-Organe, wie z. B. nicht strafrechtlich relevantes Fehlverhalten von Bediensteten, dem OLAF gemeldet werden. Auch wenn dies die Unterschiede in der Anzahl der Meldungen von Organen, Einrichtungen und Stellen der EU an die beiden Stellen teilweise erklären mag, sind die Unterschiede doch beträchtlich.

⁴⁵ EUSTa-Verordnung, Artikel 24 Absatz 1.

⁴⁶ OLAF-Verordnung, Artikel 12c Absatz 6, und EUSTa-Verordnung, Erwägungsgrund 51.

Die Daten zu den Ergebnissen der Untersuchungen der EUSTa und des OLAF sind nicht vergleichbar

- 67** Das Ziel der strafrechtlichen Ermittlungen der EUSTa ist es, Straftäter zu sanktionieren; dies kann auch die Wiedereinziehung der durch die Straftat erzielten Erträge einschließen. Im Rahmen ihrer Ermittlungen kann die EUSTa Vermögenswerte identifizieren, die eingefroren werden müssen, um die Zahlung von Schadensersatz zu gewährleisten, falls später eine Verurteilung erwirkt wird. In solchen Fällen sind die Behörden der Mitgliedstaaten für die Wiedereinziehung der durch die Straftat erzielten Erträge zuständig, wenn die Höhe des Schadensersatzes von nationalen Gerichten festgelegt wurde. Dies betrifft in der Regel den gesamten durch die strafbare Handlung verursachten Schaden, einschließlich der dem nationalen oder dem EU-Haushalt oder anderen möglichen Opfern der Straftat geschuldeten Beträge. Schließlich müssen sichergestellte Vermögenswerte sowie alle anderen Vermögenswerte eingezogen und monetarisiert werden. Die EUSTa muss die im Rahmen eines Falles Geschädigten informieren, unabhängig davon, ob es sich um nationale Behörden oder Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der EU handelt. Diese Behörden können jederzeit geeignete verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergreifen, solange etwaige Strafverfahren davon unberührt bleiben⁴⁷.
- 68** Infolge der Untersuchungen des OLAF werden Empfehlungen an Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der EU und nationale Behörden (z. B. Zollbehörden oder für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständige Behörden) ausgesprochen. Im Rahmen dieser Empfehlungen werden in erster Linie Maßnahmen vorgeschlagen, die den EU-Haushalt vor bereits erfolgtem oder künftigem Fehlverhalten schützen sollen. Zu diesen Maßnahmen zählen die Ermittlung von zugunsten des EU-Haushalts wieder einzuziehenden Beträgen, der Ausschluss von EU-Finanzierungen, Früherkennungsmaßnahmen, die Aussetzung von Zahlungen für laufende Verträge im Bereich der EU-Ausgaben oder auf Ebene der EU-Einnahmen Vorschläge für Maßnahmen der Zollbehörden. Das OLAF kann diese Maßnahmen nicht selbst ergreifen, sondern die Empfehlungen werden von den für die Verwaltung der EU-Ausgaben zuständigen Stellen umgesetzt⁴⁸. Was die Einnahmen betrifft, spricht das OLAF Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aus. Aufgabe der Kommission ist es, die Umsetzung der Empfehlungen sicherzustellen.

⁴⁷ PIF-Richtlinie, Artikel 13, zusammen mit den in der [EU-Haushaltsordnung](#) genannten Pflichten sowie den geltenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften.

⁴⁸ [EU-Haushaltsordnung](#), Artikel 98 und 100.

69 *Tabelle 6* sind die Ergebnisse der Untersuchungen der EUSTa und des OLAF mit Stand 31. Dezember 2024 hinsichtlich der zwischen 2022 und 2024 registrierten Fälle zu entnehmen. Die von der EUSTa und dem OLAF erzielten Ergebnisse sind nicht direkt vergleichbar: Alle infolge der Untersuchungen des OLAF ausgesprochenen Empfehlungen beziehen sich unmittelbar auf den EU-Haushalt, während die Beträge, die sich aus den Ermittlungen der EUSTa ergeben, auch nationale Haushalte und andere Geschädigte betreffen. Daher ist es schwierig, ausgehend von den Ergebnissen der Untersuchungen des OLAF und der EUSTa einen konsolidierten Überblick darüber zu erhalten, welche Beträge aus dem EU-Haushalt betroffen sind.

Tabelle 6 | Ergebnisse der bezüglich der registrierten Fälle durchgeführten Verwaltungsuntersuchungen des OLAF und der strafrechtlichen Ermittlungen der EUSTa, 2022–2024

Strafrechtliche Ermittlungen der EUSTa		
Alle Geschädigten zusammengekommen		
Zahl der Ermittlungen, in deren Folge Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögenswerten erlassen wurden	347	
mit rechtskräftigen gerichtlichen Anordnungen	32*	
	Erlassen	Umgesetzt
Wert der von der EUSTa erlassenen Sicherstellungsentscheidungen (Millionen Euro)	3 007,4	764,1*
Wert der von den nationalen Gerichten ausgesprochenen rechtskräftigen Einziehungsanordnungen (Millionen Euro)	231,7*	
Verwaltungsuntersuchungen des OLAF		
Nur EU-Haushalt		
Zahl der Untersuchungen mit vorgeschlagenen Empfehlungen	163	
Finanzielle Empfehlungen (Wiedereinziehungen) umgesetzt	16	
Zahl der Untersuchungen nach Art der vorgeschlagenen Empfehlung:		
Finanzielle Empfehlungen	90	
Sicherungsmaßnahmen	78	
Administrative Empfehlungen (schwarze Liste**)	26	
Justizielle Empfehlungen	16	
	Vorgeschlagen	Ausgeführt
Empfohlener wieder einzuziehender Betrag (Millionen Euro)	615,3	23,1
Empfohlener Betrag für Präventivmaßnahmen (Millionen Euro)	52,4	9,7

*Umfasst nur die 2024 hinsichtlich der 2022–2024 eingeleiteten Ermittlungen ergangenen rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen. Erst im Jahr 2024 verfügte die EUSTa über die erforderlichen Ressourcen, um die von den nationalen Justizbehörden erstellten Informationen zu erheben und aufzuzeichnen.

**Ausschluss im Rahmen des Früherkennungs- und Ausschlussystems EDES.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUSTa und des OLAF.

- 70** Im Zeitraum 2022–2024 stellte die EUSTa im Rahmen von 347 Ermittlungen Vermögenswerte in Höhe von insgesamt 3 Milliarden Euro (entweder direkt oder auf gerichtliche Anordnung) sicher. Im Jahr 2024 war bei 32 dieser Ermittlungen ein rechtskräftiges Gerichtsurteil ergangen. Das Gericht stellte fest, dass sich der Schaden in diesen Fällen auf insgesamt 232 Millionen Euro belief und ordnete die nationalen Behörden an, diese im Wege strafbarer Handlungen erworbenen Erträge, unter anderem durch die Sicherstellung von Vermögenswerten, wieder einzuziehen. In den Jahren 2022 und 2023 sind in weiteren Fällen Gerichtsurteile ergangen. Der EUSTa liegen jedoch keine Daten über den von den Gerichten in diesen Fällen festgestellten Schaden vor. Der Betrag von 232 Millionen Euro bezieht sich auf den insgesamt durch die Straftaten verursachten Schaden und nicht nur auf den Schaden zulasten des EU-Haushalts. Außerdem kann eine Rückzahlung erst erfolgen, nachdem die eingezogenen Vermögenswerte in Barmittel umgewandelt wurden. Der Kommission liegen nicht die nötigen Informationen vor, um bewerten zu können, welcher Anteil der 232 Millionen Euro, die auf rechtskräftige Anordnung der nationalen Gerichte wieder einzuziehen waren, den EU-Haushalt betrifft. Die Kommission teilte dem Rechnungshof mit, dass sie im November 2024 damit begonnen hatte, einen Überblicksmechanismus in Bezug auf die EUSTa einzurichten, mit dem die Ergebnisse der von der EUSTa gemeldeten Ermittlungen überwacht werden sollen. Es bleibt abzuwarten, wie wirksam dieser neue Mechanismus ist.
- 71** Zum Vergleich: Das OLAF hat auf der Grundlage des geltenden verwaltungsrechtlichen Rahmens bei 90 Untersuchungen Empfehlungen mit finanziellen Auswirkungen ausgesprochen. Diese Empfehlungen betrafen die Wiedereinzahlung von Mitteln in Höhe von 615 Millionen Euro und Präventivmaßnahmen in Höhe weiterer 52 Millionen Euro. Bis Ende 2024 wurden 16 dieser Empfehlungen von den jeweiligen Anweisungsbefugten umgesetzt. In der Folge wurden 23 Millionen Euro wieder eingezogen und alle Präventivmaßnahmen in Höhe von 10 Millionen Euro umgesetzt. Beide Beträge beziehen sich unmittelbar auf den EU-Haushalt.

Der Kommission liegen keine umfassenden Informationen über die in Urteilen nationaler Gerichte festgestellten Beträge mit Auswirkungen auf den EU-Haushalt vor

- 72** Die EUSTa und das OLAF sind nicht selbst für die Wiedereinziehung von EU-Mitteln zuständig. Die Kommission, die letztlich für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich ist, muss sicherstellen, dass alle geschuldeten Beträge unverzüglich von den zuständigen nationalen oder EU-Behörden wieder eingezogen werden⁴⁹, unabhängig davon, ob die Wiedereinziehung auf ein Straf- oder ein Verwaltungsverfahren zurückgeht. Um dies zu gewährleisten, muss sie sich darüber im Klaren sein, welche Beträge dem EU-Haushalt geschuldet werden.
- 73** Während das OLAF die Umsetzung seiner Empfehlungen überwacht, wurde der Überblicksmechanismus für die Ermittlungen der EUSTa von der Kommission erst im November 2024 eingeführt, um Fälle im Zusammenhang mit EU-Ausgaben und TEM-Einnahmen nachzuverfolgen. Was die Mehrwertsteuer betrifft, so übermittelte die EUSTa der Kommission im Januar 2025 Informationen zu sämtlichen Fällen, zu denen Ermittlungen geführt wurden und in denen zwischen Juni 2021 und Dezember 2024 ein Gerichtsurteil ergangen ist.
- 74** Was die Empfehlungen des OLAF betrifft, so richtete das OLAF in Reaktion auf den Bericht des Rechnungshofs über Betrugsrisiken bei den EU-Ausgaben⁵⁰ einen Follow-up-Mechanismus zur Überwachung der von den Anweisungsbefugten der Kommission festgestellten endgültigen Wiedereinziehungen ein. Aus den vom OLAF zur Verfügung gestellten Daten geht hervor, dass 4,5 Milliarden Euro zwischen 2022 und 2024 wieder eingezogen wurden (3,4 Milliarden Euro allein in einem Fall) und dass infolge seiner Empfehlungen Präventivmaßnahmen im Umfang von 0,8 Milliarden Euro ergriffen wurden. Diese Wiedereinziehungen bezogen sich auf vom OLAF durchgeführte Untersuchungen von Verdachtsfällen, die zwischen 2008 und 2024 registriert wurden, was erklärt, warum der wieder eingezogene Betrag mehr als fünfmal höher war als der in [Tabelle 6](#) angegebene Betrag.

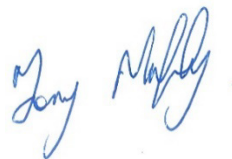
⁴⁹ [EU-Haushaltsordnung](#), Artikel 98 und 100.

⁵⁰ [Sonderbericht 01/2019](#): "Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden".

- 75** Was die Ermittlungen der EUSTa betrifft, so werden Beträge im Zusammenhang mit Mehrwertsteuerbetrug, die infolge strafgerichtlicher Entscheidungen wieder eingezogen werden, von den Mitgliedstaaten einbehalten. Im System der EU zur Erhebung von Einnahmen dürfte sich dies auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten auswirken, die dazu dient, deren jährliche MwSt.-Eigenmittelbeiträge zu berechnen. Dazu teilen die Mitgliedstaaten der Kommission ihre MwSt.-Bemessungsgrundlagen für das jeweilige Jahr mit, und die Kommission führt regelmäßige Kontrollen durch, um die Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu bewerten. Zum Zeitpunkt der vorliegenden Prüfung lagen der Kommission jedoch keine Informationen über diese MwSt.-Fälle vor und so verfügte sie auch über keinen speziellen Mechanismus, um zu überwachen, ob die von den Gerichten angeordneten Wiedereinziehungen in die MwSt.-Bemessungsgrundlage der jeweiligen Mitgliedstaaten eingeflossen sind.
- 76** Auf der Grundlage von Ermittlungen der EUSTa zu den traditionellen Eigenmitteln und den Ausgaben der EU können die nationalen Gerichte die Wiedereinziehung von Mitteln anordnen. Um diese Wiedereinziehungen zu überwachen, muss die Kommission spätestens dann, wenn vor Gericht Anklage erhoben wird, Kenntnis über die entsprechenden Fälle erlangen. Bezüglich der von der EUSTa im Zeitraum 2022–2024 eingeleiteten Ermittlungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Kommission über 202 der 302 Fälle, in denen Anklage erhoben wurde, in Kenntnis gesetzt wurde (siehe auch Ziffer 60). Im November 2024 begann die Kommission mit der Einrichtung eines Mechanismus, um zu überwachen, inwieweit sich die betreffenden Beträge auf den EU-Haushalt auswirken (siehe Ziffer 70). Aufgrund der fehlenden Informationen über EUSTa-Fälle, in denen Anklage erhoben wurde, kann die Kommission bei den übrigen 100 Fällen nicht ermitteln, ob sich die betreffenden Beträge auf den EU-Haushalt auswirken werden.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihren Sitzungen vom 11. und 18. November 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhang

Anhang I – Über die Prüfung

Begriffsbestimmungen

- 1) Generell bezeichnet Betrug¹ als Straftatbestand jegliche vorsätzliche Handlung oder Unterlassung in der Absicht, andere zu täuschen mit dem Ergebnis, dass dem Opfer ein Schaden entsteht und dem Täter ein Vermögensvorteil erwächst. Ein Beispiel für Betrug ist, wenn ein Finanzhilfeempfänger vorsätzlich versucht, den Geldgeber zu täuschen, um ungerechtfertigt hohe Ausgaben geltend zu machen.
- 2) Der Begriff "Unregelmäßigkeit"² ist weiter gefasst als Betrug. Er ist definiert als jegliche rechtswidrige Handlung, die zu einem Nachteil für den EU-Haushalt führt oder führen könnte. Wird ein solcher Rechtsverstoß vorsätzlich begangen, handelt es sich um Betrug. Der Unterschied zwischen Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten liegt somit in der böswilligen Absicht des Täters.

Hintergrund

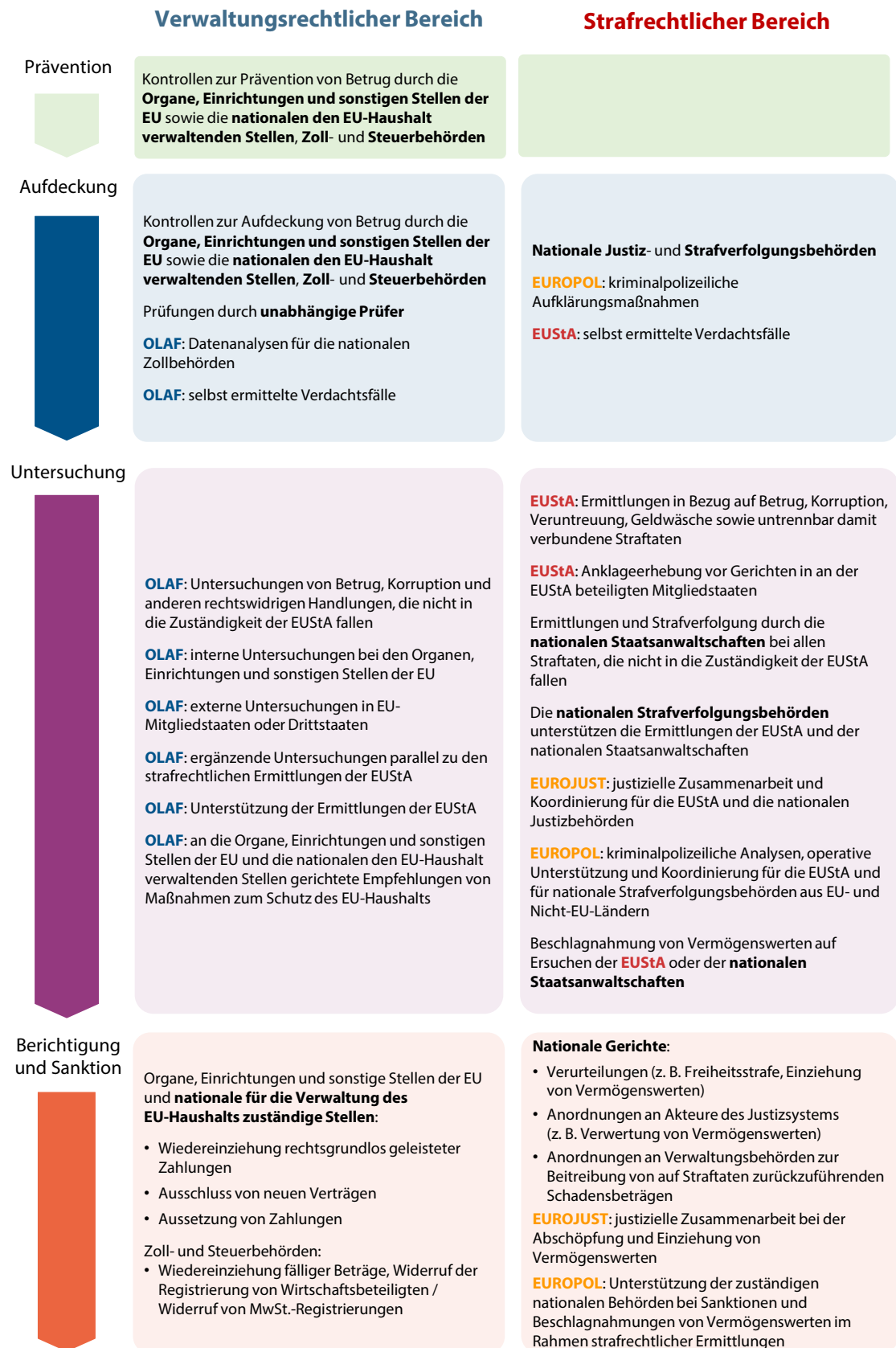
- 3) Im Rahmen der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU kann auf zwei Wegen gegen Betrug vorgegangen werden: durch strafrechtliche Ermittlungen der EUSTa und durch verwaltungsrechtliche Maßnahmen der jeweiligen für die Verwaltung des Haushalts zuständigen Stelle, wie der Kommission. Die Kommission kann außerdem auf vom OLAF durchgeführte Verwaltungsuntersuchungen zurückgreifen. **Abbildung 1** ist zu entnehmen, wie diese Zuständigkeiten ausgeübt werden. Zugleich gibt die Abbildung einen Überblick über die Aufgaben anderer Stellen, die ebenfalls an der Betrugsbekämpfung beteiligt sind.

¹ Rechtliche Definition in Artikel 3 der [PIF-Richtlinie](#).

² PIF-Verordnung ([Verordnung \(EG, Euratom\) Nr. 2988/95 des Rates](#)), Artikel 1 Absatz 2.

- 4) Für die Prävention, Aufdeckung und Berichtigung von Betrug sind in erster Linie die für die Verwaltung der Ausgaben oder Einnahmen der EU verantwortlichen Stellen der Mitgliedstaaten und die einschlägigen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zuständig. Bei der Kommission sind dies die für die Ausführung der EU-Haushaltausgaben zuständigen Stellen (Generaldirektionen (GD) und Exekutivagenturen, die an der direkten oder indirekten Mittelverwaltung beteiligt sind) und die für die Ausführung der EU-Haushaltseinnahmen zuständigen Stellen (hauptsächlich die Generaldirektion Haushalt). Auf nationaler Ebene müssen Strafverfolgungs- und andere Justizbehörden der EUSTa mutmaßliche Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU melden. Betrugsverdachtsfälle sollten auch von unabhängigen Prüfern auf nationaler oder EU-Ebene und freiwillig von Privatpersonen (einschließlich Hinweisgebern) gemeldet werden.

Abbildung 1 | Die Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 5) Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs waren die EUSTa, das OLAF, Eurojust und Europol sowie die übergeordnete Rolle der Kommission im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2024. Die Prüfung stellt einen Beitrag zu der laufenden Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU durch die Kommission dar, die in ihrem [Weißbuch](#) vom Juli 2025 dargelegt ist.
- 6) Der Rechnungshof hat Folgendes geprüft:
 - die Mandate der vier EU-Einrichtungen im Hinblick auf die Frage, ob die Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Einrichtungen im Bereich der Betrugsbekämpfung klar festgelegt sind und sich umfassend ergänzen, sowie die der EUSTa im Laufe einer Ermittlung seitens des OLAF, Eurojust und Europol zukommende Unterstützung;
 - die Verfahren für die Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen, insbesondere ob OLAF und EUSTa bei der Prüfung der Fälle Doppelarbeit und Ineffizienzen vermeiden und einen regelmäßigen Informationsaustausch sicherstellen;
 - die von der Kommission zur Kontrolle der Betrugsaufdeckungstätigkeiten und zur Überwachung der Ergebnisse straf- und verwaltungsrechtlicher Untersuchungen genutzten Mechanismen, die es ihr ermöglichen, eine angemessene Entschädigung für den EU-Haushalt sicherzustellen, und ihr im Hinblick auf ihre jährliche Berichterstattung über den Schutz der finanziellen Interessen der EU dienlich sind.
- 7) Der Rechnungshof analysierte den Regelungsrahmen (einschließlich Verordnungen, Arbeitsvereinbarungen und sonstiger einschlägiger Berichte und Dokumente), in dem die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Stellen festgelegt sind, und befragte deren Mitarbeiter. Dem Rechnungshof wurde kein Zugang zu den Fallbearbeitungssystemen des OLAF und der EUSTa gewährt, weswegen eine Analyse der Daten nur begrenzt möglich war. Stattdessen aggregierte er mehrere detaillierte von beiden Stellen bereitgestellte Berichte, um möglichst viele Informationen über den Verlauf eines Betrugsverdachtsfalls bis hin zur Ermittlung und seinem letzten Abschluss zu erhalten.

Abkürzungen

CINEA: Europäische Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EISMEA: Europäische Exekutivagentur für den Innovationsrat und für kleine und mittlere Unternehmen

EUROJUST: Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

EUROPOL: Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung

EUSa: Europäische Staatsanwaltschaft

GD ECFIN: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

GD AGRI: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

GD ECHO: Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe

GD HOME: Generaldirektion Migration und Inneres

GD INTPA: Generaldirektion für internationale Partnerschaften

GD JUST: Generaldirektion Justiz und Verbraucher

GD NEAR: Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

MwSt.: Mehrwertsteuer

OLAF: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

PIF: Protection des intérêts financiers de l'Union européenne (Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union)

REA: Europäische Exekutivagentur für die Forschung

TEM: Traditionelle Eigenmittel

Glossar

Administrative Empfehlung: Empfehlung des OLAF an EU-Mittel verwaltende Stellen, verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, um vorschriftswidrigem Verhalten ein Ende zu setzen.

Anklageschrift: offizielle Benachrichtigung, durch die die Staatsanwaltschaft den Empfänger über den Vorwurf informiert, dass er eine Straftat begangen hat, und durch die das gerichtliche Verfahren eingeleitet wird.

Disziplinarrechtliche Empfehlung: Empfehlung des OLAF an Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU, Mitarbeiter zu sanktionieren bzw. daran zu hindern, weitere gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Verstöße zu begehen.

Einziehung von Vermögenswerten: auf Anordnung eines nationalen Gerichts die endgültige Entziehung der Vermögenswerte eines Straftäters, einschließlich zuvor eingefrorener Vermögenswerte, und deren Bereitstellung zur Entschädigung der Opfer der Straftat.

Einziehungsanordnung: Verpflichtung zur Wiedereinziehung von Mitteln, die von Unregelmäßigkeiten oder Betrug betroffen sind, die entweder gerichtlicher Natur (von einem Gericht ausgesprochen) oder verwaltungsrechtlicher Natur (von einer für die Verwaltung des EU-Haushalts zuständigen Stelle ausgesprochen) sein kann.

Ergänzende Untersuchung: vom OLAF zeitgleich zu einer strafrechtlichen Ermittlung der EUSTA durchgeführte Verwaltungsuntersuchung.

Finanzielle Empfehlung: Empfehlung des OLAF an Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU oder nationale Stellen, in der vorschriftswidrige oder von Betrug betroffene Beträge angegeben werden mit dem Ziel, verwaltungsrechtliche Einziehungsanordnungen zu erlassen. Dies kann auch Präventivmaßnahmen wie Vorschläge für Beträge im Zusammenhang mit der Aussetzung von Zahlungen bei laufenden Verträgen umfassen.

Justizielle Empfehlung: Empfehlung des OLAF an die nationalen Justizbehörden, Folgemaßnahmen zu ergreifen, wenn bei einer Untersuchung ein Verdacht auf PIF-Straftaten oder andere Straftaten festgestellt wird.

PIF-Richtlinie: EU-Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug.

Sicherstellung von Vermögenswerten: auf Anordnung eines nationalen Gerichts die vorläufige Beschlagnahmung der Vermögenswerte eines mutmaßlichen Straftäters als Garantie zur Deckung eines etwaigen Schadensersatzes, der letztlich vereinbart werden kann.

Sicherungsmaßnahme: vom OLAF im Anschluss an eine Verwaltungsuntersuchung vorgeschlagene Maßnahmen, um die Fortsetzung von Tätigkeiten zu verhindern, die den finanziellen Interessen der EU schaden, und/oder um Beweise für früheres Fehlverhalten zu sichern.

Strafrechtliche Ermittlung: von einer Strafermittlungsbehörde (EUSTa oder andere Staatsanwaltschaft) zur Erlangung von Beweisen für das Vorliegen einer strafbaren Handlung durchgeführte Tätigkeit mit dem Ziel, Straftäter vor Gericht zu bringen.

Strafrechtliche Verurteilung: Gerichtsurteil, in dem der Angeklagte für schuldig befunden wird, eine Straftat begangen zu haben.

Strafverfolgung: Entscheidung der Staatsanwaltschaft, dem Beschuldigten eine Straftat zur Last zu legen.

Treffer-/Kein-Treffer-Verfahren: Administrative Überprüfung, die vom OLAF durchgeführt wird, um festzustellen, ob der EUSTa dieselbe Betrugsverdachtsmeldung zugegangen ist.

Verwaltungsrechtliche Untersuchung (auch: Verwaltungsuntersuchung): von einer Verwaltungsstelle wie dem OLAF durchgeführtes Verfahren, um festzustellen, ob die ihr zur Kenntnis gebrachten Tätigkeiten vorschriftswidrig sind. Dies schließt strafrechtliche Ermittlungen nicht aus.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-26>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-26>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Katarína Kaszasová, Mitglied des Rechnungshofs. Frau Kaszasová wurde unterstützt von ihrem Kabinettchef James Verity, ihrer Attachée Iveta Turčanová, der Leitenden Managerin Bogna Kuczynska, dem Leitenden Manager Alberto Gasperoni, dem Aufgabenleiter Luís Rosa und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Marco Fians. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Anžela Poliulianaitė, Jan Guman und Agathokleia Varytimou. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung. Christopher Troisi leistete administrative und technische Unterstützung. Jesus Nieto und Cynthia Matala-Tala leisteten Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Agathokleia Varytimou, Marco Fians, Luís Rosa, James Verity, Katarína Kaszasová, Jan Guman, Iveta Turčanová, Anžela Poliulianaitė.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Rechnungshofs weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Foto auf der Titelseite: © Shevon – [stock.adobe.com](#).

In Tabelle 1, Abbildung 2 und Abbildung 3 werden die Logos der an der Betrugsbekämpfung beteiligten EU-Einrichtungen verwendet:

© Eurojust

© Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

© Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)

© Europol – Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit dessen vorheriger Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-6004-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/0230676	QJ-01-25-057-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6005-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2123637	QJ-01-25-057-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 26/2025](#): "Einrichtungen der EU für die Betrugsbekämpfung: Klare Mandate, aber Informationsaustausch und Aufsicht durch die Kommission nach wie vor unzureichend", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind für die Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug gemeinsam verantwortlich. Der Rechnungshof hat die wichtigsten an der EU-Betrugsbekämpfungsarchitektur beteiligten Einrichtungen, einschließlich der EUSTa und des OLAF, geprüft. Er hat auch untersucht, wie diese Einrichtungen bei Betrugsermittlungen zusammenarbeiten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zuständigkeiten dieser Einrichtungen klar definiert sind, es jedoch nach wie vor Schwachstellen in Bezug auf den Informationsaustausch gibt, was sich auf die Anzahl und Zeitnähe der Untersuchungen der EUSTa und des OLAF auswirkt, sowie Schwachstellen in Bezug auf die allgemeinere Rolle der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, ein neues System zur Vereinfachung der Bearbeitung von Betrugsverdachtsfällen und Durchführung von Ermittlungen zu entwickeln, die Unterschiede bei der Zahl der gemeldeten Betrugsfälle in der EU zu analysieren und die Auswirkungen von Betrugsermittlungen, einschließlich der für den EU-Haushalt wiedererlangten Beträge, zu messen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors