

Sonderbericht

Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

| | Ziffer |
|---|--------|
| Zusammenfassung | I-X |
| Über diese Prüfung | I-IV |
| Feststellungen des Hofes | V-VIII |
| Empfehlungen des Hofes | IX-X |
| Einleitung | 01-09 |
| Definition von Betrug | 01-03 |
| Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug | 04-09 |
| Prüfungsumfang und Prüfungsansatz | 10-13 |
| Bemerkungen | 14-128 |
| Die Kommission hat nicht in ausreichendem Maße Einblick in Umfang, Art und Ursachen von Betrug | 14-49 |
| Daten zu aufgedecktem Betrug sind unvollständig | 21-32 |
| Der Kommission hat nicht genügend Erkenntnisse über das Ausmaß des nicht aufgedeckten Betrugs | 33-37 |
| Die von der Kommission vorgenommene Analyse der Betrugsmuster und Betrugsrisiken ist nicht ausreichend | 38-46 |
| Die Kommission hat die Ursachen von Betrug nicht analysiert | 47-49 |
| Der strategische Ansatz der Kommission in Bezug auf das Betrugsrisikomanagement weist Schwachstellen auf | 50-64 |
| Im Governance-Modell der Kommission sind die Zuständigkeiten aufgeteilt; die kommissionsweite Beaufsichtigung des Betrugsrisikomanagements ist jedoch nicht ausreichend | 52-57 |
| Hinsichtlich der Betrugsbekämpfungsstrategien und der Berichterstattung über ihre Wirksamkeit sind Mängel zu verzeichnen | 58-64 |
| Der Betrugsverhinderung wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt | 65-88 |
| Vor Kurzem hat die Kommission Betrugskontrollen in die übergeordneten Ausgabenvorschriften aufgenommen | 66-70 |

| | |
|--|---------|
| Eine Bewertung des Betrugsrisikos vor Annahme der Ausgabenvorschriften wird ab 2021 verpflichtend sein | 71-75 |
| Daten zur Betrugsprävention müssen besser genutzt werden | 76-88 |
| Die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF haben in weniger als der Hälfte der Fälle zu Strafverfolgung geführt; weniger als ein Drittel der Mittel wurden infolge seiner Untersuchungen wiedereingezogen | 89-124 |
| Das derzeitige Betrugsbekämpfungssystem weist inhärente Mängel auf | 94-104 |
| Die verwaltungsrechtliche Wiedereinziehung von Mitteln wird durch unzureichende Nachweise beeinträchtigt | 105-124 |
| Damit die EUStA ihre Arbeit aufnehmen kann, sind koordinierte Bemühungen erforderlich | 125-128 |
| Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 129-142 |
| Die Kommission hat nicht in ausreichendem Maße Einblick in Umfang, Art und Ursachen von Betrug | 131-134 |
| Der strategische Ansatz der Kommission in Bezug auf das Betrugsrisikomanagement weist Schwachstellen auf | 135-136 |
| Der Betrugsverhinderung wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt | 137-140 |
| Die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF haben in weniger als der Hälfte der Fälle zu Strafverfolgung geführt; weniger als ein Drittel der Mittel wurden infolge seiner Untersuchungen wiedereingezogen | 141-142 |
| Anhänge | |
| Anhang I — Auszüge aus einschlägigen Rechtstexten | |
| Anhang II — Am Betrugsrisikomanagement beteiligte Stellen der EU und der Mitgliedstaaten | |
| Anhang III — Jüngste Gesetzgebungsinitiativen im Bereich der Betrugsbekämpfung in der EU | |
| Anhang IV — Ereignisse, die dazu führen, dass Mitgliedstaaten der Kommission Fälle von Betrug melden, in denen strafrechtlich ermittelt wird | |

Anhang V — Rollen und Zuständigkeiten innerhalb der Kommission in Bezug auf die Ergebnisse der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben

Anhang VI — Literaturverzeichnis

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Prüfungsteam

Zusammenfassung

Über diese Prüfung

I Betrug bezeichnet 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. Betrug im Zusammenhang mit öffentlichen Mitteln ist oft mit Korruption verknüpft. Korruption bezeichnet im Allgemeinen jegliche vorsätzliche Handlung oder Unterlassung, mit der öffentliche Gewalt missbraucht oder versucht wird, den Missbrauch einer Vertrauensstellung in einer öffentlichen Funktion herbeizuführen, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen.

II Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind gemeinsam für den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug und Korruption zuständig. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist derzeit die wichtigste mit Betrugsbekämpfung betraute Stelle der EU. Es trägt zur Gestaltung und Umsetzung der Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission bei und führt verwaltungsrechtliche Untersuchungen im Bereich Betrug zulasten des EU-Haushalts durch. Im Jahr 2020 wird die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) mit der Befugnis, Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU in 22 Mitgliedstaaten zu verfolgen, ihre Arbeit aufnehmen.

III Angesichts der Bedeutung von Verhinderung und Aufdeckung von Betrug für das Finanzmanagement der EU hat der Hof beschlossen, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zum Risikomanagement der Kommission in Bezug auf Betrug bei den EU-Ausgaben durchzuführen. Der Hof untersuchte insbesondere

- die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission, ihre Instrumente zur Betrugsverhinderung und ob sie Zugang zu geeigneten Daten über Umfang, Art und Ursachen von Betrug bei den EU-Ausgaben hat;
- ob die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF zu Strafverfolgung und Wiedereinziehung geführt haben.

IV Der Hof untersuchte darüber hinaus die Regelungen zur Errichtung der EUSTa und analysierte, ob die neue Behörde das Potenzial hat, die derzeitigen Schwachstellen zu beheben.

Feststellungen des Hofes

V In den vergangenen zehn Jahren hat die Kommission Schritte eingeleitet, um den Betrug zulasten des EU-Haushalts zu bekämpfen. Insbesondere hat sie im Jahr 2011 die "Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission" (CAFS) angenommen, und jede Generaldirektion (GD) bzw. Gruppe von Generaldirektionen setzt ihre eigene operationelle Betrugsbekämpfungsstrategie um. Außerdem hat die Kommission ein "Früherkennungs- und Ausschlussystem" (EDES) und ein interinstitutionelles Gremium eingerichtet, das hinzugezogen wird, wenn es darum geht zu entscheiden, ob bestimmte Wirtschaftsteilnehmer wegen Betrug oder Korruption oder aus anderen Gründen von der EU-Finanzierung ausgeschlossen werden sollen. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen "Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen" der Union ("PIF-Bericht") vor.

VI Der Hof stellte jedoch fest, dass es der Kommission an umfassenden Informationen zu Umfang, Art und Ursachen von Betrug mangelt. Ihre offiziellen Statistiken zu aufgedecktem Betrug sind nicht vollständig, und bisher hat sie keine Bewertung des nicht aufgedeckten Betrugs vorgenommen. Zwar liegen einige Informationen zu den Betrugsmustern und -systemen in verschiedenen Sektoren vor, aber keine eingehende Analyse dazu, was die Ursachen dafür sind, dass einige Empfänger von EU-Mitteln betrügerische Handlungen begehen. Dieser Mangel an Informationen mindert den praktischen Wert der strategischen Pläne der Kommission wie der Betrugsbekämpfungsstrategie CAFS, die seit 2011 nicht aktualisiert wurde.

VII Der derzeitige Ansatz, wonach das OLAF verwaltungsrechtliche Untersuchungen einleitet, nachdem es Informationen aus anderen Quellen erhalten hat und wonach auf die Untersuchungen des OLAF bei Betrugsverdacht häufig strafrechtliche Ermittlungen auf nationaler Ebene folgen, nimmt in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen viel Zeit in Anspruch und verringert somit die Chancen auf eine wirksame Strafverfolgung. Im Ergebnis führen die Untersuchungen des OLAF in rund 45 % der Fälle zu einer Strafverfolgung der mutmaßlichen Betrüger. Was die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter EU-Mittel betrifft, so sind die Generaldirektionen in einigen Fällen der Auffassung, dass die Abschlussberichte des OLAF nicht genügend Informationen enthalten, um als Grundlage für die Einleitung einer Wiedereinziehung von zu Unrecht ausgezahlten Mitteln zu dienen. In diesen Fällen ergreifen die GD weitere Schritte (oder geben sie in Auftrag), um zu entscheiden, ob eine Wiedereinziehung des vom OLAF empfohlenen Betrags möglich ist, oder sie stützen sich auf die im Rahmen ihrer eigenen Audits erlangten Nachweise.

VIII Der Hof hält die Errichtung der EUStA (an der sich 22 Mitgliedstaaten beteiligen werden) für einen Schritt in die richtige Richtung, doch birgt die derzeitige Verordnung

mehrere Risiken. Das wahrscheinlich größte Risiko betrifft die Aufdeckungs- und Untersuchungsarbeit, die in erster Linie Aufgabe der mitgliedstaatlichen Ermittler unter der Aufsicht der EUSTa sein wird. In der Verordnung ist kein Mechanismus vorgesehen, der es der EUSTa (oder einer anderen Einrichtung der EU) gestattet, die Behörden der Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, Ressourcen für die im Rahmen der Untersuchung von Betrug bei den EU-Ausgaben erforderlichen proaktiven Arbeiten oder für die Fälle, die von den Delegierten Staatsanwälten bearbeitet werden, zuzuweisen. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die für die Arbeit der Kammern der EUSTa erforderlichen umfassenden internen Konsultationen und Übersetzungen für strafrechtliche Verfahren - bei denen Zeit sehr oft die am stärksten begrenzte Ressource ist - letzten Endes möglicherweise zu viel Zeit in Anspruch nehmen werden.

Empfehlungen des Hofes

IX Auf der Grundlage dieser Ausführungen gelangt der Hof zu der Auffassung, dass in der EU mehr Tatkraft und Führungsstärke erforderlich sind, um effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben zu ergreifen. Die Kommission muss daher nach Auffassung des Hofes ihre Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten unbedingt verstärken.

X Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 1: Die Kommission sollte ein solides System zur Berichterstattung über Betrug einrichten, über das Informationen zu Umfang, Art und zugrunde liegenden Ursachen von Betrug bereitgestellt werden.

Empfehlung 2: Um die Betrugsbekämpfung vor dem Hintergrund ihrer kollegialen Verantwortung für die Verhinderung und Aufdeckung von Betrug besser zu koordinieren, sollte die Kommission sicherstellen, dass das strategische Betrugsrisikomanagement und die Verhinderung von Betrug ausdrücklich in das Portfolio eines Kommissionsmitglieds aufgenommen werden; außerdem sollte sie eine neue umfassende Betrugsbekämpfungsstrategie annehmen, die auf einer ausführlichen Analyse der Betrugsrisiken fußt.

Empfehlung 3: Die Kommission sollte ihre Maßnahmen zur Verhinderung von Betrug intensivieren. Insbesondere sollte sie

- sicherstellen, dass die Generaldirektionen das Früherkennungs- und Ausschlussystem im Bereich der direkten und der indirekten Mittelverwaltung verwenden, und die Mitgliedstaaten auffordern, betrügerische Wirtschaftsteilnehmer und die mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen zu ermitteln und kenntlich zu machen;

- alle Mitgliedstaaten mit Nachdruck dazu auffordern, die Datenbank ARACHNE aktiv zu nutzen, um die betrügerische und unregelmäßige Verwendung von EU-Mitteln zu verhindern.

Empfehlung 4: Die Kommission sollte Rolle und Zuständigkeiten des OLAF bei der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben im Lichte der Errichtung der EUSa überdenken. Insbesondere sollte sie dem Europäischen Parlament und dem Rat Maßnahmen vorschlagen, um dem OLAF eine strategische und Aufsicht führende Rolle bei den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der EU einzuräumen.

Einleitung

Definition von Betrug

01 Generell bezeichnet Betrug¹ 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. Versucht beispielsweise ein Finanzhilfeempfänger vorsätzlich, den Geldgeber zu täuschen, um ungerechtfertigt hohe Ausgaben geltend zu machen, so handelt es sich um Betrug.

02 Betrug im Bereich öffentlicher Mittel ist mitunter mit Korruption verbunden². Korruption³ bezeichnet herkömmlicherweise jegliche vorsätzliche Handlung oder Unterlassung, mit der eine Vertrauensstellung in einer öffentlichen Funktion missbraucht oder versucht wird, den Missbrauch einer solchen Vertrauensstellung herbeizuführen, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen. Wenn beispielsweise ein Finanzhilfeempfänger einen Beamten besticht, damit dieser übermäßig hohe Ausgaben akzeptiert, liegen sowohl Betrug als auch Korruption vor.

03 Unregelmäßigkeit⁴ ist weiter gefasst als Betrug. Sie ist definiert als jegliche rechtswidrige Handlung, die zu einem Nachteil für den EU-Haushalt führt oder führen könnte. Wenn dieser Rechtsverstoß vorsätzlich begangen wurde, handelt es sich um Betrug. Der Unterschied zwischen Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten liegt somit in der böswilligen Absicht des Täters.

Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug

04 Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet die Rechtsgrundlage für den Schutz der finanziellen Interessen der EU gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen (**Anhang I**).

¹ Siehe die Legaldefinition in Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie).

² Siehe Erwägungsgrund 8 der PIF-Richtlinie.

³ Siehe die Legaldefinition in Artikel 4 der Richtlinie (EU) 2017/1371 (PIF-Richtlinie).

⁴ Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates.

05 Die Europäische Kommission muss die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um hinreichende Sicherheit dafür zu bieten, dass Unregelmäßigkeiten (einschließlich Betrugs) bei der Verwendung des EU-Haushalts verhindert, aufgedeckt und berichtigt werden⁵. Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung, z. B. in den Ausgabenbereichen Kohäsion und Landwirtschaft, teilt sie sich diese Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten.

06 In der "Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug" ("PIF-Richtlinie")⁶ sind eine harmonisierte Definition von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU sowie Strafen und Verjährungsfristen für diese Fälle festgelegt. Die Richtlinie wurde am 5. Juli 2017 erlassen. Die Mitgliedstaaten müssen sie bis Juli 2019 in einzelstaatliches Recht umsetzen⁷.

07 Zahlreiche Akteure sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene sind am Risikomanagement in Bezug auf Betrug zulasten des EU-Haushalts beteiligt (**Anhang II**). Bei den wichtigsten handelt es sich um die folgenden Akteure:

- Das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung** (unter dem Akronym OLAF seiner französischen Bezeichnung *Office européen de lutte antifraude* bekannt) ist derzeit die wichtigste mit Betrugsbekämpfung betraute Stelle der EU. Es trägt zur Gestaltung und Umsetzung der Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission bei. Es handelt sich um die einzige Einrichtung mit unabhängigen Untersuchungsbefugnissen auf EU-Ebene⁸.
- Die **Generaldirektionen und Exekutivagenturen der Kommission** haben die Aufgabe, in den verschiedenen Bereichen des EU-Haushalts wirksame Betrugsrisikomanagement-Systeme einzurichten.
- Bei der geteilten Mittelverwaltung obliegt es den **Programmbehörden der Mitgliedstaaten**, einen geeigneten Rahmen für die Betrugsbekämpfung zu schaffen.

⁵ Siehe Artikel 32 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Haushaltsordnung).

⁶ Siehe Artikel 3 der PIF-Richtlinie.

⁷ Siehe Artikel 17 der PIF-Richtlinie.

⁸ Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates.

Strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgung fallen ebenfalls vollständig in den Aufgabenbereich der **nationalen Justizbehörden**.

- o Im Oktober 2017 beschlossen 20 Mitgliedstaaten⁹, die **Europäische Staatsanwaltschaft ("EUStA")** zu errichten. Derzeit beteiligen sich 22 Mitgliedstaaten an der EUStA. Dabei wird es sich um eine Einrichtung der EU mit der Befugnis handeln, gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Straftaten zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Gemäß Artikel 120 Absatz 2 der EUStA-Verordnung¹⁰ nimmt die Einrichtung ihre Tätigkeit nicht früher als drei Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung auf, also nicht vor Ende 2020.

08 Der Europäische Rechnungshof ist das unabhängige Prüfungsorgan der EU. Er prüft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Ermittelt der Hof im Rahmen seiner Tätigkeit Fälle mutmaßlichen Betrugs, so leitet er sie zwecks Voranalyse und möglicher Untersuchung an das OLAF weiter¹¹.

09 Schließlich muss der Europäische Rechnungshof gemäß Artikel 325 Absatz 4 AEUV zu jeglichen Maßnahmen angehört werden, die der Gesetzgeber zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, annimmt. In den letzten Jahren veröffentlichte die Kommission mehrere Legislativvorschläge, die mit dem Gegenstand dieser Prüfung in Zusammenhang stehen (**Anhang III**). Zu einigen dieser Vorschläge hat der Hof eine Stellungnahme vorgelegt¹².

⁹ Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Zypern. Die Niederlande und Malta haben sich im Laufe des Jahres 2018 an der EUStA beteiligt.

¹⁰ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA).

¹¹ Siehe Ziffern 1.35-1.36 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

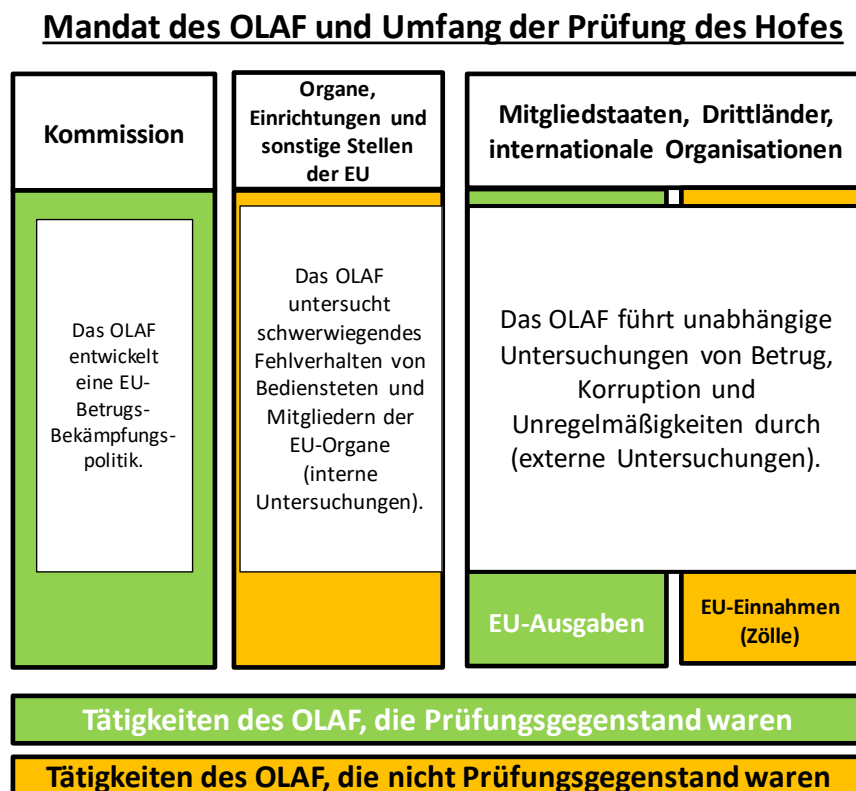
¹² Siehe die Stellungnahme Nr. 1/2018 des Hofes zu dem Vorschlag vom 2. Mai 2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, die Stellungnahme Nr. 9/2018 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Betrugsbekämpfungsprogramms der EU sowie die Stellungnahme Nr. 8/2018 des Hofes zu dem Vorschlag der Kommission vom 23. Mai 2018 zur Änderung der OLAF-Verordnung Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

10 Im Rahmen der Prüfung bewertete der Hof, ob das Risikomanagement der Kommission in Bezug auf den Betrug zulasten des EU-Haushalts angemessen ist. Der Hof untersuchte insbesondere,

- o ob die Kommission Umfang, Art und Ursachen von Betrug bei den EU-Ausgaben angemessen bewertet;
- o ob die Kommission über einen wirksamen strategischen Rahmen für das Betrugsrisikomanagement verfügt;
- o ob die Kommission ausreichendes Gewicht auf die Betrugsverhinderung legt;
- o ob die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF zu Strafverfolgung und Wiedereinziehung führen.

Abbildung 1 – Prüfungsumfang in Bezug auf das OLAF



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

11 Außerdem untersuchte der Hof, ob davon auszugehen ist, dass die EUStA die Schwachstellen beheben wird, die er in der derzeitigen Struktur zur Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben ermittelt hat.

12 Der Schwerpunkt der Prüfung lag ausschließlich auf Betrug bei den Ausgaben der EU. Der Hof untersuchte alle großen EU-Ausgabenbereiche (Landwirtschaft, Kohäsion, Forschung und externe Politikbereiche). Das Hauptaugenmerk galt den Maßnahmen der Kommission zur Betrugsprävention und zum Umgang mit aufgedecktem Betrug. Die Untersuchungen des OLAF im Bereich der EU-Einnahmen wurden nicht untersucht. Was die externen Untersuchungen des OLAF betrifft, standen die finanziellen und justiziellen Empfehlungen im Blickpunkt des Hofes, da es sich dabei um die wichtigsten Outputs des OLAF handelt¹³. Interne Untersuchungen gegen Beamte oder sonstige Mitarbeiter der EU, Mitglieder von Organen oder Einrichtungen oder Leiter von Ämtern oder Agenturen wurden ebenfalls nicht untersucht.

13 Die Bemerkungen des Hofes basieren auf den folgenden Quellen für Prüfungsnachweise:

- a) Analyse der einschlägigen Dokumentation (Unterlagen der Kommission und des OLAF, Berichte des Hofes, einschlägige Studien und Forschungsarbeiten) und Datenbanken (IMS und ARACHNE);
- b) Befragungen von Beamten des OLAF und Beamten von sieben Generaldirektionen, die Ausgaben tätigen (GD AGRI, GD EMPL, GD REGIO, GD RTD, GD DEVCO, GD CNECT und GD HOME) sowie von Generaldirektionen und anderen internen Dienststellen, die eine wichtige Rolle bei der Beaufsichtigung des Betrugsrisikomanagements durch die Kommission spielen (OLAF-Überwachungsausschuss, Generalsekretariat, GD BUDG und IAS);
- c) Befragungen von Einrichtungen, die außerhalb der Kommission angesiedelt sind, wie Europol und Eurojust;
- d) Prüfbesuche bei den Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS), Staatsanwaltschaften und maßgeblichen Ministerien in vier Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland (Berlin und Brandenburg), Italien (Rom und Perugia) und Polen);
- e) eine an die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der 28 Mitgliedstaaten gerichtete Umfrage, auf die 23 Mitgliedstaaten antworteten; eine im Rahmen der

¹³ Im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Kommission zur Betrugsprävention untersuchte der Hof außerdem die administrativen Empfehlungen des OLAF.

Prüfung des Hofes von Europol an seine 28 nationalen Kontaktstellen gerichtete Umfrage, auf die 13 Kontaktstellen antworteten;

- f) Beiträge von 15 Experten (Kriminologen, Rechts- und Sozialwissenschaftler, Staatsanwälte), die im gesamten Prüfungsverlauf Input und Ratschläge lieferten und Anmerkungen zu den vorläufigen Feststellungen des Hofes machten.

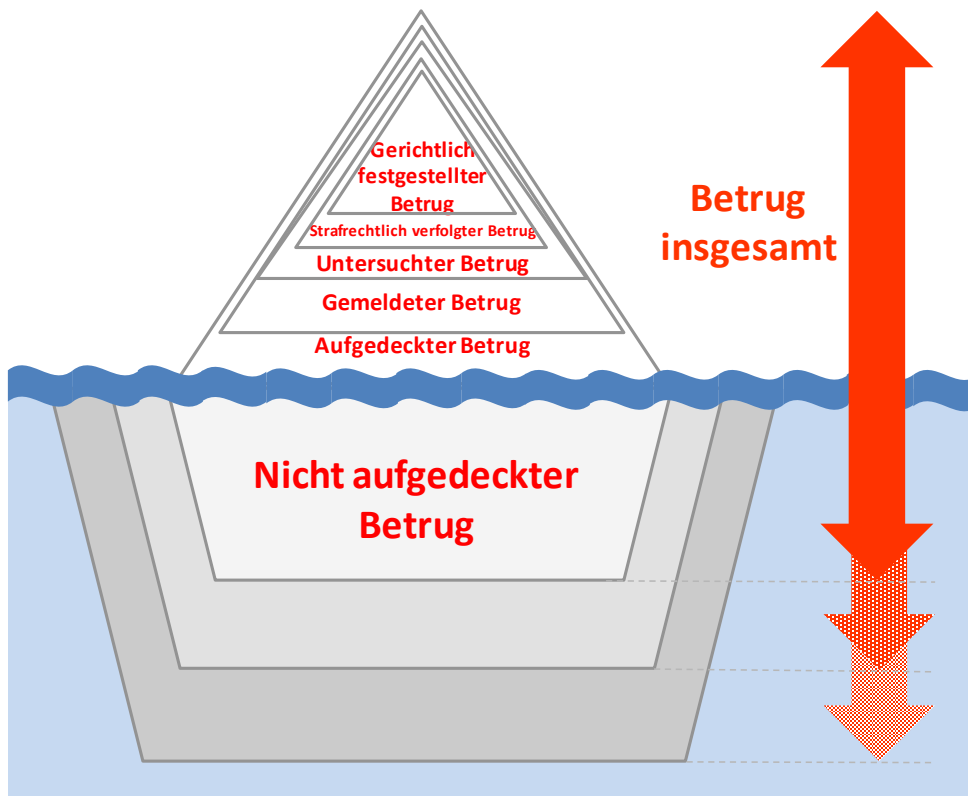
Bemerkungen

Die Kommission hat nicht in ausreichendem Maße Einblick in Umfang, Art und Ursachen von Betrug

14 Die exakte Bestimmung des Ausmaßes von Betrug ist der erste Schritt in einem angemessen gestalteten und umgesetzten Ansatz zur Betrugsbekämpfung. Ohne gute Kerndaten zum Betrug ist es schwieriger, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu planen und zu überwachen.

15 Betrug zulasten von gemeinschaftlich verwalteten Mitteln wie EU-Mitteln ist eine verdeckte Straftat. Dies bedeutet, dass die Straftat ohne Ex-ante- oder Ex-post-Kontrollen, die speziell zu diesem Zweck durchgeführt werden, nicht aufgedeckt werden kann. Da solche Kontrollen nicht umfassend sein können und nicht immer zu Ergebnissen führen, bleiben einige Fälle unentdeckt. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass es beim Betrug zulasten von gemeinschaftlich verwalteten Mitteln keine individuellen Opfer gibt, die die Straftat melden und die zuständigen Behörden davon in Kenntnis setzen würden. In **Abbildung 2** sind nicht aufgedeckter Betrug und die verschiedenen Phasen von der Aufdeckung eines Falls mutmaßlichen Betrugs bis zur Feststellung von Betrug durch ein Gericht dargestellt.

Abbildung 2 - Einstufung von Betrug

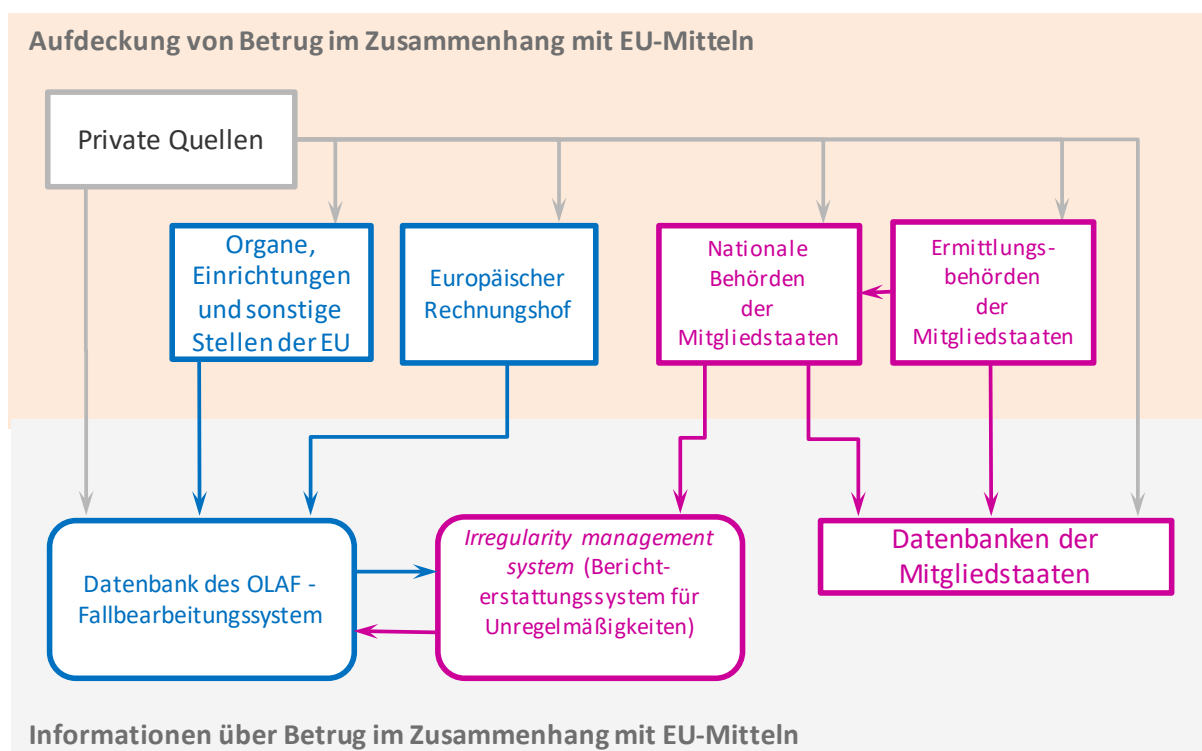


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

16 Da Betrug von Natur aus verdeckt ist, kann das Betrugsphänomen nicht ausschließlich auf der Grundlage offizieller Statistiken über gemeldete und untersuchte Fälle eingeschätzt werden. Soziologische Forschungsmethoden könnten zusätzliche nützliche Einblicke in Umfang und Art des Problems ermöglichen.

17 Was die EU-Ausgaben betrifft, werden Informationen zum Umfang des aufgedeckten Betrugs in drei verschiedenen Datenbanken erfasst (**Abbildung 3**).

Abbildung 3 - Informationen zu aufgedecktem Betrug



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

18 Das OLAF - als die wichtigste mit Betrugsbekämpfung betraute Stelle der EU - ist dafür zuständig, im Namen der Kommission Statistiken und Informationen zu Betrug bei den EU-Ausgaben zu sammeln und zusammenzustellen. Die Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer sind rechtlich verpflichtet¹⁴, dem OLAF als Dienststelle der Kommission alle von ihnen aufgedeckten größeren Fälle von Unregelmäßigkeiten bei den EU-Einnahmen (traditionelle Eigenmittel) und EU-Ausgaben (Kohäsion, Landwirtschaft und Heranführungshilfen) zu melden. Sie müssen außerdem melden, ob diese Unregelmäßigkeiten dazu führen, dass auf nationaler Ebene Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren eingeleitet werden, um festzustellen, ob das Verhalten vorsätzlich erfolgte (Betrugsverdacht) oder ob in einem rechtskräftigen Urteil entschieden wurde, dass es sich um Betrug handelt (festgestellter Betrug). Daher müssen Mitgliedstaaten und Kandidatenländer eine Unregelmäßigkeit zunächst erfassen und dann angeben, ob es sich bei der Unregelmäßigkeit um Betrug (mutmaßlichen Betrug oder festgestellten Betrug) handelte oder nicht. Diese Meldungen zu den Ausgaben erfolgen über ein IT-System, das als "Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten" (IMS) bezeichnet wird und dem OLAF

¹⁴ Bei den einschlägigen Bestimmungen handelt es sich um Artikel 122 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013; Artikel 50 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013; Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014; Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 und Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1309/2013.

untersteht. Die Meldungen zu den Einnahmen erfolgen über das System OWNRES, das von der GD BUDG verwaltet wird.

19 Das OLAF verfügt über sein eigenes Fallbearbeitungssystem, das Informationen zu abgeschlossenen und laufenden Untersuchungen zu Betrug, Korruption und schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit EU-Mitteln enthält. Die Behörden der Mitgliedstaaten verfügen unter Umständen ebenfalls über ihre eigenen Datenbanken zur Erfassung von Fällen mutmaßlichen Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU oder ihrer nationalen Haushalte.

20 In diesem Abschnitt untersucht der Hof die Qualität der von der Kommission verwendeten Informationen zum Ausmaß aufgedeckten und nicht aufgedeckten Betrugs sowie die Art der Analyse, die die Kommission vornimmt, um die häufigsten Betrugsmuster und -systeme, Betrugsfälle und das Profil von Betrügern in der EU zu ermitteln. Darüber hinaus bewertet der Hof, wie die Kommission diese Informationen in ihre Bewertungen des Betrugsrisikos einfließen lässt.

Daten zu aufgedecktem Betrug sind unvollständig

21 Die Kommission veröffentlicht den Wert der aufgedeckten Fälle von Betrug zusammen mit der zugrunde liegenden Analyse jährlich im sogenannten "PIF-Bericht"¹⁵. Diesem Bericht zufolge belief sich das Schadensvolumen des im Jahr 2017 aufgedeckten Betrugs bei den EU-Ausgaben auf 390,7 Millionen Euro bzw. 0,29 % aller Zahlungen zulasten des EU-Haushalts (**Abbildung 4**).

¹⁵ Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung (2017), COM(2018) 553 final.

Abbildung 4 - EU-Ausgaben: aufgedeckter Betrug nach Ausgabenbereich (2017)

| EU-Ausgabenbereich | Auf der Grundlage von Daten der Kommission sowie der Berichterstattung durch Mitgliedstaaten und Kandidatenländer (Beträge in Millionen Euro) | Als % der Zahlungen |
|-------------------------|---|---------------------|
| Kohäsion und Fischerei* | 320* | 0,94 % |
| Natürliche Ressourcen | 60 | 0,11 % |
| Direkte Ausgaben | 7 | 0,04 % |
| Heranführung | 3 | 0,18 % |
| Insgesamt | 390 | 0,29 % |

*Für die Ausgabenbereiche Kohäsion und Fischerei, die vollständig auf mehrjährigen Programmen beruhen, schlägt die Kommission vor, Daten für gesamte Programmplanungszeiträume anzugeben, anstatt Änderungen von einem Jahr zum nächsten. Für den gesamten Programmplanungszyklus 2007-2013 beläuft sich der aufgedeckte Betrag auf 0,44 % der Zahlungen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des PIF-Berichts (S. 16, 24 und 27ff) und der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2018) 386 final "Statistical evaluation of irregularities reported for 2017" (S. 47, 66, 102, 103 und 106).

22 Um diese Zahlenangaben zu den ermittelten Fällen von Betrug zu berechnen, verwendet die Kommission ihre eigenen Daten, sofern sie die Ausgaben direkt verwaltet, und in Fällen, in denen Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung betroffen sind, verwendet sie Daten, die von den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern über das IMS an das OLAF übermittelt werden.

23 Auf der Grundlage seiner in den folgenden Ziffern dargelegten Prüfungsergebnisse gelangte der Hof zu dem Schluss, dass diese Zahlenangaben kein vollständiges Bild zum Ausmaß des aufgedeckten Betrugs bei den EU-Ausgaben liefern. Dies gilt sowohl für die geteilte Mittelverwaltung als auch für sonstige Arten der Mittelverwaltung.

24 Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung ist die Kommission der Ansicht, dass bei der fehlenden Berichterstattung das größte Problem Fälle darstellen, in denen Strafverfolgungsbehörden ermitteln, ohne dass die für die Umsetzung des betreffenden Programms zuständigen Behörden davon Kenntnis haben¹⁶. Der Hof hat jedoch die

¹⁶ In Punkt 2.4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (2016)237 final sind die methodologischen Annahmen erklärt, die der Analyse der gemeldeten Unregelmäßigkeiten zugrunde liegen.

folgenden zusätzlichen Gründe ermittelt, aus denen das Ausmaß des Betrugs nicht in vollem Umfang gemeldet wird:

- Die Behörden der Mitgliedstaaten melden nicht alle vom OLAF untersuchten Fälle. Unter den 20 vom Hof überprüften Fällen des OLAF waren nur drei, die die mitgliedstaatlichen Behörden im IMS erfasst hatten.
- Betrugsfälle können auch auf die Tätigkeiten zwischengeschalteter öffentlicher Stellen zurückgehen, die an der Umsetzung eines operationellen Programms beteiligt sind (Projektauswahl oder öffentliche Ausschreibung):
 - Die Behörden der Mitgliedstaaten sind gemäß EU-Recht¹⁷ nicht verpflichtet, betrügerische und nichtbetrügerische Fälle zu melden, wenn öffentliche Einrichtungen ihre Befugnisse als Behörde ausgeübt und nicht als Wirtschaftsteilnehmer gehandelt haben. Der Hof stieß in Fällen, in denen öffentliche Einrichtungen als Wirtschaftsteilnehmer handeln, auf Probleme, in denen nicht in vollem Umfang über das Ausmaß des Betrugs berichtet wurde.
 - Wenn bei der Projektauswahl betrügerische oder nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten auftreten, bevor dem betreffenden Projekt Finanzmittel genehmigt werden, ist es nicht immer möglich, das fragliche von Unregelmäßigkeiten oder Betrug betroffene Projekt hervorzuheben, um die erforderlichen Daten ins IMS einzugeben. Der Hof stieß in zwei Mitgliedstaaten auf solche Fälle.
- Um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, sind die Behörden der Mitgliedstaaten gemäß EU-Recht lediglich verpflichtet, betrügerische oder nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten zu melden, wenn die betroffenen EU-Mittel 10 000 Euro überschreiten¹⁸. Im Agrarbereich und beim Europäischen Sozialfonds fallen viele Zahlungen - und somit potenziell betrügerische Zahlungen, die nicht gemeldet werden - unter die Meldeschwelle von 10 000 Euro. Im Rahmen seiner Prüfung ermittelte der Hof einen Mitgliedstaat, bei dem die im IMS gemeldeten

¹⁷ Siehe Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften; Artikel 2 Absatz 37 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013; Artikel 2 Absatz 17 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014; Erwägungsgrund 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/1971 der Kommission und Erwägungsgrund 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/1973 der Kommission.

¹⁸ Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Delegierten Verordnungen 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973.

Unregelmäßigkeiten für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums nur einen geringen Anteil (7 %) aller von dem Mitgliedstaat für diese beiden Fonds aufgedeckten Unregelmäßigkeiten ausmachten. Andererseits stufte der Mitgliedstaat einen hohen Anteil (60 %) dieser 7 % gemeldeter Unregelmäßigkeiten als Fälle mutmaßlichen Betrugs ein.

25 Die Kommission hat mehrere Leitlinien¹⁹ dazu vorgelegt, wie über Unregelmäßigkeiten berichtet werden soll und wie sie als mutmaßlicher Betrug gekennzeichnet werden sollen. Dennoch unterscheidet sich die Berichterstattung zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor. Dies liegt vor allem daran, dass die Begriffe "Betrugsverdacht/mutmaßlicher Betrug" und "erste amtliche oder gerichtliche Feststellung" unterschiedlich ausgelegt werden²⁰. Diese Definitionen sind wichtig, um genau zu bestimmen, wann eine Unregelmäßigkeit als betrügerisch gekennzeichnet werden muss (mutmaßlicher Betrug). Die Tabelle in **Anhang IV** zeigt, dass einige Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten erst nach einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung als mutmaßlichen Betrug einstufen, andere hingegen bereits viel früher im Verlauf des Verfahrens.

26 Um stärkeres Gewicht auf die Aufdeckung und Meldung von Betrugsfällen zu legen, führte das OLAF im Jahr 2015 zwei neue Indikatoren ein: die "Betrugsaufdeckungsquote" (*fraud detection rate, FDR*), die dem Wert des in einem Mitgliedstaat vermuteten oder festgestellten Betrugs als Prozentsatz der in diesem Staat innerhalb eines bestimmten Zeitraums getätigten Zahlungen insgesamt entspricht, und die "Betrugshäufigkeit" (*fraud frequency level, FFL*), die der Anzahl der in einem Mitgliedstaat vermuteten oder festgestellten Betrugsfälle als Prozentsatz der Anzahl der in diesem Staat innerhalb eines bestimmten Zeitraums ermittelten Unregelmäßigkeiten insgesamt entspricht. Ähnliche Indikatoren wurden für nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten eingeführt (die "Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote" (*irregularity detection rate, IDR*) und die "Unregelmäßigkeitshäufigkeit" (*irregularity frequency level, IFL*)). **Abbildung 5** enthält

¹⁹ "Handbook on requirement to report irregularities", COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; Artikel 2 Buchstabe b der delegierten Verordnungen (EU) 2015/1970, 2015/1971 und 2015/1973 der Kommission.

²⁰ Artikel 2 Buchstabe b der delegierten Verordnungen (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 und 2015/1973 der Kommission enthält eine Bestimmung des Begriffs "erste amtliche oder gerichtliche Feststellung". Diese delegierten Verordnungen werden auf der Grundlage der Befugnisse angenommen, die in den einschlägigen Basisrechtsakten übertragen werden; einer davon ist die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Artikel 122).

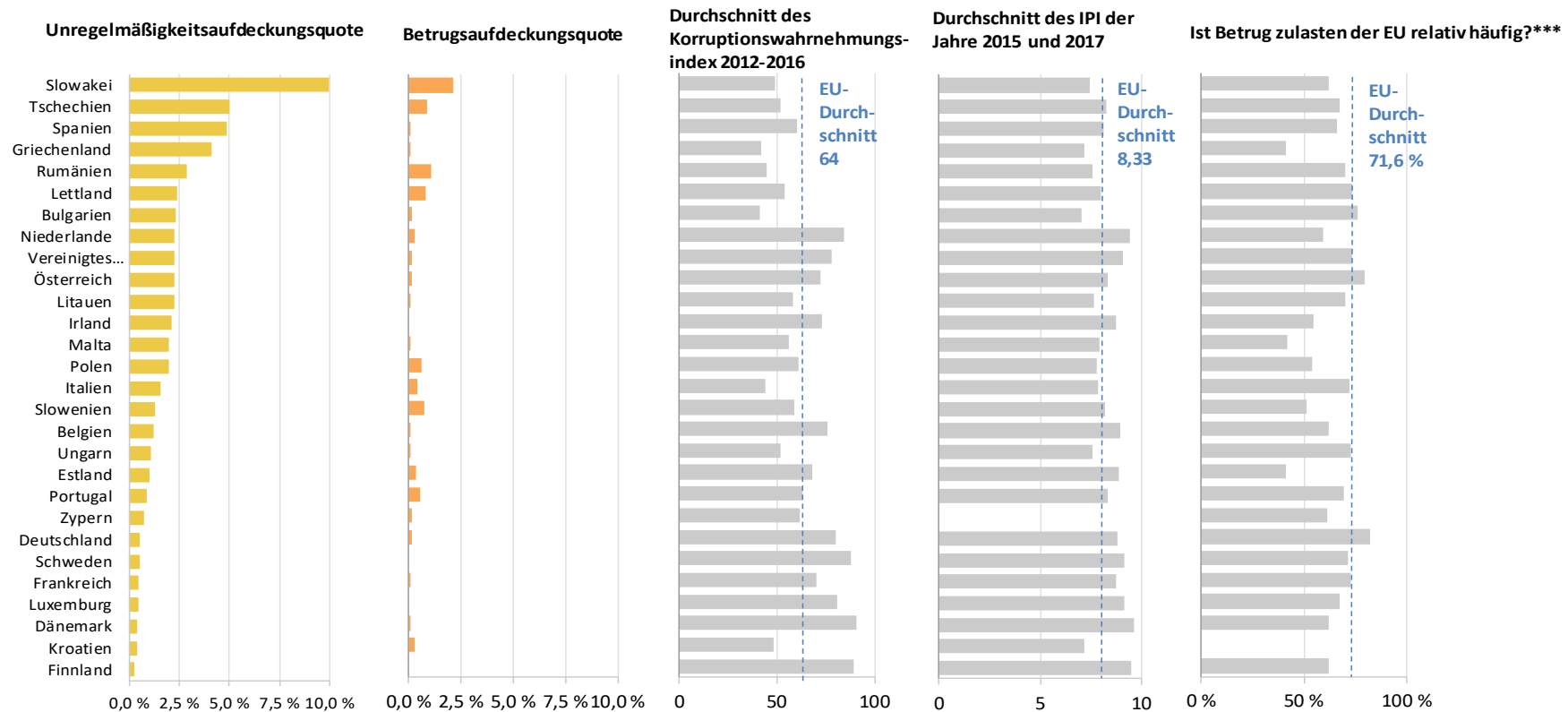
Informationen zur Betrugsaufdeckungsquote und zur Unregelmäßigkeitsaufdeckungsquote der einzelnen Mitgliedstaaten im Kohäsionsbereich für den Zeitraum 2007-2013.

27 Diese Indikatoren zeigen deutlich, dass erhebliche Unterschiede bestehen, was den Umfang (Wert und Anzahl) der Fälle von Unregelmäßigkeiten und Betrug betrifft, die von den Mitgliedstaaten aufgedeckt und gemeldet werden. Beispielsweise meldeten 10 Mitgliedstaaten im gesamten Programmplanungszeitraum 2007-2013 weniger als 10 Fälle mutmaßlichen Betrugs; die Betrugsaufdeckungsquoten von 12 Mitgliedstaaten lagen unter 0,1 %. Acht Mitgliedstaaten stuften mehr als 10 % aller gemeldeten Unregelmäßigkeiten als mutmaßlichen Betrug ein, während sich dieser Anteil in 14 anderen Mitgliedstaaten auf weniger als 5 % belief.

28 Die Kommission ist der Auffassung, dass die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Meldung von Betrug und Unregelmäßigkeiten möglicherweise auf das zur Betrugsbekämpfung eingerichtete nationale System und nicht allein auf eine nicht harmonisierte Berichterstattung zurückzuführen ist. Eine detailliertere Analyse der diesen Unterschieden zugrunde liegenden Ursachen lieferte die Kommission nicht.

29 Ein weiterer Hinweis auf Probleme bei der Berichterstattung oder der Aufdeckung ist die schwache Korrelation zwischen offiziellen Statistiken zu den gemeldeten Betrugsaufdeckungsquoten und den Ergebnissen von Indikatoren zum Korruptionsrisiko (**Abbildung 5**): Einige Länder, die im Korruptionswahrnehmungsindex von *Transparency International* oder im "Index of Public Integrity" schlecht abschnitten und somit als weniger transparent betrachtet werden, melden sehr wenige oder sogar gar keine Betrugsfälle.

Abbildung 5 - Unregelmäßigkeits- und Betrugsaufdeckungsquote nach Mitgliedstaat im Vergleich mit dem Korruptionswahrnehmungsindex, dem "Index of Public Integrity" und Eurobarometer-Ergebnissen



* Im **Korruptionswahrnehmungsindex** von *Transparency International* werden Länder nach ihrem wahrgenommenen Ausmaß an Korruption eingestuft, das mithilfe von Expertenbewertungen und Meinungsumfragen bestimmt wird. Die Bewertung erfolgt auf einer Skala von 100 (korruptionsfrei) bis 0 (äußerst korrupt).

** Beim "**Index of Public Integrity**" (IPI, Index zur Integrität der öffentlichen Verwaltungen) handelt es sich um einen Index, der sich aus sechs Komponenten zusammensetzt: Unabhängigkeit der Justiz, Verwaltungslast, Handelsoffenheit, Haushaltstransparenz, E-Citizenship und Pressefreiheit. Mit diesem Index soll ein objektives und umfassendes Bild des Stands der Korruptionskontrolle in 109 Ländern geliefert werden. Die Bewertung erfolgt auf einer Skala von 1 (geringe Korruptionskontrolle) bis 10 (hohe Korruptionskontrolle).

*** Das **Eurobarometer 2015** misst die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger der EU. Q1_B. Bekämpfung von Betrug zu Lasten des EU-Haushalts: Tritt das Problem relativ häufig auf?

30 Die Kommission führt keine umfassenden Kontrollen bezüglich der Qualität der im IMS gemeldeten Daten durch, noch fordert sie die Behörden der Mitgliedstaaten auf, Prüfungssicherheit hinsichtlich der Zuverlässigkeit der gemeldeten Daten zu liefern. Teilkontrollen zur Einhaltung der Berichtspflichten werden im Rahmen der Systemprüfungen durchgeführt.

31 Weder das OLAF noch eine andere Stelle innerhalb der Kommission sammelt Informationen zu Strafsachen, die mit den finanziellen Interessen der EU zusammenhängen und in denen die nationalen Behörden ermitteln. Die Mitgliedstaaten haben eigene Systeme zur Erfassung der Fälle, in denen ermittelt wird, und fast die Hälfte von ihnen unterscheidet nicht zwischen Finanzstraftaten zum Nachteil der nationalen Interessen und Finanzstraftaten zum Nachteil der Interessen der EU. Im Ergebnis verfügen weder die Kommission noch diese Mitgliedstaaten über Daten zum Betrug bei den EU-Ausgaben als eigene Kategorie.

32 Im Bereich der direkt von der Kommission verwalteten Ausgaben basiert der Wert der mutmaßlich betrügerischen Ausgaben auf Beträgen, die als betrügerisch gekennzeichnet und im Rechnungsführungssystem der Kommission erfasst sind. Der Hof stellte fest, dass einige Daten nicht im Wert der mutmaßlich betrügerischen Ausgaben enthalten sind. In einigen Fällen fordert die Kommission betrügerisch eingesetzte Mittel zurück, indem sie den entsprechenden Betrag mit zukünftigen Forderungen verrechnet, ohne eine förmliche Einziehungsanordnung auszustellen. Diese Fälle werden nicht immer als betrügerisch gekennzeichnet, obwohl dies in den Leitlinien der Kommission vorgeschrieben ist. Außerdem ist in einigen Fällen mutmaßlichen Betrugs keine Untersuchung durch das OLAF, sondern eine Weiterverfolgung durch die Generaldirektionen im Wege von Audits erforderlich. Diese Fälle sind im gemeldeten Wert der betrügerischen Ausgaben nicht immer enthalten. Die Kommission hat bislang noch keine klaren Leitlinien dazu vorgelegt, wie diese Daten zusammengestellt werden sollen.

Der Kommission hat nicht genügend Erkenntnisse über das Ausmaß des nicht aufgedeckten Betrugs

33 Die Kommission nimmt keine Schätzung des nicht aufgedeckten Betrugs vor. Sie hat auch noch niemals eine Opfererhebung und keine Erhebung unter möglichen Beobachtern von Betrug bei den EU-Ausgaben durchgeführt. Wie die Kommission dem Hof mitteilte, hält sie Opfererhebungen, Erhebungen unter möglichen Beobachtern oder Wahrnehmungsumfragen nicht für geeignete Instrumente, um einen besseren Einblick in das gesamte Ausmaß des Betrugs bei den EU-Subventionen zu erlangen, da eine Umfrage unter Opfern des Betrugs zulasten des EU-Haushalts erhebliche Kosten verursachen würde und nicht klar ist, an wen diese soziologischen Fragen gerichtet werden sollten.

34 Wahrnehmungsbasierte und erfahrungsbasierte Studien sind jedoch bereits zur Messung von Korruption, bei der es sich ebenfalls um eine verdeckte Straftat handelt, eingesetzt worden. Der Korruptionswahrnehmungsindex von *Transparency International* sowie der Indikator zur Korruptionskontrolle der Weltbank gehören zu den weithin akzeptierten Indikatoren von Korruption. Diese Indizes verwenden die Ergebnisse wahrnehmungsbasierter Studien. Diese Umfragen werden nicht durchgeführt, um offizielle Statistiken zu ersetzen, sondern eher, um sie zu ergänzen.

35 Zusätzlich zu den wahrnehmungsbasierten Umfragen gibt es einige Studien jüngerer Datums, in denen unter Heranziehung objektiver Verwaltungsdaten Schätzungen zur Höhe des Korruptionsrisikos oder zur Korruptionskontrolle vorgenommen werden²¹.

36 Im Kohäsionsbereich hat die GD REGIO eine Studie in die Wege geleitet, um unter Verwendung von Daten zum öffentlichen Beschaffungswesen die Regierungsqualität auf regionaler Ebene zu bewerten. Einer der gemessenen Leistungsindikatoren war die Kontrolle der Korruptionsrisiken (**Kasten 1**). In diesem Zusammenhang ist die Kenntnis regionaler oder sektoraler Divergenzen entscheidend dafür, ein Verständnis der Korruptionsrisiken zu erlangen und ein wirksames Risikomanagement zu leisten.

Kasten 1

Studie zur Regierungsqualität auf regionaler Ebene unter Verwendung von Daten zum öffentlichen Beschaffungswesen

Im Jahr 2017 leitete die GD REGIO eine nach Region gegliederte Studie zur Leistung des öffentlichen Beschaffungswesens in den EU-Mitgliedstaaten ein, wobei sie einen innovativen Korruptionsrisikoindikator zugrunde legte, der im Rahmen des Forschungsprojekts DIGIWHIST an der Universität Cambridge entwickelt wurde. Bei dieser Methode werden "Big Data" (Massendaten) aus Großdatenbanken zum öffentlichen Beschaffungswesen (*Tender Electronic Daily*), Daten aus Unternehmensregistern sowie Finanzdaten und Daten über Eigentumsverhältnisse verwendet²².

²¹ Fazekas, M., und Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J., und King, P. L., (2016); Golden, M., und Picci, L. (2005). Außerdem hat das *Centre for Counter Fraud Studies* der Universität Portsmouth eine Methode zur Messung der durch Betrug verursachten Verluste entwickelt. Siehe Button, M., und Gee, J. (2015).

²² Fazekas, M., und Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J., und King, P. L., (2016); S. 369-397.

Diese Methode zur Messung von Korruption legt nahe, dass die Unterschiede zwischen Regionen oder Sektoren größer sind als die Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern, da ein Vergleich zwischen Ländern dazu führt, dass ein breites Spektrum an Unterschieden innerhalb dieser Länder selbst nicht mehr erkennbar ist.

37 Diese Beispiele machen deutlich, dass es de facto möglich ist, Einblicke in das Ausmaß des nicht aufgedeckten Betrugs oder der Korruption zu erhalten.

Die von der Kommission vorgenommene Analyse der Betrugsmuster und Betrugsrisiken ist nicht ausreichend

38 Die Kenntnis von Betrugsmustern trägt dazu bei, genaue und aktuelle Bewertungen des Betrugsrisikos vorzunehmen und die relevanten Kontrollen zu bestimmen und durchzuführen, um Betrug zu verhindern und aufzudecken.

39 Die Kommission analysiert die verschiedenen Arten von Betrug, um

- o ihrer Verpflichtung nachzukommen, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich (im PIF-Bericht) zu berichten, welche Maßnahmen sie selbst und die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug ergriffen haben und zu welchen Ergebnissen diese Maßnahmen geführt haben, und um ihren Verpflichtungen gemäß sektorspezifischen Rechtsvorschriften nachzukommen;
- o ihren eigenen Rahmen für die interne Kontrolle einzuhalten, in dem eine Bewertung des Betrugsrisikos vorgeschrieben ist.

40 Der PIF-Bericht zum Jahr 2016 enthält einen Abschnitt zu den Arten von Unregelmäßigkeiten, die für die beiden Fonds im Agrarbereich sowie für die Strukturfonds für den Prioritätsbereich "Forschung und technologische Entwicklung" im Zeitraum 2007-2013 als Betrug gemeldet wurden. Die im Bericht enthaltene Analyse von Vorgehensweisen umfasst verschiedene Arten von Unregelmäßigkeiten, die als Betrug gemeldet werden²³.

41 Zusätzlich zum PIF-Bericht hat das OLAF mehrere Analysen vorgenommen, die als Fallkompendien bezeichnet werden. Diese Analysen erstrecken sich auf die wichtigsten Betrugsmuster, Schwachstellen und "Red Flags" (Warnsignale). Diese Fallkompendien

²³ Siehe beispielsweise die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 266 final, Teil 2/2, Tabelle CP16, S. 64, Begleitunterlage zum PIF-Bericht.

enthalten eine Liste anonymisierter Fälle auf der Grundlage der Untersuchungsarbeit des OLAF sowie Daten aus den Mitgliedstaaten.

42 Dies sind gute Beispiele dafür, wie die im Rahmen seiner Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse des OLAF und anderes Wissen eingesetzt werden können, um zeitnahe Informationen zu den wichtigsten Risiken zu liefern, denen der EU-Haushalt wegen Betrug ausgesetzt ist. Bei diesen Kompendien handelt es sich jedoch um einmalige Dokumente, die nicht kontinuierlich aktualisiert werden. Das OLAF hat vier solcher Fallkompendien zum Thema Betrug erstellt²⁴. Sie wurden in den Jahren 2010, 2011, 2012 und 2013 veröffentlicht, bisher aber nicht aktualisiert. Das jüngste Fallkompendium für die Strukturfonds beispielsweise wurde 2011 veröffentlicht und betrifft die Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006.

43 Derzeit werden Betrugsrisiken auf der Ebene der Generaldirektionen bewertet. Für die Kommission als Ganzes wird keine Bewertung des Betrugsrisikos auf zentraler Ebene durchgeführt, und es gibt kein zentrales kommissionsweites Register zu Betrugsrisiken. Diese Informationen sollten in die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS) einfließen. Die CAFS, die im Jahr 2011 angenommen wurde, enthält keine Informationen dazu, ob es eine zugrunde liegende Betrugsrisikoanalyse gibt oder welche Ergebnisse diese Analyse hat.

44 Der Hof untersuchte die von sieben Generaldirektionen der Kommission vorgenommenen Bewertungen des Betrugsrisikos. Diese Bewertungen beruhten lediglich auf einer Analyse von Fällen festgestellten Betrugs, wobei Informationen aus verschiedenen internen Quellen kombiniert wurden (z. B. IMS, OLAF, Prüfungsergebnisse der Generaldirektionen und Feststellungen des Hofes). Sie verwenden keine sonstigen Informationen aus externen Quellen - wie nationale Kriminalstatistiken oder offizielle Berichte von Regierungen, Analysen und Berichte von NROs, Indikatoren für das Korruptionsrisiko oder Umfragen -, um ihre Betrugsrisikoanalysen zu ergänzen. Die von fünf der sieben Generaldirektionen, die Ausgaben tätigen, gezogene Schlussfolgerung, das Betrugsrisiko sei niedrig, beruht demzufolge nicht auf einer umfassenden Analyse, in der alle erforderlichen Elemente berücksichtigt sind²⁵.

45 Die Informationen im globalen Betrugsregister, das vom *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft *Moore Stephens* erstellt wurde, legen nahe, dass das Betrugsrisiko bei den Ausgaben für

²⁴ Im Jahr 2017 veröffentlichte das OLAF ein fünftes Fallkompendium zu internen Untersuchungen.

²⁵ GD EMPL, REGIO, AGRI, RTD und HOME.

Finanzhilfen hoch sein könnte (diese Ausgaben machen einen großen Teil der EU-Ausgaben aus). Das Register beruht auf einer weltweiten Umfrage unter mehr als 150 Fachleuten für die Gebiete Rechnungswesen und Betrugsrisiko aus 37 Ländern, mit der in Erfahrung gebracht werden sollte, welche Risikobereiche weltweit die größte Gefährdung darstellen. Die Befragten bewerteten 18 verschiedene Arten von Betrugs- und Bestechungsrisiken anhand einer Skala von 1 (niedrigstes Risiko) bis 5 (höchstes Risiko). Nahezu die Hälfte (48 %) aller Befragten gab an, dass Betrug im Zusammenhang mit Finanzhilfen ein hohes oder sehr hohes Risiko darstellte; damit steht diese Art von Betrug auf dem ersten Platz des Registers²⁶.

46 Einige der vom Hof befragten Experten waren der Ansicht, es sei wichtig, mehrere verschiedene auf die Art der Ausgaben zugeschnittene Methoden zu verwenden, um einen besseren Einblick in Risiko, Ausmaß und Art des Betrugs bei den EU-Ausgaben zu erhalten. Für die Gemeinsame Agrarpolitik beispielsweise, in deren Rahmen die Bereitstellung von Finanzmitteln hauptsächlich auf Ansprüchen basiert und weniger Ermessensspielraum hinsichtlich der Zuweisung von EU-Mitteln besteht, könnte eine Möglichkeit der Messung des Ausmaßes betrügerischer Ausgaben darin bestehen, die durch Betrug verursachten Verluste zu messen. Bei Investitionsprojekten könnte es möglich sein, das Betrugs- und Korruptionsrisiko dadurch zu bestimmen, dass administrative Datensätze ("Big Data") wie Datenbanken zu öffentlichen Ausschreibungen und Aufträgen sowie Finanzhilfeanträge und -beschlüsse analysiert werden. Außerdem könnte eine Beaufsichtigung der Begünstigten von EU-Zahlungen oder der mit der Verwaltung von EU-Mitteln betrauten Einrichtungen zusätzliche Informationen liefern.

Die Kommission hat die Ursachen von Betrug nicht analysiert

47 Weder das OLAF noch die Generaldirektionen der Kommission nahmen eine eingehende Analyse der Hauptursachen von Betrug oder der Merkmale der Personen, die betrügen, vor. Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass eine Ermittlung der Beweggründe von Betrügern einen erheblichen Mehrwert für ihre Betrugsbekämpfung darstellen würde.

48 Die häufigste Art mutmaßlichen Betrugs, die der Hof im Zuge seiner Prüfungen ermittelt, sind Begünstigte, die künstlich die Bedingungen schaffen, um Zugang zu EU-Mitteln zu erhalten. Diese Vorgehensweise zeigt, dass Betrüger nicht immer der organisierten Kriminalität zuzuordnen sind, sondern dass es sich um Einzelpersonen

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

(Empfänger von EU-Finanzmitteln) handelt, die vorsätzlich gegen die Vorschriften verstoßen, um EU-Finanzmittel zu erhalten, auf die sie meinen, einen berechtigten Anspruch zu haben. Einige der Experten betonten, möglicherweise bestehe ein kausaler Zusammenhang zwischen der Komplexität der Vorschriften und Betrug. **Kasten 2** enthält ein Beispiel aus dem Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2014²⁷.

Kasten 2

Künstliche Schaffung von Bedingungen, um Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erhalten

Eine Reihe von Gruppen von Personen (die zu derselben Familie oder Wirtschaftsgruppe gehörten) richteten mehrere Unternehmen ein, um Beihilfen zu erhalten, die die gemäß den Bedingungen für die Investitionsmaßnahme zulässige Obergrenze überschritten. Die Begünstigten erklärten, diese Unternehmen würden unabhängig voneinander betrieben, doch war dies de facto nicht der Fall, da sie auf einen gemeinsamen Betrieb ausgelegt waren. Tatsächlich waren sie Teil derselben Wirtschaftsgruppe mit demselben Standort und Personal und denselben Kunden, Lieferanten und Finanzierungsquellen.

49 Eine Studie zu den Korruptionsrisiken in den EU-Mitgliedstaaten deutet darauf hin, dass Ermessensspielräume bei der Mittelverwendung ohne angemessene Kontrollen das Risiko von Korruption bei den Ausgaben erhöhen²⁸. Einige der Experten hoben ähnliche Arten von Risiken hervor. Es wäre daher sinnvoll, dass das OLAF oder die Generaldirektionen der Kommission analysieren, wie sich das Ermessen bei den von der EU kofinanzierten Programmen auf das Betrugsrisiko innerhalb eines gegebenen Ausgabenbereichs auswirkt. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der geteilten Mittelverwaltung zu (z. B. die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds), bei denen die Mitgliedstaaten, die diese Mittel verteilen, beim Festlegen der Förderkriterien und -bedingungen über einen Ermessensspielraum verfügen.

Der strategische Ansatz der Kommission in Bezug auf das Betrugsrisikomanagement weist Schwachstellen auf

50 Betrug ist ein übergreifendes Problem. Eine erfolgreiche Betrugsminde rung erfordert daher von zahlreichen Parteien Bemühungen und ein breites Spektrum von Maßnahmen. Gleichzeitig aber ist die Betrugsbekämpfung normalerweise nicht die Kernaufgabe einer

²⁷ Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2014, S. 229.

²⁸ Mungiu-Pippidi, A., (2013), S. 10f.

bestimmten operativen Einheit innerhalb einer Organisation. Daher ist es ein empfehlenswertes Verfahren, eine Organisationseinheit oder einen Topmanager zu bestimmen, der die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Organisation leitet und beaufsichtigt²⁹. Die klare Definition von Rollen und Zuständigkeiten der beteiligten operativen Einheiten ist ebenfalls entscheidend, da sie die einzige Möglichkeit darstellt, die Dopplung von Rollen zu vermeiden und zu beurteilen, was die einzelnen Akteure tatsächlich bewirken.

51 Der Hof untersuchte, ob die Kommission eine klare Führungsrolle übernimmt, ob die Rollen und Zuständigkeiten klar sind und ob sie das Betrugsrisikomanagement angemessen beaufsichtigt. Darüber hinaus bewertete er, ob die Kommission über eine gut konzipierte Betrugsbekämpfungsstrategie verfügt, die geeignet ist, als Orientierungshilfe für ihre laufenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu dienen, und ob sie die Outputs dieser Maßnahmen auf sachgerechte Weise misst.

Im Governance-Modell der Kommission sind die Zuständigkeiten aufgeteilt; die kommissionsweite Beaufsichtigung des Betrugsrisikomanagements ist jedoch nicht ausreichend

52 Der Hof analysierte die typischen (häufigsten) Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Einrichtungen hinsichtlich der wichtigsten Ergebnisse in den einzelnen Phasen der Betrugsbekämpfung: Planung, Umsetzung und Berichterstattung (**Anhang V**).

53 Im Governance-Modell der Kommission sind die Rollen und Zuständigkeiten der an den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen beteiligten Kommissionsdienststellen aufgeteilt. Die kommissionsweite Beaufsichtigung ist jedoch nicht ausreichend. Die meisten Einrichtungen haben eine beratende Funktion. Die wichtigsten für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zuständigen Akteure sind das Kollegium der Kommissionsmitglieder, die Generaldirektionen und die Behörden der Mitgliedstaaten.

54 Der Kommissionspräsident legt die Zuständigkeiten der einzelnen Kommissionsmitglieder in individuellen Mandatsschreiben dar. Er verlangt von allen Kommissionsmitgliedern, bei den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Programmen für eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu sorgen, wozu auch der Schutz des EU-Haushalts vor Betrug zählt. Laut dem Mandatsschreiben des für das OLAF zuständigen Kommissionsmitglieds für Haushalt und Personal muss es die Untersuchungen zu Betrug zum

²⁹ "A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes", GAO, Juli 2015, GAO-15-593SP, S. 10.

Nachteil des EU-Haushalts, Korruption sowie schwerwiegendem Fehlverhalten innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU stärken und besonders im Auge behalten, indem es die Tätigkeit des OLAF unterstützt, wobei die Unabhängigkeit des OLAF bei seiner Untersuchungsarbeit gewahrt bleiben muss. Das strategische Betrugsrisikomanagement und die Verhinderung von Betrug werden im Portfolio dieses Kommissionsmitglieds oder anderer Kommissionsmitglieder nicht speziell erwähnt.

55 Das OLAF ist die wichtigste mit Betrugsbekämpfung betraute Stelle der EU und ist gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 ("OLAF-Verordnung") verpflichtet, zur Entwicklung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission beizutragen. Weder das OLAF noch eine andere Dienststelle der Kommission spielt eine wichtige Rolle bei der Beaufsichtigung der Planung und Umsetzung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission oder bei der Berichterstattung über die Outputs. Im Governance-Modell der Kommission ist eine Zuständigkeit des OLAF für Entscheidungen, die die bevollmächtigten Anweisungsbefugten oder die Mitgliedstaaten betreffen, nicht vorgesehen. Das OLAF gibt den für die verschiedenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zuständigen Personen Orientierungshilfen und Empfehlungen an die Hand (**Anhang V**).

56 Die Kommission teilt sich die Zuständigkeit für den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug in den Ausgabenbereichen Kohäsion und Landwirtschaft mit den Mitgliedstaaten. Derzeit fehlen der Kommission Verfahren, um regelmäßig zu ermitteln, wie gut die Mitgliedstaaten Fälle mutmaßlichen Betrugs weiterverfolgen. Sie verfügt außerdem über keinen wirksamen Mechanismus, die Mitgliedstaaten aufzufordern, Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zu ergreifen, oder um solche Maßnahmen zu überwachen oder zu beeinflussen.

57 Mehrere andere internationale Organisationen haben die Notwendigkeit solcher Überwachungsmechanismen erkannt. Die OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Bestechung beispielsweise, deren Mitglieder aus Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten stammen, leitet und beaufsichtigt Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens der OECD über die Bekämpfung der Bestechung³⁰. Diese Arbeitsgruppe hat mehrere Vorgehensweisen und Verfahren entwickelt, mit denen sie und die OECD-Mitgliedstaaten sich gegenseitig beeinflussen können, um ihre jeweiligen Kapazitäten zur Umsetzung des Übereinkommens zu stärken (**Kasten 3**).

³⁰ Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.

Kasten 3

Überwachungsmechanismen der OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Bestechung

Das wichtigste Instrument der Arbeitsgruppe ist eine Peer Review, bei der externe Experten die Rechtsvorschriften der einzelnen OECD-Mitgliedstaaten und ihre Bemühungen zur Umsetzung bewerten. Diese Berichte zur Überwachung der Länder enthalten auch Empfehlungen, die später mit Sorgfalt weiterverfolgt werden. Darüber hinaus überwacht die Arbeitsgruppe fortlaufend die von Mitgliedstaaten eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungen, erarbeitet Studien und "weiche" rechtliche Maßnahmen, mit denen die Integrität im öffentlichen Sektor und die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, grenzübergreifende Korruption aufzudecken und zu untersuchen, gestärkt werden sollen. Dieses System des gegenseitigen Lernens und der gegenseitigen Beaufsichtigung hat die OECD-Mitgliedstaaten motiviert und ihnen dabei geholfen, ihre Leistung bei der Umsetzung des Übereinkommens zu verbessern.

Hinsichtlich der Betrugsbekämpfungsstrategien und der Berichterstattung über ihre Wirksamkeit sind Mängel zu verzeichnen

58 Der strategische Rahmen für die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission umfasst sowohl die Strategie der Kommission als Ganzes (die CAFS), die 2011 angenommen wurde, als auch Betrugsbekämpfungsstrategien auf der Ebene der Generaldirektionen und/oder einzelner Sektoren (die AFS), die von einzelnen Generaldirektionen oder Gruppen von Generaldirektionen entwickelt wurden, die sich mit ähnlichen Betrugsrisiken konfrontiert sehen, z. B. im Bereich der Kohäsionspolitik oder der Forschungsprogramme. Die Begründung der Kommission für die individuellen und sektorspezifischen AFS lautet, dass eine einzige Pauschallösung für alle nicht die effizienteste Art und Weise des Betrugsrisikomanagements wäre, und dass die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure sich je nach Art der Mittelverwaltung und Politikbereich unterscheiden.

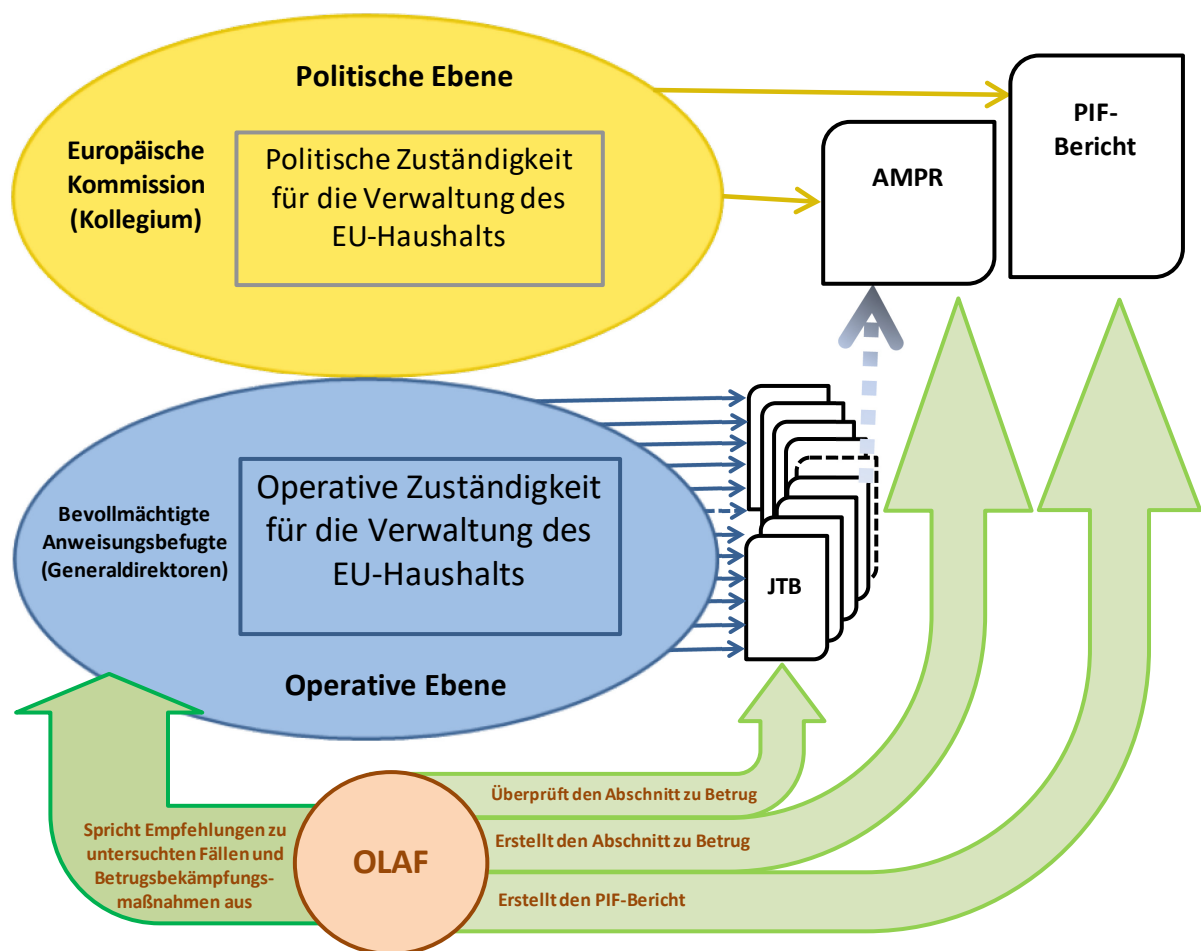
59 Obwohl vorgesehen war, die CAFS bis Ende 2014 abzuschließen, sind einige Maßnahmen noch im Gange. Da die Kommission die CAFS seit ihrer Annahme im Jahr 2011 nicht aktualisiert hat, stellt der Hof infrage, ob sie sich eignet, bei den Tätigkeiten der Kommission zur Betrugsbekämpfung als praktische Orientierungshilfe zu dienen. Die Kommission informierte den Hof, dass derzeit eine aktualisierte Fassung der CAFS erarbeitet wird, die demnächst angenommen werden soll.

60 Der Hof untersuchte die AFS von sieben Generaldirektionen, die Ausgaben tätigen, für alle großen Ausgabenbereiche: GD AGRI, GD CNECT, GD DEVCO, GD EMPL, GD HOME, GD REGIO und GD RTD. Diese AFS enthielten eine Reihe von Outputindikatoren oder einzelne

Outputs zur Förderung der gesetzten Ziele. Diese Ziele sind jedoch nur allgemein und in den meisten Fällen nicht messbar. 18 der 29 vom Hof analysierten Ziele betreffen die "Verstärkung", "Steigerung", "Förderung", "Vertiefung" und "Verbesserung" einiger Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, wobei Ausgangspunkt (Ausgangswert) und Zielwert nicht angegeben sind.

61 Die drei wichtigsten Berichte, die Informationen zu den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission enthalten, sind der PIF-Bericht, die Management- und Leistungsbilanz (AMPR) sowie die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen. Das Kollegium der Kommissionsmitglieder ist für die ersten beiden Dokumente zuständig, die einzelnen Generaldirektionen für die Tätigkeitsberichte (**Abbildung 6**).

Abbildung 6 - Berichte der Kommission, die Informationen zu Betrugsbekämpfungsmaßnahmen enthalten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

62 Im jährlichen PIF-Bericht werden die Outputs der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten dargestellt (z. B. geänderte Verordnungen, Strategien,

Richtlinien oder Schulungen zur Sensibilisierung für die Betrugsproblematik), doch wird ihre Wirksamkeit hinsichtlich der tatsächlichen Verhinderung, Aufdeckung, Wiedereinziehung oder Abschreckung lediglich in begrenztem Ausmaß bewertet. Der PIF-Bericht dient der Einhaltung der in Artikel 325 Absatz 5 AEUV enthaltenen Verpflichtung, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vorlegen muss, die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden.

63 Außerdem enthält die AMPR - eines der wichtigsten Rechenschaftslegungsinstrumente der Kommission - keine Informationen zu den tatsächlichen Ergebnissen der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen des Organs.

64 Die Generaldirektionen müssen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten die Ergebnisse ihrer Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf der Grundlage der in den jährlichen Managementplänen festgelegten Indikatoren darlegen. Die vom Hof untersuchten Generaldirektionen machten keine Angaben zur Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, die auf ihre AFS zurückgingen. Lediglich die GD EMPL und die GD REGIO stellten in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2016 Informationen zu den Outputs, die auf ihre Nutzung des Risikobewertungsinstruments ARACHNE³¹ zurückgingen, und zur von ihnen geleisteten Überwachung der Umsetzung risikobasierter Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Der Betrugsverhinderung wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt

65 Betrug zu verhindern, bevor er stattfindet, ist ein Kernelement eines wirksamen Rahmens für die Betrugsbekämpfung. Der Hof untersuchte die wichtigsten Maßnahmen der Kommission zur Betrugsverhinderung und insbesondere, wie die Kommission das Betrugsrisiko bewertet, bevor sie Ausgabenvorschriften annimmt und geeignete Betrugskontrollen konzipiert und umsetzt. Außerdem analysierte der Hof, wie die Kommission Daten im Rahmen der Betrugsbekämpfung nutzt.

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=de>.

Vor Kurzem hat die Kommission Betrugskontrollen in die übergeordneten Ausgabenvorschriften aufgenommen

66 Die Betrugssicherheitsmaßnahmen der Kommission gehen auf das Jahr 2000 zurück, als die Kommission beschloss, ihre Prüfung der Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften wirksamer zu gestalten³². Innerhalb des OLAF wurde ein spezifisches Fachteam "Betrugssicherheit" eingerichtet, das insbesondere sicherstellen sollte, dass die Ausgabenregelungen spezifische rechtliche Bestimmungen zur Verhinderung von Betrug enthielten und dass darin angemessene Betrugskontrollen vorgesehen waren.

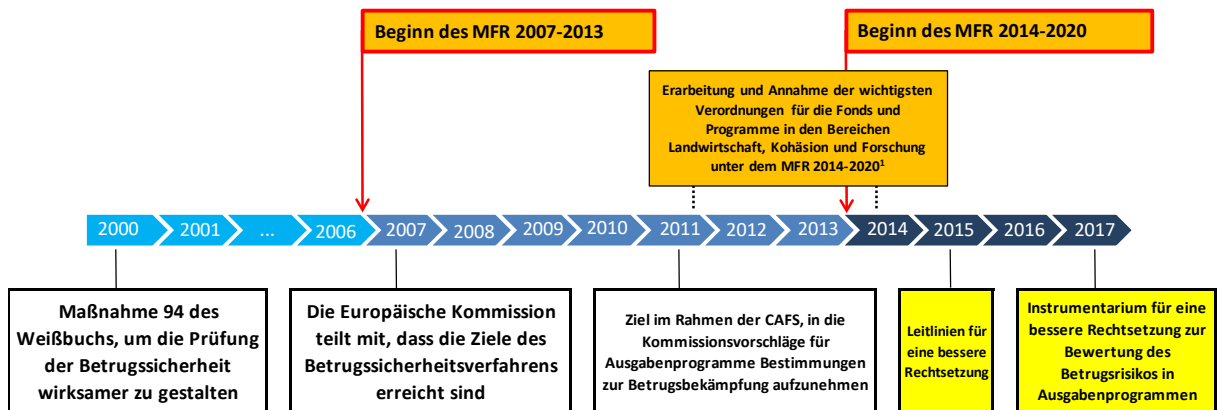
67 Im Jahr 2007 teilte die Kommission mit, dass sie die Ziele ihres Betrugssicherheitsverfahrens erreicht hatte³³ und Standardbetrugsbekämpfungsbestimmungen in die Ausgabenvorschriften aufgenommen worden waren. Im Jahr 2011 machte die Kommission die Betrugssicherheit zur ersten vorrangigen Maßnahme der CAFS. Bis 2011 waren die wichtigsten Ausgabenvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 jedoch bereits angenommen worden. Erst seit Beginn des Zeitraums 2014-2020 enthalten die Ausgabenvorschriften in den Bereichen Kohäsion, Landwirtschaft und Forschung die Bestimmung, dass wirksame und angemessene Betrugskontrollen eingeführt sein müssen, bevor Ausgaben getätigt werden (**Abbildung 7**). Zuvor waren im Bereich Forschung in Legislativakten nachgeordneten Rechtsnormen, z. B. in Musterverträgen und -vereinbarungen, gewisse Kontrollen zur Betrugsbekämpfung vorgesehen.

68 Im Kohäsionsbereich hat die GD REGIO beschlossen, die Dienste eines externen Privatunternehmens in Anspruch zu nehmen, um zu bewerten, wie die Mitgliedstaaten der Anforderung nachkommen, für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen einzuführen. Im Dezember 2016 beauftragte die Kommission ein Beratungsunternehmen mit der Untersuchung der Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Prävention und Aufdeckung von Betrug und Korruption bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds ergriffen wurden. Diese Ergebnisse hätten bis Ende 2017 vorliegen sollen, doch kam es zu Verzögerungen. Für den Bereich Landwirtschaft ist keine solche Bewertung geplant.

³² KOM(2000) 200 endg./2 - Die Reform der Kommission - Ein Weißbuch - Teil II - Aktionsplan, Maßnahme 94.

³³ Betrugsprävention auf der Grundlage operativer Ergebnisse: ein dynamisches Konzept für die Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften, SEK(2007) 1676.

Abbildung 7 - Zeitleiste zu den Betrugsicherheitsmaßnahmen der Kommission



¹ Vom ursprünglichen Vorschlag bis zur Annahme.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

69 Daher hat die Kommission im Jahr 2014 umfassende Betrugsbekämpfungsbestimmungen in alle übergeordneten Ausgabenvorschriften aufgenommen. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 war dies nicht immer der Fall.

70 Auf der Grundlage seiner Untersuchungen unterbreitet das OLAF den Generaldirektionen außerdem administrative Empfehlungen, in denen auf Mängel bei den Kontrollen der Generaldirektionen zur Betrugsprävention und -aufdeckung hingewiesen wird. Zwischen 2014 und 2016 unterbreitete das OLAF verschiedenen Dienststellen der Kommission 113 dieser Empfehlungen. Die Auswirkungen dieser Empfehlungen können nicht bewertet werden, da weder das OLAF noch die Generaldirektionen die Umsetzung dieser Empfehlungen weiterverfolgen.

Eine Bewertung des Betrugsrisikos vor Annahme der Ausgabenvorschriften wird ab 2021 verpflichtend sein

71 Die Kommission nimmt Folgenabschätzungen vor, um Nachweise zusammenzutragen, anhand deren bewertet wird, ob eine künftige legislative oder nicht legislative Maßnahme der EU gerechtfertigt ist und wie eine derartige Maßnahme am besten konzipiert werden kann, um die gewünschten politischen Ziele zu erreichen. Ausgehend vom COSO-Rahmen³⁴

³⁴ Gemäß Grundsatz 8 des "Internal Control - Integrated Framework" des *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* aus dem Jahr 2013 müssen Organisationen bei der Bewertung der Risiken hinsichtlich der Erreichung von Zielen das Betrugspotenzial berücksichtigen.

würde der Hof erwarten, dass die Kommission im Rahmen dieser Folgenabschätzungen das Betrugsrisiko bewertet.

72 Die Leitlinien für die Durchführung von Folgenabschätzungen für Ausgabenvorschriften (die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung) wurden im Jahr 2015 aktualisiert. Die Aktualisierung umfasste jedoch keine Bestimmung, wonach im Rahmen von Folgenabschätzungen das Betrugsrisiko bewertet werden muss³⁵. Ein spezifisches Instrument zur Verhinderung von Betrug wurde diesen Leitlinien erst im Juli 2017 hinzugefügt (**Abbildung 7**).

73 Infolgedessen wird diese neue Bestimmung erst für die nächste Generation von Finanzierungsprogrammen (ab 2021) gelten. Abgesehen von dieser Bestimmung gibt es keine ausdrücklichen Anforderungen, wonach das Betrugsrisiko bewertet werden muss, bevor Durchführungsbestimmungen für mehrjährige Finanzierungsprogramme (wie Partnerschaftsvereinbarungen und operationelle Programme im Kohäsionsbereich oder Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Agrarbereich) erlassen werden.

74 Darüber hinaus analysierte der Hof die Informationen, die er vom OLAF über dessen Rolle im Rahmen der dienststellenübergreifenden Konsultationen verschiedener Kommissionsdienststellen erhalten hatte, bevor diese vorgeschlagene Vorschriften erließen. Das OLAF muss eine Stellungnahme dazu vorlegen, ob das Betrugsrisiko in vorgeschlagenen Rechtstexten angemessen berücksichtigt ist. Im Zeitraum 2014-2016 richteten verschiedene Dienststellen der Kommission 2 160 Ersuchen im Rahmen von dienststellenübergreifenden Konsultationen an das OLAF. In 1 716 Fällen (79 %) gab das OLAF eine positive Stellungnahme ab; in 304 Fällen (14 %) eine positive Stellungnahme mit Anmerkungen. In diesen Fällen war das OLAF mit den vorgeschlagenen Vorschriften oder Verbesserungen zufrieden. In zwei Fällen (0,1 %) gab das OLAF eine negative Stellungnahme ab, und in den übrigen Fällen (6,9 %) erfolgte die Stellungnahme mit Verspätung oder blieb aus. **Kasten 4** enthält ein Beispiel für einen Fall, in dem die Stellungnahme des OLAF zu einer Änderung der Vorschriften führte.

³⁵ Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung - Eine Agenda der EU - COM(2015) 215 final.

Kasten 4

Beispiel für einen Fall, in dem die Stellungnahme des OLAF zu einer Änderung der Vorschriften führte

Als die Partnerschaftsvereinbarungen (PV) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 erstellt wurden, enthielten sie keinen Verweis auf die Anforderung, dass die mitgliedstaatlichen Behörden geeignete Betrugskontrollen einführen müssen. Infolge der Stellungnahme des OLAF wurde den einzelnen Vereinbarungen ein Artikel hinzugefügt, wonach die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen) risikobasierte, wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen müssen.

75 Abgesehen von den genannten Outputs fand der Hof keine von der Kommission vorgenommene spezifische Evaluierung, die Aufschluss darüber gibt, welche EU-Rechtstexte einer Betrugssicherheitsprüfung unterzogen worden waren oder angemessene Bestimmungen zur Betrugsrisikoanalyse oder zur Betrugsbekämpfung enthalten. Außerdem wurde der neue Ansatz der Kommission zur Betrugssicherheit nicht analysiert, wie es in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2007 vorgesehen war.

Daten zur Betrugsprävention müssen besser genutzt werden

76 Daten zu Wirtschaftsteilnehmern, bei denen das Risiko besteht, dass sie betrügen, können genutzt werden, um zu verhindern, dass EU-Mittel potenziellen zukünftigen Betrügern zugewiesen werden.

- Im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung betrachtet die Kommission das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) - ein Ausschlussystem mit schwarzen Listen - als ihr wichtigstes Instrument, um zu vermeiden, dass EU-Mittel insolventen, unzuverlässigen, vorschriftswidrig handelnden oder betrügerischen Wirtschaftsteilnehmern zugewiesen werden.
- ARACHNE ist ein von der Europäischen Kommission entwickeltes integriertes IT-Tool zum Data Mining und zur Datenanreicherung. Im Kohäsionsbereich betrachten die GD REGIO und die GD EMPL das Risikobewertungsinstrument ARACHNE als zentrales Instrument zur Betrugsprävention. Diesen Generaldirektionen zufolge könnte ARACHNE den mitgliedstaatlichen Behörden dabei helfen, im Rahmen von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen die risikoreichsten Projekte und Begünstigten zu ermitteln.

77 Der Hof analysierte die in diesen beiden Instrumenten enthaltenen Daten.

Wegen rechtlicher Beschränkungen konnte die Kommission Wirtschaftsteilnehmer im Falle von Betrug oder Korruption aus der Zeit vor 2016 nicht ausschließen

78 Das Ausschließen von Wirtschaftsteilnehmern hat in der Europäischen Union erheblich an Bedeutung gewonnen. Das liegt daran, dass gemäß den EU-Vergaberichtlinien öffentliche Aufträge nicht an Wirtschaftsteilnehmer vergeben werden dürfen, die an Straftaten beteiligt waren oder die u. a. der Korruption und des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU für schuldig befunden wurden.

79 Das Ausschlussystem der EU stammt aus dem Jahr 2008. Mit Wirkung vom 1. Januar 2016 ersetzte die Kommission die früheren Ausschluss- und Frühwarnsysteme durch das EDES. Während die Generaldirektoren nach wie vor eine Frühwarnung anfordern können, so ist die wichtigste mit diesem System eingeführte Neuerung in Bezug auf den Ausschluss ein Gremium, das mit der zentralen Bewertung der Ausschlussanträge des Generaldirektors der jeweiligen Generaldirektion betraut ist und Empfehlungen zum Ausschluss und zu potenziellen Sanktionen abgibt. Letztlich entscheidet der Generaldirektor, ob ein Wirtschaftsteilnehmer ausgeschlossen wird oder nicht.

80 Alle Organe und Einrichtungen der EU können Ausschlussanträge stellen auf der Grundlage von Informationen, die im Rahmen von Verwaltungs- oder Strafverfahren übermittelt werden, sowie auf der Grundlage von Berichten des OLAF, des Europäischen Rechnungshofs oder der Internen Prüfer der Kommission, Entscheidungen der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Investitionsbank, des Europäischen Investitionsfonds oder anderer internationaler Organisationen oder auf der Grundlage von Entscheidungen in Fällen von Betrug oder Unregelmäßigkeiten, die nationale Behörden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung oder beauftragte Einrichtungen im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung getroffen haben. Darüber hinaus sind von Anweisungsbefugten oder von Prüfern des Privatsektors durchgeführte Prüfungen eine wertvolle Informationsquelle. Die Behörden der Mitgliedstaaten haben Zugang zu den Ausschlussentscheidungen, sind aber nicht verpflichtet, diese im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung bei allen Finanzierungsbeschlüssen, die EU-Mittel betreffen, zu berücksichtigen.

81 Der Ausschluss eines Wirtschaftsteilnehmers ist ein langwieriger Prozess. Mit Stand vom 30. Juni 2018, d. h. zweieinhalb Jahre nach Einführung des EDES, hatte die Kommission insgesamt 19 Wirtschaftsteilnehmer ausgeschlossen und Sanktionen gegen acht öffentlich bekannt gemacht. Zwar meldeten die Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der geteilten Mittelverwaltung über das IMS 820 Fälle mutmaßlichen Betrugs, und das OLAF schloss allein im Jahr 2016 rund 60 Untersuchungen mit Empfehlungen ab³⁶, doch wird der Kommission

³⁶ PIF-Bericht 2016, COM(2017) 383 final.

durch die Haushaltsordnung keinerlei Handlungsbefugnis für Fälle übertragen, in denen die Behörden der Mitgliedstaaten den Ausschluss eines unzuverlässigen Wirtschaftsteilnehmers nicht selbst eingeleitet haben. Aus diesem Grund reichte keine der drei in erster Linie für die Verwaltung der Ausgaben aus den ESI-Fonds zuständigen Generaldirektionen (REGIO, EMPL und AGRI) Ausschlussanträge für nationale Wirtschaftsteilnehmer ein, die eine Kofinanzierung aus diesen Fonds erhielten.

82 Was Ausschlüsse wegen Tatbeständen betrifft, die in die Zeit vor 2016 fallen, so waren die Hauptgründe für diese Ausschlüsse schwerwiegende Verstöße gegen Vertragsbestimmungen und im Rahmen der beruflichen Tätigkeit begangene schwere Verfehlungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es zu diesem Zeitpunkt rechtlich nicht gestattet war, in Ermangelung einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung einen Ausschluss wegen Betrug vorzunehmen. Bisher wurden erst zwei Wirtschaftsteilnehmer wegen Betrug oder Korruption ausgeschlossen, was die Abschreckungswirkung dieses Systems schmälert.

83 Angaben zu den Personen, die in betrügerischen Unternehmen über eine Kontroll- oder repräsentative Funktion oder über Entscheidungsbefugnisse verfügen, können im EDES erfasst werden. Jedoch ist es rechtlich erst für Tatbestände, die in die Zeit nach 2016 fallen, möglich einen Wirtschaftsteilnehmer auszuschließen, wenn eine Person, die Mitglied seines Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans ist oder im Hinblick auf diesen Teilnehmer Vertretungs-, Beschluss- oder Kontrollbefugnisse hat, selbst zum gegebenen Zeitpunkt ebenfalls ausgeschlossen ist. Tatsächlich ausgeschlossen werden konnten bisher nur Wirtschaftsteilnehmer, die in einem Vertragsverhältnis mit dem Auftraggeber/Anweisungsbefugten standen. In der Vergangenheit gab es Fälle, in denen die Privatpersonen hinter den betrügerischen Unternehmen bis zum Zeitpunkt eines möglichen Ausschlusses des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers das Unternehmen, das in einem Vertragsverhältnis zur Kommission stand, bereits aufgelöst und ein neues gegründet haben.

84 Die Weltbank und sonstige internationale Finanzinstitute haben sich in jüngster Zeit verstärkt darum bemüht sicherzustellen, dass betrügerische Wirtschaftsteilnehmer am Agieren gehindert werden und nicht einfach unter einem neuen Namen wieder auftauchen (**Kasten 5**).

Kasten 5

Suspendierungs- und Ausschlussystem der Weltbank

Die Weltbank setzt zur Bekämpfung von Korruption und Betrug ein Suspendierungs- und Ausschlussystem ein. Die Weltbank kann sowohl Unternehmen als auch Privatpersonen suspendieren und ausschließen, sodass diese für eine Förderung im Rahmen neuer Aufträge, die von der Weltbank finanziert werden, nicht mehr infrage kommen. Alle Sanktionen werden öffentlich bekannt gegeben. Im Jahr 2017 suspendierte die Weltbank 22 Unternehmen und Einzelpersonen vorübergehend und verhängte Sanktionen gegen 60³⁷. Mit Stand von Januar 2018 umfasste die Ausschlussliste 414 ausgeschlossene Unternehmen und Einzelpersonen³⁸. Das System der Weltbank ist seit mehr als zehn Jahren in Betrieb und weist im Vergleich zum EDES weniger rechtliche Beschränkungen auf. Beispielsweise unterliegen die Entscheidungen der Weltbank keiner externen gerichtlichen Kontrolle, und die Bedingungen für eine Veröffentlichung sind weniger streng.

Die Mitgliedstaaten schöpfen das Potenzial von ARACHNE bei der Verhinderung von Betrug nicht vollständig aus

85 ARACHNE könnte die Behörden der Mitgliedstaaten dabei unterstützen, bei den Kontrollen vor und nach Tätigkeit einer Zahlung mit Risiken verbundene Wirtschaftsteilnehmer zu ermitteln. Wie nützlich dieses Instrument ist, hängt davon ab, wie viele Daten die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten darin erfassen und ob es systematisch genutzt wird. Die Mitgliedstaaten können dieses Instrument gebührenfrei nutzen, die Nutzung ist derzeit aber nicht obligatorisch.

86 In seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2015 über den Umgang der Kommission und der Mitgliedstaaten mit Problemen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei EU-Kohäsionsausgaben³⁹ stellte der Hof fest, dass nur 17 der 28 Mitgliedstaaten das Instrument entweder nutzten oder angegeben hatten, es nutzen zu wollen. In diesem Bericht empfahl der Hof der Kommission und den Mitgliedstaaten daher, den Einsatz solcher Instrumente zum Data-Mining weiter zu fördern. Drei Jahre nach der Empfehlung des Hofes wird

³⁷ World Bank, "Annual Update, Integrity Vice-Presidency", S. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

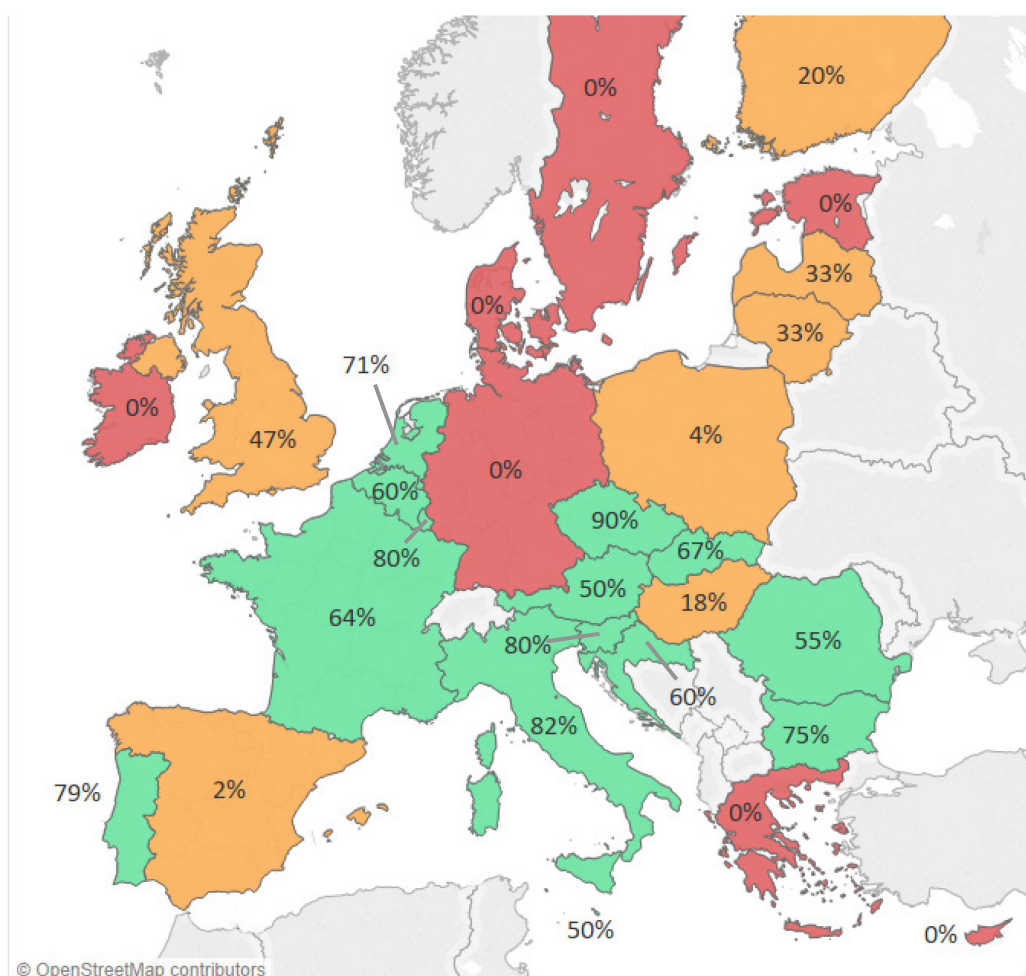
³⁸ <http://web.worldbank.org>.

³⁹ Siehe Sonderbericht des Hofes Nr. 10/2015 - Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden.

ARACHNE nach wie vor für rund 170 der insgesamt 429 operationellen Programme in 21 Mitgliedstaaten genutzt (**Abbildung 8**).

87 Derzeit ist es nicht möglich, anhand dieses Systems zu ermitteln, ob ein Wirtschaftsteilnehmer im System der Kommission ausgeschlossen wurde. In anderen EU-Ausgabenbereichen als dem Kohäsionsbereich stehen den mit der Mittelverwaltung betrauten Stellen keine ähnlichen Instrumente zur Bewertung des Betrugsrisikos zur Verfügung.

Abbildung 8 - Nutzung von ARACHNE in den Mitgliedstaaten*



*Anzahl der operationellen Programme 2014-2020, für die ARACHNE in den einzelnen Mitgliedstaaten genutzt wird, als Anteil an der Gesamtzahl der operationellen Programme dieses Mitgliedstaats für den Zeitraum 2014-2020.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

88 Der Hof analysierte das Ausschluss- und Sanktionssystem der Kommission und stellte fest, dass es Einschränkungen unterliegt. Außerdem gilt der Ausschluss nur für die direkt und indirekt von der Kommission verwalteten Ausgaben. Dies bedeutet, dass ausgeschlossene

Unternehmen beispielsweise weiterhin Kohäsionsmittel erhalten können. Zwar ist ARACHNE ein potenziell wirksames Instrument zur Betrugsprävention, doch enthält das System fünf Jahre nach seiner Inbetriebnahme nach wie vor nur eine begrenzte Datenmenge.

Die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF haben in weniger als der Hälfte der Fälle zu Strafverfolgung geführt; weniger als ein Drittel der Mittel wurden infolge seiner Untersuchungen wiedereingezogen

89 Im derzeitigen Rechtsrahmen der EU ist vorgesehen, dass in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Betrugsbekämpfung zuständig sind, da nur die nationalen Behörden strafrechtlich ermitteln und Anklage gegen Personen erheben können. Die Zuständigkeit für die Wiedereinziehung betrügerisch erlangter EU-Mittel ist je nach EU-Ausgabenbereich verschieden.

90 Das OLAF ist derzeit die einzige Einrichtung mit unabhängigen Untersuchungsbefugnissen auf EU-Ebene. Im Einklang mit seinem Mandat nimmt das OLAF Untersuchungsbefugnisse in den Bereichen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU wahr⁴⁰. Auf der Grundlage seiner verwaltungsrechtlichen Untersuchungen kann das OLAF justizielle, finanzielle, administrative oder disziplinarrechtliche Empfehlungen aussprechen⁴¹. Das OLAF kann auch Sicherungsmaßnahmen empfehlen, um eine Zunahme von Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

91 Die justiziellen Empfehlungen richten sich an die zuständigen nationalen Justizbehörden und enthalten in erster Linie den Vorschlag, strafrechtliche Ermittlungen gegen die Person einzuleiten, von der (vom OLAF) vermutet wird, dass sie Betrug begangen hat, oder den Vorschlag, die strafrechtlichen Ermittlungen im Lichte der Feststellungen und Empfehlungen des OLAF fortzusetzen. Die Untersuchungen des OLAF sollen es den Mitgliedstaaten erleichtern, in einem konkreten Fall Anklage zu erheben.

⁴⁰ Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates.

⁴¹ Im Zeitraum 2012-2016 sprach das OLAF in rund 21 % der von ihm mit einer finanziellen Empfehlung abgeschlossenen Untersuchungen gleichzeitig eine justizielle Empfehlung aus.

92 Die finanziellen Empfehlungen werden an die zuständigen Generaldirektionen gerichtet; sie enthalten die Empfehlung, einen bestimmten Geldbetrag wiedereinzuziehen oder zu verhindern, dass Mittel zu Unrecht ausgegeben werden. Da diese Empfehlungen für die GD nicht bindend sind, erleichtert das OLAF hier die Arbeit der GD bei der Erstellung von Einziehungsanordnungen und bei Beantragung des Ausschlusses unzulässiger Wirtschaftsteilnehmer von einer weiteren EU-Förderung mithilfe des EDES⁴².

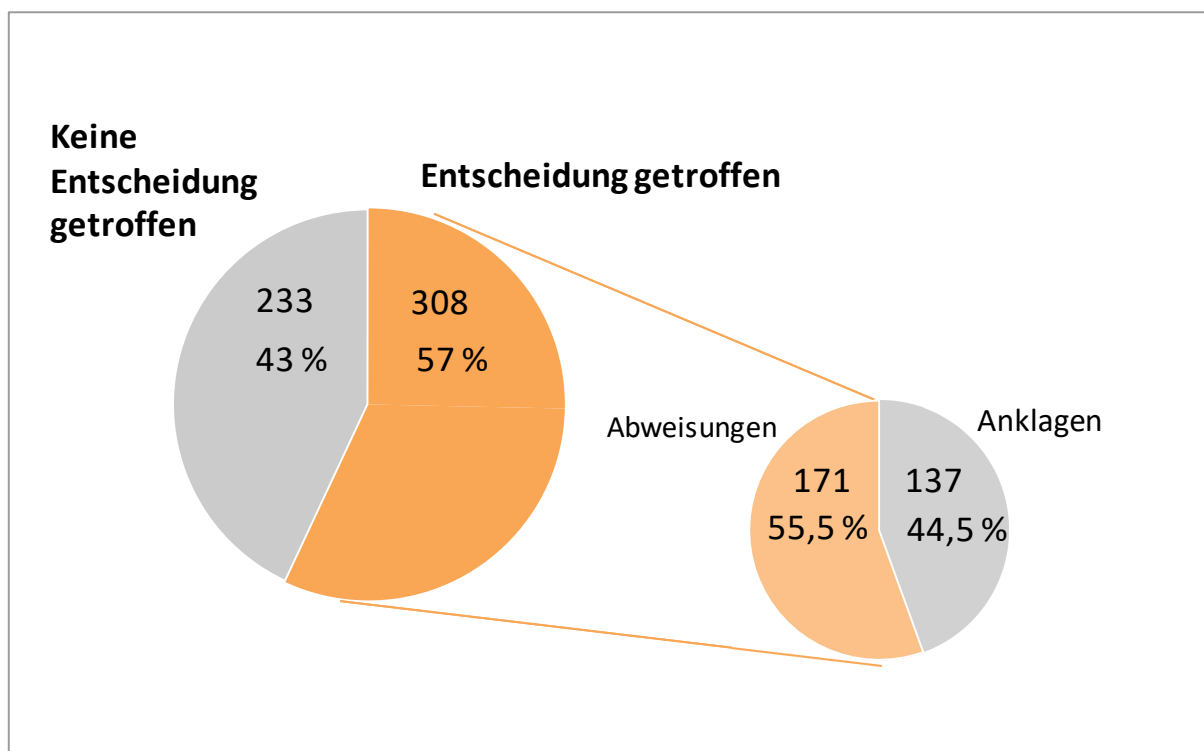
93 In den EU-Ausgabenbereichen mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung entscheidet die Generaldirektion, die zuvor den betreffenden Zahlungsbeschluss gefasst hat, selbst, ob sie Mittel von einem betrügerischen Begünstigten wiedereinzieht. In den EU-Ausgabenbereichen mit geteilter Mittelverwaltung zieht die zuständige Generaldirektion die Finanzmittel vom betroffenen Mitgliedstaat im Wege von Finanzkorrekturen wieder ein. Die nationalen Behörden sind dann dafür zuständig, die EU-Mittel vom tatsächlichen Begünstigten wiedereinzuziehen. In diesem Abschnitt analysiert der Hof, wie sich die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF auf die strafrechtliche Verfolgung von Betrügern und auf das Verwaltungsverfahren zur Wiedereinziehung betrügerisch verausgabter EU-Mittel auswirken.

Das derzeitige Betrugsbekämpfungssystem weist inhärente Mängel auf

94 Zwischen 2009 und 2016 legte das OLAF insgesamt 541 justizielle Empfehlungen vor. Bisher haben die mitgliedstaatlichen Behörden Entscheidungen zu 308 dieser Empfehlungen getroffen, die in 137 Fällen (44,5 %) zu Anklagen führten; 171 Fälle (55,5 %) wurden abgewiesen. Zur Anzahl der Verurteilungen liegen keine Angaben vor. Bis dato haben die mitgliedstaatlichen Justizbehörden jährlich in rund 17 Fällen Anklage erhoben, ausgelöst durch vom OLAF eingeleitete Untersuchungen (**Abbildung 9**).

⁴² Zusätzlich zu den externen Untersuchungen ist das OLAF auch befugt, interne Untersuchungen innerhalb der EU-Organe durchzuführen. Diese spezielle Aufgabe des OLAF hat der Hof im Zuge dieser Prüfung nicht bewertet. Zu den administrativen Empfehlungen siehe Ziffer 70.

Abbildung 9 - Justizielle Empfehlungen des OLAF 2009-2016



Quelle: OLAF-Bericht 2016, S. 33.

95 Da keine zuverlässigen Daten zur Gesamtzahl der in den Mitgliedstaaten verfolgten EU-Betrugsfälle vorliegen, kann der Hof keine genauen Angaben dazu machen, welchen Gesamtanteil die Anklagen ausmachen, die von nationalen Staatsanwaltschaften infolge von justiziellen Empfehlungen des OLAF erhoben wurden. Öffentlich zugängliche Informationen und Informationen, die dem Hof von den besuchten nationalen Behörden vorgelegt wurden, zeigen, dass die justiziellen Empfehlungen des OLAF, die zu Anklagen führten, einen kleinen Anteil der Gesamtzahl der Anklagen ausmachen, die von nationalen Staatsanwaltschaften im Zusammenhang mit Betrug bei den EU-Ausgaben erhoben werden (**Kasten 6**).

Kasten 6

Strafrechtliche Verfolgung von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln in fünf Mitgliedstaaten

In Polen wurde im Zeitraum 2013-2016 in 446 Fällen Anklage erhoben, und es wurden 50 Fälle bedingt abgewiesen (das entspricht 124 Anklagen pro Jahr).

In Bulgarien wurden im Jahr 2016 im Zusammenhang mit 67 Fällen 72 Personen angeklagt, EU-Mittel betrügerisch verwendet zu haben.

In Estland wurden im Jahr 2016 im Zusammenhang mit 15 Fällen 50 Einzelpersonen und 22 juristische Personen angeklagt, EU-Mittel betrügerisch verwendet zu haben.

In Ungarn wurden der Kriminalstatistik des Innenministeriums zufolge im Jahr 2013 18 Anklagen erhoben, 16 im Jahr 2014, 6 im Jahr 2015, 7 im Jahr 2016 und 1 im Jahr 2017 (insgesamt 48 Anklagen im Zeitraum 2013-2017)⁴³.

In Rumänien erhoben die Staatsanwaltschaften im Jahr 2016 Anklage in 30 Fällen, die auf 39 zuvor vom DLAF untersuchte Fälle zurückgingen⁴⁴. Im Ergebnis wurden 115 Einzelpersonen und 47 juristische Personen vor Gericht gebracht, und in vier Fällen wurden insgesamt sechs Vereinbarungen über die Anerkennung der Schuld abgeschlossen.

96 **Abbildung 9** zeigt, dass mehr als die Hälfte der Fälle, in denen die Mitgliedstaaten eine Entscheidung trafen, abgewiesen wurden. Das OLAF analysierte die Informationen, die von den Mitgliedstaaten zu den justiziellen Empfehlungen gesammelt wurden. Dieser Analyse zufolge lauteten die Hauptgründe für Abweisungen (**Abbildung 10**) wie folgt:

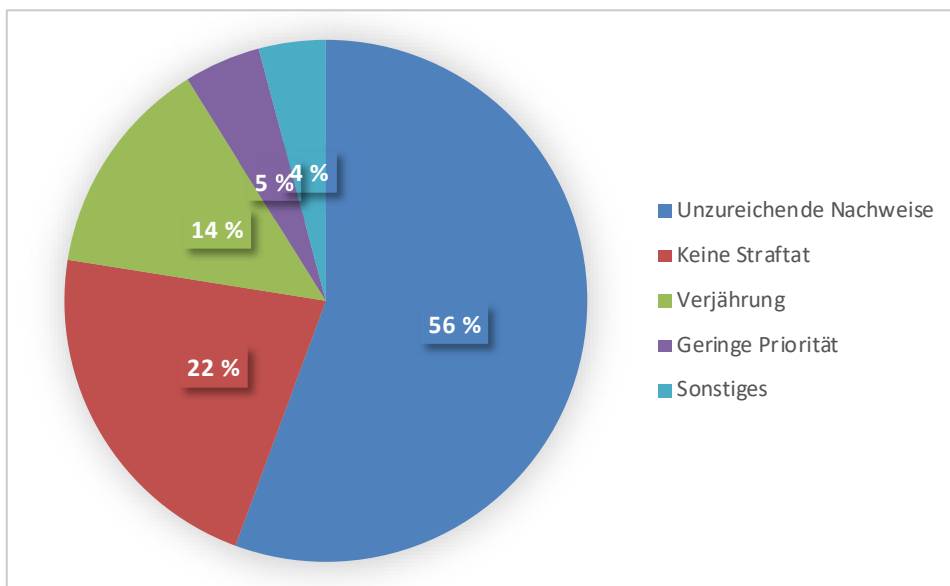
- die ursprünglich vom OLAF oder später von der nationalen Ermittlungsbehörde gesammelten Nachweise werden als unzureichend für eine Strafverfolgung angesehen (56 %);
- die vom OLAF untersuchte Handlung gilt gemäß nationalem Recht nicht als Straftat (22 %);
- die Verjährungsfrist (d. h. die Frist, innerhalb deren ein Strafverfahren eingeleitet werden kann) gemäß nationalem Recht ist verstrichen (14 %)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, eingesehen am 15. Februar 2018.

⁴⁴ Die Abteilung für Betrugsbekämpfung (DLAF) ist eine nationale rumänische Behörde, die über Ermittlungsbefugnisse verfügt und für den Schutz der finanziellen Interessen der EU in diesem Land zuständig ist. Siehe die Statistik im Jahresbericht 2016 der DLAF, S. 11.

⁴⁵ Analyse der Weiterverfolgung der vom OLAF zwischen Januar 2008 und Dezember 2015 vorgelegten justiziellen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten, S. 1.

Abbildung 10 - Hauptgründe für die Abweisung



Quelle: Analyse der Weiterverfolgung der vom OLAF zwischen Januar 2008 und Dezember 2015 vorgelegten justiziellen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten, S. 1.

97 Wie bereits dargelegt, erachteten entweder die Behörden der Mitgliedstaaten die vom OLAF ermittelte Straftat in 36 % der Fälle als nach nationalem Recht nicht strafbar, oder die Frist für ein Strafverfahren nach nationalem Recht war abgelaufen. Der Hof räumt ein, dass es nicht immer möglich ist, die Verjährung eines Falls zu verhindern; auch können die nationalen Staatsanwaltschaften hinsichtlich der Frage, ob eine Straftat begangen wurde, zu einer abweichenden Schlussfolgerung gelangen. Daher ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden von größter Bedeutung⁴⁶.

98 Im Rahmen der Befragungen des Hofes in vier Mitgliedstaaten gaben die nationalen Staatsanwälte an, dass sie in den meisten Fällen keinen Kontakt mit dem OLAF haben, bevor sie den Abschlussbericht erhalten. Außerdem gaben sie an, dass sie vorziehen würden, über mutmaßliche Straftaten bereits viel früher als erst am Ende der Untersuchung des OLAF informiert zu werden, und dass sie in diesem Fall das OLAF unterstützen und, falls angemessen, eigene strafrechtliche Ermittlungen einleiten würden, um zu vermeiden, dass die Verjährungsfrist der Fälle abläuft.

99 Der Umstand, dass zahlreiche Fälle von den nationalen Staatsanwaltschaften abgewiesen werden, da keine Straftat begangen wurde oder die Verjährungsfrist für die Fälle

⁴⁶ Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 "kann das Amt innerhalb einer angemessenen Frist den zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten die im Laufe externer Untersuchungen erlangten Informationen übermitteln, damit sie geeignete Maßnahmen gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften ergreifen können".

eingetreten ist, deutet also darauf hin, dass die Zusammenarbeit des OLAF mit den nationalen Behörden bis dato Schwachstellen aufweist.

100 Abbildung 10 zeigt, dass 56 % der abgewiesenen Fälle wegen mangelnder Beweise abgewiesen wurden. Dies bedeutet, dass in jedem zweiten abgewiesenen Fall das vom OLAF erhobene Beweismaterial zusammen mit den von den nationalen Behörden später im Zuge der strafrechtlichen Ermittlungen beigebrachten Beweisen die Staatsanwaltschaft nicht veranlasst haben, Anklage zu erheben.

101 Die nationalen Behörden, unabhängigen Wissenschaftler und EU-Organe (einschließlich des OLAF) ließen in den Befragungen des Hofes anklingen, dass der Hauptgrund für Abweisungen nicht mangelnde Beweise seien, sondern der Umstand, dass die Fälle bereits zu weit zurückliegen. Dabei geht es nicht zwangsläufig darum, dass die Verjährungsfrist für die Fälle abgelaufen ist oder in Kürze abläuft, sondern vielmehr darum, dass die mutmaßliche Straftat bereits vor Jahren begangen wurde.

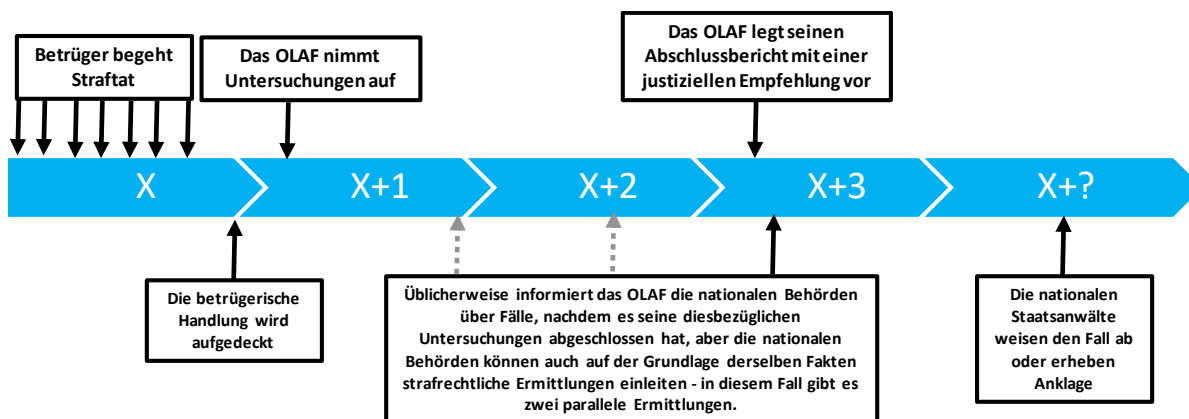
102 Dies bedeutet nicht, dass die Untersuchungen des OLAF zu lange dauern. In den meisten Fällen führt das OLAF verwaltungsrechtliche Untersuchungen durch, nachdem die betreffende Handlung aufgedeckt und gemeldet wurde. Das OLAF ist daher darauf angewiesen, die Informationen insbesondere von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie den Mitgliedstaaten rechtzeitig zu erhalten. Außerdem muss auf die verwaltungsrechtliche Untersuchung durch das OLAF dann eine weitere strafrechtliche Ermittlung im betroffenen Mitgliedstaat folgen. Eine Person kann nicht verfolgt werden, ohne dass in ihrem Fall gemäß nationalem Recht ermittelt wurde. Der Umfang der Ermittlungen unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Ländern, doch in jedem Mitgliedstaat müssen gewisse Maßnahmen ergriffen werden. Daher besteht bei den Untersuchungen des OLAF - unabhängig davon, wie gut sie durchgeführt wurden - oft ein hohes Risiko, dass sie ihr "Verfallsdatum" erreichen.

103 Aus Abbildung 11 ist der Zeitrahmen für die vom OLAF untersuchten Fälle zu ersehen. Die vom OLAF vorgelegten Daten zeigen, dass das Amt im Jahr 2017 durchschnittlich zwei Monate benötigte, um Fälle auszuwählen, und rund 22 Monate, um sie zu untersuchen⁴⁷. Wenn davon ausgegangen wird, dass das OLAF Informationen über Fälle mutmaßlichen Betrugs rund ein Jahr nach der mutmaßlichen Straftat erhält, und dass das Amt seinen Abschlussbericht den Justizbehörden umgehend übermittelt, erhalten die nationalen Behörden die Informationen über die mutmaßlichen Straftaten durchschnittlich

⁴⁷ Siehe den OLAF-Bericht 2017, S. 53.

drei Jahre, nachdem sie begangen wurden. Bei komplexen Fällen kann dies sogar länger dauern.

Abbildung 11 - Zeitrahmen für die vom OLAF untersuchten Fälle



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

104 Nach Ansicht des Hofes nimmt das derzeitige System, wonach auf die verwaltungsrechtliche Untersuchung des OLAF bei Betrugsverdacht strafrechtliche Ermittlungen auf nationaler Ebene folgen, in zahlreichen Fällen viel Zeit in Anspruch und verringert somit die Chancen, das eigentliche Ziel - Strafverfolgung - zu erreichen.

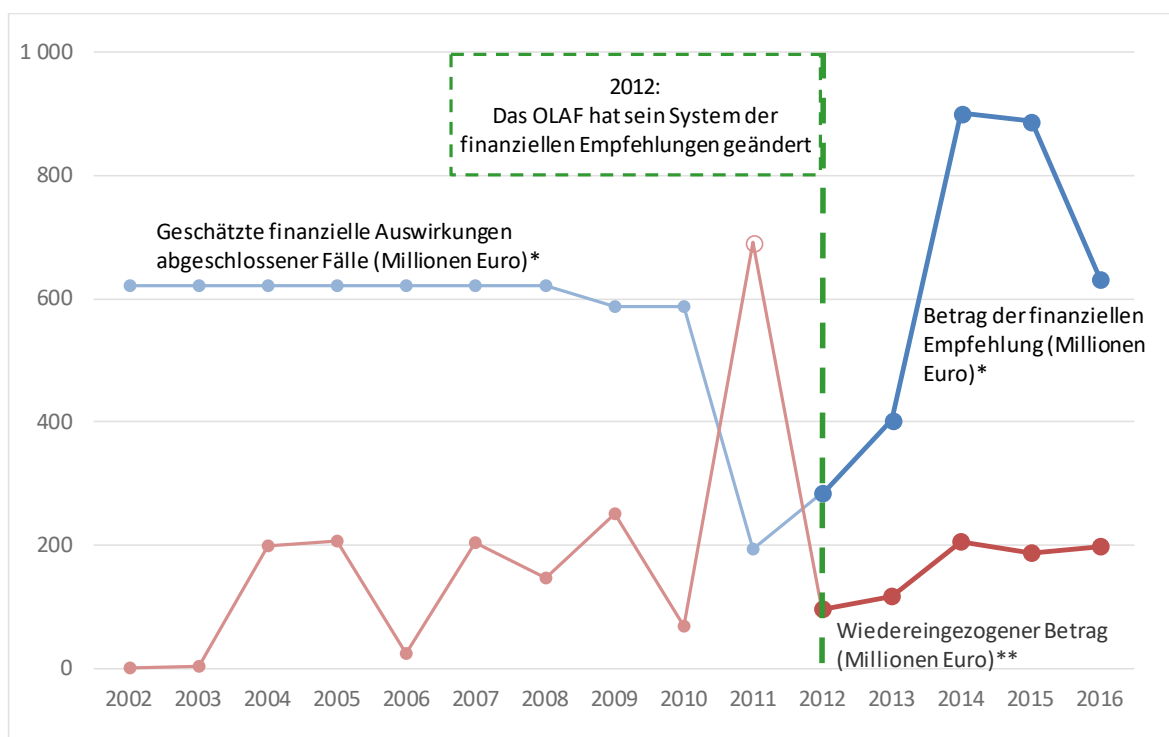
Die verwaltungsrechtliche Wiedereinziehung von Mitteln wird durch unzureichende Nachweise beeinträchtigt

105 Stellt das OLAF eine Unregelmäßigkeit (Fälle mutmaßlichen Betrugs oder sonstige Fälle) fest und ist in der Lage, eine Schätzung zur Höhe des wieder einzuziehenden Betrags vorzunehmen, so legt es eine finanzielle Empfehlung vor.

106 In **Abbildung 12** sind die Beträge dargestellt, für die das OLAF zwischen 2002 und 2016 Empfehlungen zur Wiedereinziehung aussprach. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten schätzt der Hof den Gesamtwert der finanziellen Empfehlungen des OLAF in diesem Zeitraum auf rund 8,8 Milliarden Euro (für die Jahre 2008 und 2009 verwendet er den Durchschnitt aller anderen Jahre). Bis Ende 2016 wurde ein Betrag in Höhe von insgesamt 2,6 Milliarden Euro (30 %) wiedereingezogen. Die Zahlen legen nahe, dass - obwohl der jährliche Gesamtwert der OLAF-Empfehlungen starken Schwankungen unterliegt - der wiedereingezogene Betrag in den meisten Jahren (bis auf die bemerkenswerte Ausnahme 2011) in der Größenordnung von 200 Millionen Euro lag (der Durchschnitt für die letzten 15 Jahre beträgt 173 Millionen Euro).

107 Den Statistiken zufolge, die der Hof von den sieben Generaldirektionen erhielt, die Ausgaben tätigen (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME und DEVCO), empfahl das OLAF zwischen 2012 und 2016 im Zusammenhang mit 358 Fällen die Wiedereinziehung von insgesamt 1,9 Milliarden Euro. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes beliefen sich die Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen der Generaldirektionen auf 243 Millionen Euro (13 % des empfohlenen Gesamtbetrags); 153 Fälle (d. h. 43 % der Fälle) waren betroffen. Der Hof räumt ein, dass das Wiedereinziehungsverfahren für eine erhebliche Anzahl der verbleibenden finanziellen Empfehlungen des OLAF möglicherweise noch im Gange ist. Die Wiedereinziehung von zu Unrecht ausgezahlten EU-Mitteln ist ein langwieriges Verfahren: Der Hof schätzt auf der Grundlage der in seiner Stichprobe enthaltenen Fälle mit erfolgreicher Wiedereinziehung, dass die Abwicklung einer Wiedereinziehung durchschnittlich rund 36 Monate dauert. Vor diesem Hintergrund würde der Hof für die zwischen 2012 und 2014 vorgelegten Empfehlungen eine viel höhere Wiedereinziehungsquote erwarten als die 15 % (des Gesamtbetrags, für den das OLAF Empfehlungen zur Wiedereinziehung vorgelegt hatte), die von den GD bis dato wiedereingezogen wurde.

Abbildung 12 - Zur Wiedereinziehung empfohlene Beträge und wiedereingezogene Beträge 2002-2016



*In seinem Jahresbericht 2008 schätzte das OLAF die finanziellen Auswirkungen der Fälle, die es seit seiner Errichtung im Jahr 1999 abgeschlossen hatte, auf mehr als 6,2 Milliarden Euro. Der Durchschnitt über einen Zeitraum von zehn Jahren beläuft sich somit auf rund 620 Millionen Euro pro Jahr; da für 2008 und 2009 keine Daten vorliegen, verwendete der Hof den Durchschnitt für die Jahre 2002-2011.

**Seit 2012 liefert das OLAF in seinem Jahresbericht den für die Wiedereinziehung empfohlenen Gesamtbetrag sowie den im Laufe des Jahres wiedereingezogenen kumulierten Betrag, der auf in früheren Jahren abgeschlossene Untersuchungen des OLAF zurückgeht.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte 2002-2016 des OLAF.

108 Die Zahlen deuten darauf hin, dass bei einem erheblichen Anteil der Fälle, die das OLAF mit der Empfehlung abschließt, zu Unrecht gezahlte EU-Mittel wiedereinzuziehen, entweder keine Wiedereinziehung stattfindet oder der wiedereingezogene Betrag erheblich niedriger ist als empfohlen.

109 Dies wurde im Zuge der Prüfung des Hofes bestätigt: Belegdokumente zeigen, dass die GD in etlichen Fällen nicht der Auffassung waren, dass die Berichte des OLAF genügend Informationen enthielten, um als Grundlage für die Einleitung einer Wiedereinziehung von zu Unrecht ausgezahlten Mitteln zu dienen⁴⁸. Die Generaldirektionen ergriffen entweder weitere Schritte (oder gaben sie in Auftrag), um zu entscheiden, ob eine Wiedereinziehung

⁴⁸ Bei 59 von 150 Fällen mit Wiedereinziehung infolge finanzieller Empfehlungen des OLAF beläuft sich der wiedereingezogene Betrag auf 70 % oder weniger als vom OLAF empfohlen.

möglich war, oder verließen sich auf die im Rahmen ihrer eigenen Audits erlangten Nachweise.

110 Wenn das OLAF eine justizielle Empfehlung ausspricht und/oder einen Bericht an die Justizbehörden der Mitgliedstaaten sendet, wird das Wiedereinziehungsverfahren in einigen Fällen ausgesetzt. Der Hof ermittelte mehrere Fälle, in denen das Wiedereinziehungsverfahren ausgesetzt worden war und das OLAF die Generaldirektionen gebeten hatte, den nationalen Behörden oder dem Begünstigten keine Informationen offenzulegen. Der Hof räumt jedoch ein, dass es sich als notwendig erweisen kann, abzuwägen zwischen strafrechtlichen Ermittlungen und einer raschen finanziellen Wiedereinziehung.

111 Dennoch sind Verwaltungsverfahren zur Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten EU-Mitteln immer noch effizienter und weniger kostenaufwendig als eine Wiedereinziehung dieser Mittel im Wege von Strafverfahren unter Rückgriff auf das Einfrieren und die Sicherstellung von Vermögenswerten. Einer jüngeren Umfrage von Europol über die Abschöpfung von Vermögen aus Straftaten in der Europäischen Union zufolge entspricht der derzeit in der EU wiedereingezogene Betrag nur einem kleinen Anteil der geschätzten Erträge aus Straftaten⁴⁹.

Geteilte Mittelverwaltung

112 Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung ziehen die Generaldirektionen Mittel nicht direkt bei den Begünstigten ein; vielmehr kommen verschiedene Finanzverfahren zum Schutz des EU-Haushalts zur Anwendung. In den meisten Fällen wenden die GD REGIO und die GD EMPL Finanzkorrekturen an, wenn das OLAF eine finanzielle Empfehlung ausspricht. Es obliegt dem betroffenen Mitgliedstaat, zu entscheiden, welche Korrekturmaßnahmen er gegen die Begünstigten ergreift, nachdem die Generaldirektion eine Finanzkorrektur angewandt hat. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sind die GD REGIO und EMPL nicht verpflichtet, die bei den Begünstigten wiedereingezogenen Beträge zu überprüfen.

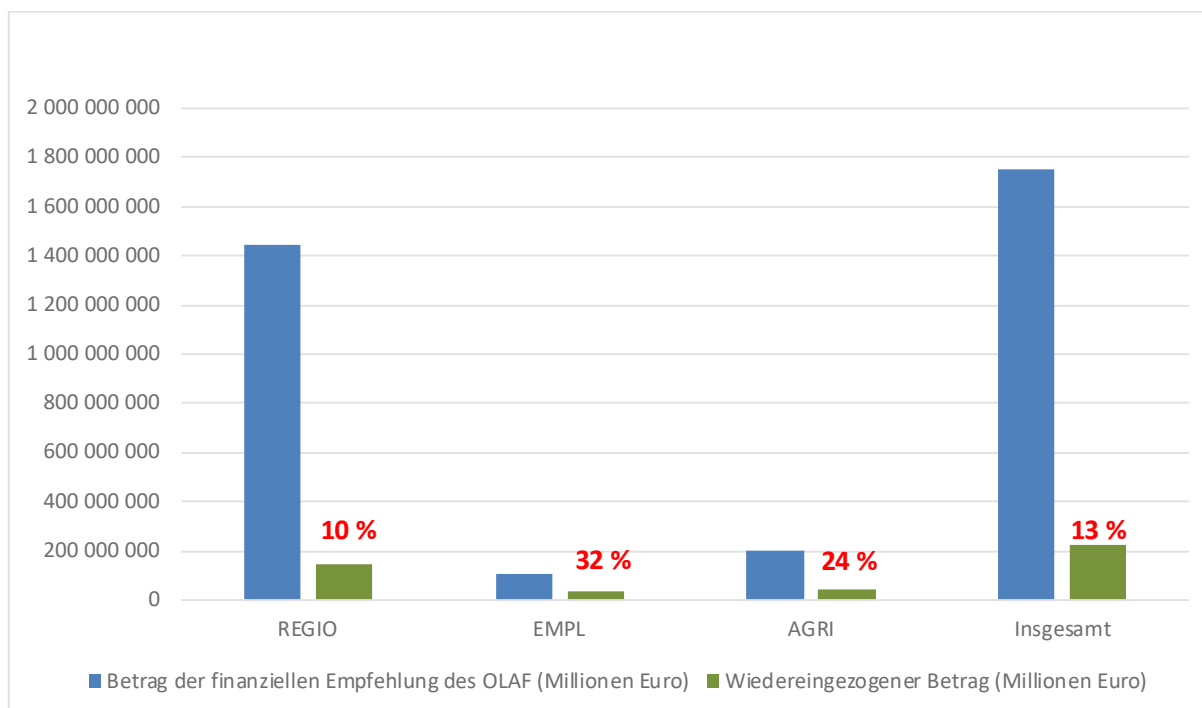
113 Aus den Vorschriften der GD AGRI geht nicht klar hervor, welches die wichtigsten Schritte einer Weiterverfolgung der finanziellen Empfehlungen des OLAF sind. Beispielsweise gibt es keine Frist, innerhalb derer die Mitgliedstaaten den im OLAF-Bericht empfohlenen Betrag für Wiedereinzahlungen infrage stellen können. Die GD AGRI betrachtet es als ihre

⁴⁹ "Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010-2014", Europol, 2016.

Aufgabe, die Wiedereinziehung zu beaufsichtigen, wobei die Wiedereinziehung selbst vollständig in den Zuständigkeitsbereich des betroffenen Mitgliedstaats fällt.

114 **Abbildung 13** zeigt den Gesamtwert der finanziellen Empfehlungen, die das OLAF den GD REGIO, EMPL und AGRI zwischen 2012 und 2016 unterbreitet hat, sowie die zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes wiedereingezogenen Beträge. Das OLAF unterbreitete den drei GD im Zeitraum 2012-2016 268 finanzielle Empfehlungen. In 125 (47 %) dieser Fälle wurden Mittel wiedereingezogen. Die Wiedereinziehungsquote ist nicht wesentlich höher, wenn ausschließlich die finanziellen Empfehlungen des OLAF berücksichtigt werden, die bei den drei GD zwischen 2012 und 2014 eingingen. Bezüglich dieser Fälle gelang es den drei GD, 15 % des kumulierten vom OLAF empfohlenen Gesamtbetrags wiedereinzuziehen (GD REGIO - 10 %; GD EMPL - 19 %; GD AGRI - 33 %). Der Hof stellt fest, dass das OLAF im Oktober 2016 neue Anweisungen zur Formulierung und Berechnung von finanziellen Empfehlungen herausgegeben hat. Da diese Anweisungen relativ neu sind, werden sich ihre vollen Auswirkungen im System erst noch zeigen.

Abbildung 13 - Von den GD REGIO, EMPL und AGRI vorgenommene Wiedereinziehungen, die auf Empfehlungen des OLAF aus dem Zeitraum 2012-2016 zurückgehen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Zahlenangaben der Kommission.

115 Wird Empfehlungen zur Wiedereinziehung eines Betrags nicht Folge geleistet, so ist dies nach Aussage der GD REGIO und EMPL in erster Linie darin begründet, dass der Abschlussbericht des OLAF keine ausreichenden Beweise zur Untermauerung des

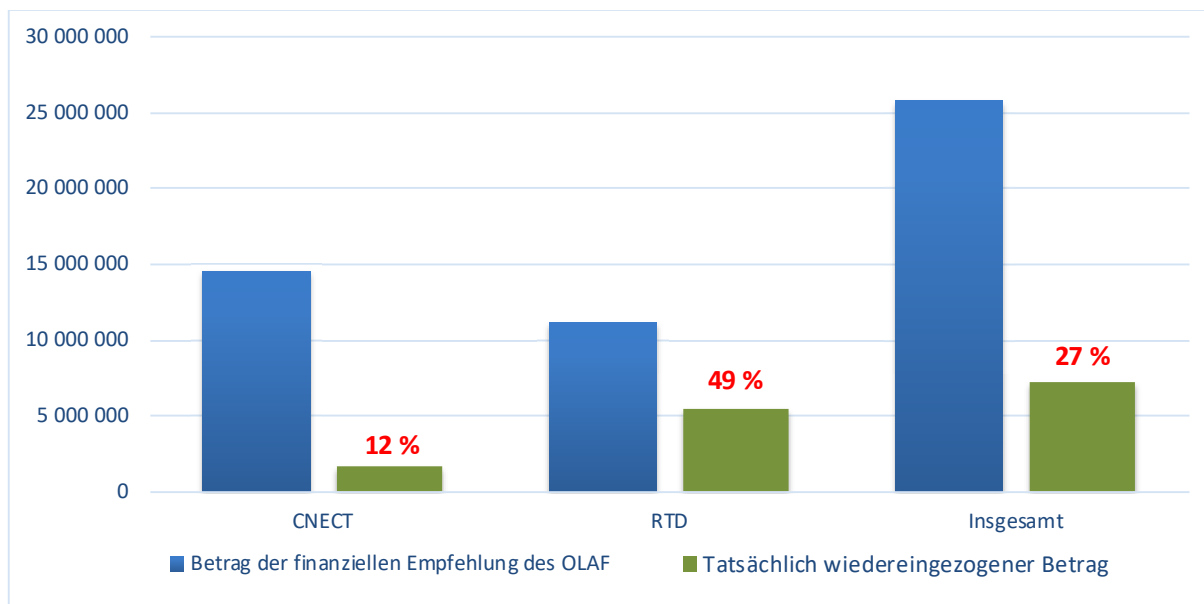
empfohlenen Betrags enthält. In einem Fall beauftragte die GD beispielsweise ein externes Unternehmen, eine weitergehende rechtliche Analyse der Feststellung des OLAF vorzunehmen. In einem anderen Fall, der damit zusammenhing, beschloss die GD nach Konsultation der GD MARKT und des Juristischen Diensts der Kommission, den vom OLAF empfohlenen Betrag nicht wieder einzuziehen, da das Prozessrisiko zu hoch war. Ein weiterer Grund, aus dem der empfohlene Betrag in einigen Fällen nicht vollständig wieder eingezogen wurde, war, dass das OLAF in der Vergangenheit höhere Korrekturen bei Verstößen gegen die Vergabevorschriften empfohlen hatte, als von den betroffenen GD auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission tatsächlich angewendet wurden⁵⁰.

Direkte Mittelverwaltung (GD CNECT und RTD)

116 Aus **Abbildung 14** sind der Gesamtwert der den GD CNECT und RTD im Zeitraum 2012-2016 übermittelten finanziellen Empfehlungen des OLAF und der entsprechende bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes wieder eingezogene Betrag ersichtlich. Das OLAF unterbreitete den beiden GD im Zeitraum 2012-2016 36 finanzielle Empfehlungen. In neun Fällen (25 % der Fälle) fand eine Wiedereinzahlung in voller Höhe statt. In einem außergewöhnlichen Fall zog die GD RTD das Achtfache des vom OLAF empfohlenen Betrags ein, da der insgesamt beim Begünstigten wieder eingezogene Betrag auch die hochgerechneten Beträge umfasste, die auf den eigenen Audits der Generaldirektion beruhten. In diesem Fall betrachtet der Hof den vom OLAF empfohlenen Betrag als vollständig wieder eingezogen. Die Wiedereinzahlungsquote liegt ein wenig höher, wenn ausschließlich die finanziellen Empfehlungen des OLAF berücksichtigt werden, die bei den zwei GD zwischen 2012 und 2014 eingingen. Es gelang den beiden GD, in diesen Fällen insgesamt 34 % des vom OLAF empfohlenen Gesamtbetrags wieder einzuziehen.

⁵⁰ Beschluss der Kommission vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, C(2013) 9527 final.

Abbildung 14 - Von den GD CNECT und RTD vorgenommene Wiedereinziehungen, die auf Empfehlungen des OLAF aus dem Zeitraum 2012-2016 zurückgehen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Zahlenangaben der Kommission.

117 Der Hof untersuchte 20 finanzielle Empfehlungen des OLAF (10 an die GD CNECT und 10 an die GD RTD gerichtete Empfehlungen), die sich auf 37 Fälle beziehen und 86 % des kumulierten Gesamtbetrags ausmachen, den das OLAF diesen beiden GD zur Wiedereinzahlung empfahl. Auf dieser Grundlage ermittelte der Hof die folgenden Hauptgründe für Verzögerungen bei der Wiedereinzahlung und für nicht erfolgte Wiedereinzahlungen von Fördermitteln nach Untersuchungen des OLAF:

- laufende strafrechtliche Ermittlungen oder Strafverfahren;
- unzureichendes Beweismaterial, das in den Berichten des OLAF geliefert wurde;
- Unternehmen, die zu dem Zeitpunkt, zu dem das OLAF den Fall abschließt, bereits liquidiert sind.

118 Die von einer Ausgaben tätigen GD benötigte Zeit, um dem OLAF einen Fall zu melden, sowie die Geschwindigkeit der Ermittlung des OLAF können wichtige Faktoren sein, die über den Erfolg eines Wiedereinzahlungsverfahrens entscheiden, da die Zeitdauer in Fällen, in denen GD Mittel direkt von Begünstigten wiedereinzahlen, sehr wichtig ist. Für Fälle, in denen die Wiedereinzahlung noch im Gange ist, liegt die durchschnittliche Zeitdauer ab Beginn der Untersuchung des OLAF bei fünf Jahren. Wenn Betrüger Unternehmen liquidieren oder auflösen - häufig unmittelbar, nachdem ein Audit oder eine OLAF-Untersuchung angekündigt wurde - sind die Chancen auf Wiedereinzahlung eher begrenzt.

119 Die Generaldirektionen können schneller reagieren und die Kosten für die Wiedereinziehung von Fördermitteln vermeiden, wenn sie im Rahmen ihrer eigenen Audits beweisen können, dass vertragliche Verpflichtungen nicht eingehalten wurden. In diesen Fällen stützt sich die zuständige Generaldirektion bei ihren Vorbereitungsarbeiten für die Einziehungsanordnung auf ihre eigenen Prüfungsergebnisse und nicht auf den Bericht des OLAF. Der Hof stellte fest, dass es in Fällen, in denen die Generaldirektion kein Audit durchgeführt hatte und die Untersuchungsakte des OLAF die einzige Quelle für Beweise darstellte, für die Generaldirektion schwieriger war, die Einziehungsanordnung für den vom OLAF empfohlenen Betrag auszustellen, da die Generaldirektion das verfügbare Beweismaterial für unzureichend hielt.

120 Außerdem kommt es mitunter vor, dass Schuldner beim Europäischen Gerichtshof Klage erheben, um einen Teil der abgelehnten Kosten und/oder des Schadensersatzes von der Kommission zurückzuerhalten. In diesem Fall kann der wiedereingezogene Betrag erst dann als endgültig betrachtet werden, wenn der EuGH den Fall abschließt.

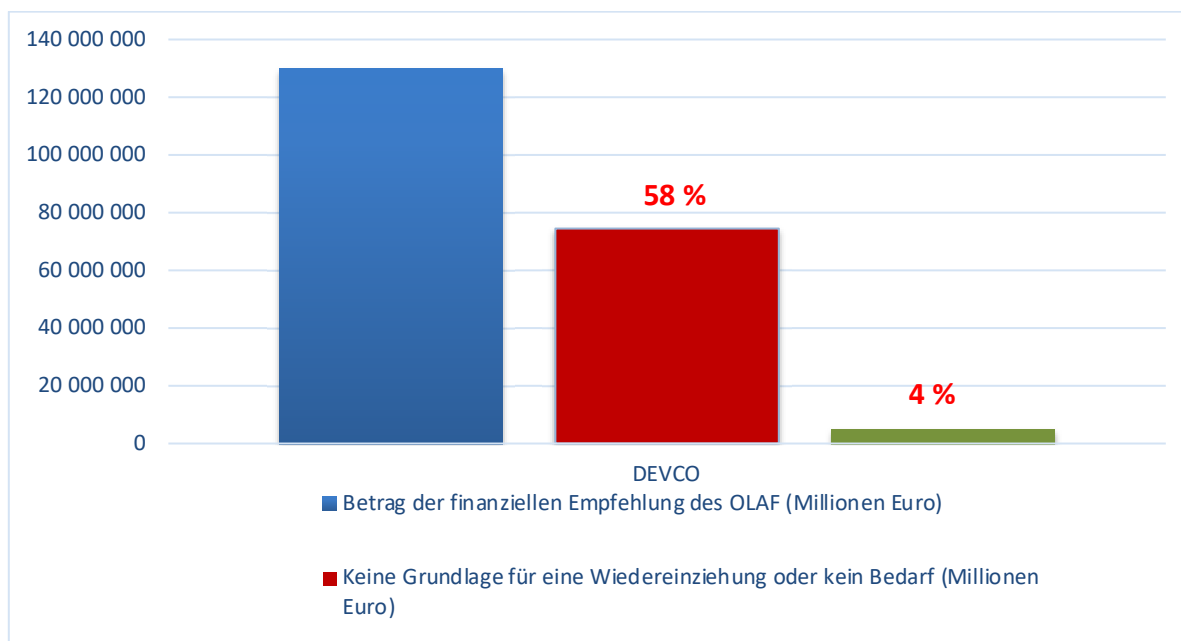
Indirekte Mittelverwaltung (GD DEVCO)

121 Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung überträgt die GD DEVCO Haushaltsvollzugsaufgaben an Empfängerländer, internationale Organisationen und Entwicklungsagenturen in Nicht-EU-Ländern.

122 *Abbildung 15* zeigt den Gesamtwert der finanziellen Empfehlungen des OLAF, die der GD DEVCO im Zeitraum 2012-2016 unterbreitet wurden, sowie den Betrag, der bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes wiedereingezogen wurde. Das OLAF unterbreitete der GD DEVCO im Zeitraum 2012-2016 53 finanzielle Empfehlungen. In 20 Fällen kam es zu Wiedereinziehungen (38 % der Fälle)⁵¹. Die Wiedereinziehungsquote ist nicht wesentlich höher, wenn ausschließlich die finanziellen Empfehlungen des OLAF berücksichtigt werden, die bei den GD zwischen 2012 und 2014 eingingen. Es gelang der GD DEVCO, in diesen Fällen insgesamt 6 % des vom OLAF empfohlenen Gesamtbetrags wiedereinzuziehen.

⁵¹ Die GD DEVCO vergibt außerdem Finanzhilfeverträge und Aufträge sowie Budgethilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung. Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag jedoch auf der indirekten Mittelverwaltung.

Abbildung 15 - Von der GD DEVCO vorgenommene Wiedereinziehungen, die auf Empfehlungen des OLAF aus dem Zeitraum 2012-2016 zurückgehen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Zahlenangaben der Kommission.

123 In Fällen, deren Wert sich auf 58 % des Gesamtwerts der finanziellen Empfehlungen des OLAF beläuft, zog die GD DEVCO die betreffenden EU-Mittel nicht wieder ein - entweder war sie der Auffassung, dass die rechtliche Grundlage dafür fehlte oder sie beschloss, keine Einziehungsanordnung auszustellen⁵². Die Untersuchung von 10 finanziellen Empfehlungen des OLAF durch den Hof ergab, dass die GD DEVCO die vom OLAF empfohlenen Beträge hauptsächlich aus dem Grund nicht wiedereinzog, dass der GD DEVCO ihrer Einschätzung nach keine ausreichenden Beweise vorlagen.

124 In drei von 10 Fällen, die einen beträchtlichen Wert der finanziellen Empfehlungen des OLAF betreffen, entschied sich die GD DEVCO gegen eine Wiedereinziehung. Da diese GD in einem Umfeld tätig ist, das hohe Risiken birgt, und angesichts der potenziellen Risiken bei der Umsetzung ihrer Politik kann die GD DEVCO unter bestimmten Umständen beschließen, EU-Mittel bei den Begünstigten nicht wiedereinzuziehen. In Ländern mit instabilen politischen und Justizsystemen liegt klar auf der Hand, dass die Chancen auf Wiedereinziehung im Wege strafrechtlicher oder zivilrechtlicher (verwaltungsgerichtlicher) Verfahren gering sind. Hier kann eine Untersuchung des OLAF oft die einzige Möglichkeit sein, mutmaßlichem Betrug nachzugehen. Das OLAF analysiert nicht genau genug, in welchen Fällen es zu erfolgreichen Wiedereinziehungen gekommen ist und aus welchen

⁵² Werden ausschließlich die vom OLAF im Zeitraum 2012-2014 vorgelegten finanziellen Empfehlungen berücksichtigt, so steigt dieser Anteil auf 82 %.

Gründen die Generaldirektionen Wiedereinziehungen entweder nicht vornehmen oder nur einen viel geringeren Betrag als den vom OLAF empfohlenen wiedereinziehen. Eine solche Analyse könnte dem OLAF dabei helfen, seine Untersuchungen gezielter auszurichten.

Damit die EUSTa ihre Arbeit aufnehmen kann, sind koordinierte Bemühungen erforderlich

125 Im Oktober 2017 nahmen 20 Mitgliedstaaten eine Verordnung an, um die Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ("EUSTa") zu verstärken⁵³. Dabei wird es sich um die Einrichtung der EU handeln, die befugt ist, gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Straftaten zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.

126 Ihrem Aufbau entsprechend soll die EUSTa auf zwei Ebenen tätig sein: auf zentraler und auf dezentraler Ebene. Die zentrale Ebene umfasst einen Europäischen Generalstaatsanwalt sowie pro Mitgliedstaat einen Europäischen Staatsanwalt (zwei von ihnen werden Stellvertreter des Europäischen Generalstaatsanwalts sein), die bei der zentralen Dienststelle der EUSTa in Luxemburg angesiedelt sind, während auf dezentraler Ebene Delegierte Europäische Staatsanwälte tätig sind, die in den Mitgliedstaaten arbeiten. Die Europäischen Staatsanwälte, die Kammern zugeteilt sind, beaufsichtigen die Delegierten Europäischen Staatsanwälte und führen in Ausnahmefällen selbst Ermittlungen. Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte sind für die Ermittlungen zuständig, die in den betroffenen Mitgliedstaaten durchgeführt werden (**Abbildung 16**).

⁵³ Die Niederlande und Malta haben sich im Laufe des Jahres 2018 an der EUSTa beteiligt.

Abbildung 16 - Struktur der EUStA



Quelle: Europäische Kommission.

127 Der Hof analysierte die Verordnung über die Errichtung der EUSTa im Lichte seiner Bemerkungen zu den derzeitigen Strukturen zur Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Betrug bei den EU-Ausgaben. Der Hof bewertete, ob mit der EUSTa die folgenden zentralen Probleme behoben werden:

- o der mit dem derzeitigen System, wonach auf die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF bei Betrugsverdacht strafrechtliche Ermittlungen auf nationaler Ebene folgen, verbundene Zeitaufwand, der in zahlreichen Fällen erheblich ist, und
- o die Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und nationalen Behörden.

128 Allgemein ist der Hof der Auffassung, dass die Einrichtung der EUSTa ein Schritt in die richtige Richtung ist. Er möchte jedoch hervorheben, dass mehrere Risiken vorhanden sind, die darauf hindeuten, dass die EUSTa möglicherweise nicht zur Lösung der genannten Probleme beitragen wird:

- o Gemäß der Verordnung unterliegt die operative Arbeit der Delegierten Staatsanwälte der Aufsicht durch die Kammern der EUSTa. Um die Auffassung eines Delegierten Staatsanwalts zu hinterfragen oder allein schon, um sie mit ihm zu diskutieren, benötigt die Kammer in spezifischen Fällen möglicherweise mehr Sachkenntnis im nationalen Strafrecht und Strafprozessrecht; darüber hinaus besteht Bedarf an Übersetzungen. Dies bedeutet, dass die zentrale Dienststelle der EUSTa Personal und Ressourcen in ausreichendem Umfang benötigen wird, um ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen zu können, darunter Rechtssachverständige aus den Mitgliedstaaten⁵⁴. Die umfassenden internen Konsultationen und Übersetzungen im Rahmen der strafrechtlichen Verfahren können letzten Endes zu viel Zeit in Anspruch nehmen - und Zeit ist hier oft die am stärksten begrenzte Ressource.
- o Gemäß der EUSTa-Verordnung werden in erster Linie die Ermittler der Mitgliedstaaten unter der Aufsicht der EUSTa die Ermittlung übernehmen. In der Verordnung ist kein Mechanismus vorgesehen, der es der EUSTa (oder einer anderen Einrichtung der EU) gestattet, die Behörden der Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, Ressourcen für die im Rahmen der Untersuchung von Betrug bei den EU-Ausgaben erforderlichen proaktiven Arbeiten oder für die Fälle, die von den Delegierten Staatsanwälten bearbeitet werden, zuzuweisen. Da die Delegierten Staatsanwälte die Unterstützung ihrer jeweiligen nationalen Behörde benötigen, um die für die Anklageerhebung erforderlichen

⁵⁴ Die Kommission veranschlagt die Kosten der EUSTa mit 115 Mitarbeitern auf 21 Millionen Euro pro Jahr.

Ermittlungen durchzuführen, wird ihre Wirksamkeit in hohem Maße von den nationalen Behörden abhängen.

- o Die EUSTa-Verordnung⁵⁵ ermöglicht es den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, das OLAF für eine erste Bewertung der Fälle, die an die EUSTa weitergeleitet werden sollen, in Anspruch zu nehmen. Da Zeit für den Erfolg einer strafrechtlichen Ermittlung entscheidend ist, kann ein übermäßiger Gebrauch dieser Option der Rechtzeitigkeit etwaiger nachfolgender Maßnahmen abträglich sein. Die künftigen Regelungen für die Zusammenarbeit des OLAF mit der EUSTa sollten eine schnelle Entscheidung darüber ermöglichen, ob ein Strafverfahren eingeleitet werden soll oder ob der Fall zur Ermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens an den betroffenen Mitgliedstaat oder eine zuständige Einrichtung der EU weitergeleitet werden soll.

⁵⁵ Siehe Erwägungsgrund 51 der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

129 Im Rahmen der Prüfung bewertete der Hof, ob das Risikomanagement der Kommission in Bezug auf den Betrug zulasten des EU-Haushalts angemessen ist. Der Hof untersuchte insbesondere die Maßnahmen, die die Kommission ergreift, um potenzielle Betrüger am Betrug zu hindern und davon abzuschrecken, sowie die Maßnahmen, um Mittel wiedereinzuziehen, wenn Betrug vorliegt.

130 Auf der Grundlage seiner Bemerkungen gelangt der Hof zu der Auffassung, dass in der EU mehr Tatkraft erforderlich ist, um einen wirksamen strategischen Rahmen für ein Betrugsrisikomanagement auf der Grundlage fundierter Bewertungen einzurichten. Die Kommission muss daher nach Auffassung des Hofes ihre Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten unbedingt verstärken, indem sie die Zuständigkeiten der verschiedenen an der Betrugsbekämpfung beteiligten Parteien klärt und ausbaut.

Die Kommission hat nicht in ausreichendem Maße Einblick in Umfang, Art und Ursachen von Betrug

131 Der Kommission liegen keine umfassenden und vergleichbaren Informationen zum Ausmaß des aufgedeckten Betrugs bei den EU-Ausgaben vor. Die eigene Berichterstattung der Kommission über aufgedeckten Betrug in von ihr direkt verwalteten Bereichen ist unvollständig. Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung verwenden die Mitgliedstaaten verschiedene Methoden, um ihre offiziellen Statistiken über aufgedeckten Betrug zu erstellen, und die Informationen, die im Berichterstattungssystem der Kommission für Unregelmäßigkeiten (IMS) erfasst werden, sind unvollständig. Die Kommission führt keine umfassenden Kontrollen durch, um sich über die Qualität der im IMS gemeldeten Daten zu vergewissern, noch fordert sie die Behörden der Mitgliedstaaten auf, Prüfungssicherheit bezüglich der Zuverlässigkeit der gemeldeten Daten zu liefern. Die Generaldirektionen, die Ausgaben tätigen, führen im Rahmen der Systemprüfungen Teilkontrollen zu den Systemen zur Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten auf nationaler Ebene durch (siehe Ziffern 21-32).

132 Bisher hat die Kommission noch keine Methode festgelegt, um Einblicke bezüglich des nicht aufgedeckten Betrugs zu erhalten und so die offiziellen Statistiken zu ergänzen, obwohl es mehrere anerkannte Wege gibt, Kenntnis über das Ausmaß von Betrug zu erhalten (Ziffern 33-37).

133 Außerdem ist der Hof der Ansicht, dass die verfügbaren qualitativen Informationen über Art und Ursachen von Betrug unzureichend sind. Es liegen einige Informationen zu den Betrugsmodellen und -systemen in verschiedenen Sektoren vor, aber die verfügbaren Informationen werden nicht systematisch aktualisiert. Darüber hinaus fand der Hof weder eingehende Analysen noch Studien der Kommission dazu vor, aus welchen Gründen einige Empfänger von EU-Mitteln Betrug begehen.

134 Studien, in denen objektive Korruptionsindikatoren verwendet werden, haben ferner ergeben, dass das Korruptionsrisiko möglicherweise durch einen Ermessensspielraum bei den Ausgaben und exzessive bürokratische Kontrollen erhöht wird - diese stellen ein Hindernis für den Marktzugang anderer Lieferanten dar, wodurch korrupte Geschäfte einfacher aufrechterhalten werden können (Ziffern 38-49).

Empfehlung 1 - Verbesserte Einsicht in Ausmaß, Art und Ursachen von Betrug bei den EU-Ausgaben gewinnen

Mit Blick auf einen angemessen gestalteten Ansatz zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU sollte die Kommission ein solides System zur Berichterstattung über Betrug einrichten, über das Informationen bereitgestellt werden, die Aufschluss über Umfang, Art und zugrunde liegende Ursachen von Betrug geben. Insbesondere sollte sie

- a) das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) verbessern, damit die Informationen zu strafrechtlichen Ermittlungen im Zusammenhang mit Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU von allen zuständigen Behörden zeitnah gemeldet werden;
- b) ihre Kapazität aufbauen, um aus verschiedenen Quellen Informationen zum Betrugs- und Korruptionsrisiko zulasten des EU-Haushalts zusammenzutragen, dieses Risiko regelmäßig mithilfe verschiedener Methoden messen (Erhebungen unter möglichen Beobachtern von Betrug und auf administrativen Daten beruhende Indizes) und in Betracht ziehen, Risikoindikatoren nach Ausgabenbereich, Staat und Sektor zu erstellen.

Zeitraum: bis Ende 2022.

Der strategische Ansatz der Kommission in Bezug auf das Betrugsrisikomanagement weist Schwachstellen auf

135 Die Betrugsbekämpfungsstrategien der Kommission und die Berichterstattung über ihre Wirksamkeit weisen Schwachstellen auf. Zwar verfügt die Kommission über eine formelle Betrugsbekämpfungsstrategie - die "Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission" (CAFS) -, doch hat sie diese seit 2011 nicht aktualisiert. Der Hof stellt deshalb infrage, ob diese Strategie geeignet ist, bei den Tätigkeiten der Kommission zur Betrugsbekämpfung als praktische Orientierungshilfe zu dienen. Er nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, die CAFS zu aktualisieren (Ziffern 58-64).

136 Im Governance-Modell der Kommission sind die Rollen und Zuständigkeiten bezüglich Betrugsbekämpfungsmaßnahmen aufgeteilt. Die verschiedenen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission verfügen jeweils über eigene Betrugsbekämpfungsstrategien. Es gibt keine zentrale Stelle, die eine geeignete kommissionsweite Aufsicht über die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sicherstellt. Dies könnte potenziell eine Aufgabe für das OLAF darstellen (Empfehlung 4). Das strategische Betrugsrisikomanagement und die Verhinderung von Betrug werden im Portfolio keines einzigen Kommissionsmitglieds speziell erwähnt (Ziffern 52-57).

Empfehlung 2 - Eine Führungsrolle bezüglich der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission gewährleisten

2.1. Um die Betrugsbekämpfung vor dem Hintergrund ihrer kollegialen Verantwortung für die Verhinderung und Aufdeckung von Betrug besser zu koordinieren, sollte die Kommission sicherstellen, dass das strategische Betrugsrisikomanagement und die Verhinderung von Betrug ausdrücklich in das Portfolio eines Kommissionsmitglieds aufgenommen werden.

2.2. Die Kommission sollte sicherstellen, dass ihre neue Betrugsbekämpfungsstrategie

- sich auf eine ausführliche Analyse der Betrugsrisiken stützt, bei der ein breites Spektrum von Daten aus verschiedenen Quellen verwendet wird, um Ausmaß, Art und Ursachen von Betrug bei den EU-Ausgaben zu ermitteln;
- aussagekräftige Ziele und messbare Indikatoren enthält;
- eine Berichterstattung erfasst, die auf der Erreichung von Zielen basiert.

Zeitraum: bis Ende 2022.

Der Betrugsverhinderung wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt

137 Obwohl die Betrugssicherheitsmaßnahmen der Kommission auf das Jahr 2000 zurückgehen, enthielten erstmals alle übergeordneten Verordnungen für den Zeitraum 2014-2020 umfassende Bestimmungen zur Betrugsbekämpfung (Ziffern 66-70).

138 Die Bewertung des Betrugsrisikos vor der Annahme von Ausgabenregelungen und der Einrichtung von Kontrollen zur Betrugsbekämpfung ist eine potenziell wirksame Art und Weise, durch Betrug verursachte Verluste zu reduzieren. Für die Ausgabenprogramme 2014-2020 verlangte die Kommission eine solche Bewertung der Vorschriftenentwürfe aber erst zu einem späten Zeitpunkt des Verfahrens. Daher werden diese erst für die nächste Generation von Finanzierungsprogrammen nach 2021 eingeführt. Bei der geteilten Mittelverwaltung hat die Kommission die Mitgliedstaaten nicht aufgefordert, das Betrugsrisiko in ihren Programmen für den Zeitraum 2014-2020 zu bewerten, bevor die Programme angenommen werden. Dies ist jedoch der Bereich, in dem rund 70 % der EU-Haushaltsmittel verausgabt werden (Ziffern 71-75).

139 Die Nutzung von Daten zur Verhinderung von Betrug sowie zur Abschreckung kann eine wirksame Art und Weise sein, mit hohen Risiken verbundene Wirtschaftsteilnehmer zu bestimmen, bevor Mittel zugewiesen werden, oder die zukünftige Einhaltung der Vorschriften zu verbessern, indem Wirtschaftsteilnehmer und Einzelpersonen, denen Betrug nachgewiesen wurde, ausgeschlossen werden. Innerhalb der Kommission gibt es Initiativen auf Ebene der Generaldirektionen, solche Datenbanken einzurichten, doch werden diese Instrumente bisher eher in begrenztem Umfang eingesetzt, und ihre Nutzung wird nicht ausreichend koordiniert. Insbesondere die präventive und abschreckende Wirkung des Ausschluss- und Sanktionssystems der Kommission ist begrenzt, da die für Kohäsionspolitik und Landwirtschaft zuständigen Generaldirektionen nicht befugt sind, Ausschlussanträge für Wirtschaftsteilnehmer auf den Weg zu bringen, die Fördermittel aus diesen Fonds erhalten. Außerdem sind die Behörden der Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Ausschlussentscheidungen zu berücksichtigen, wenn sie Finanzierungsbeschlüsse zulasten des EU-Haushalts treffen.

140 Seit 2013 verfügen die GD EMPL und die GD REGIO über ihr eigenes intern entwickeltes Instrument zur Betrugsprävention, ARACHNE. Dieses Instrument ist potenziell wirksam, enthält derzeit aber nach wie vor keine ausreichenden Daten. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, Informationen zu betrügerischen Wirtschaftsteilnehmern und den mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen bereitzustellen (Ziffern 76-88).

Empfehlung 3 - Verstärkter Einsatz von Instrumenten zur Betrugsverhinderung

3.1. Was die Vorschriften zur Durchführung der Ausgabenprogramme im Zeitraum nach 2020 betrifft, so sollte die Kommission eine Betrugsrisikobewertung durchführen und auch die Mitgliedstaaten auffordern, eine eingehende Betrugsrisikobewertung vorzunehmen, bevor sie Programme annehmen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

3.2. Mit Blick auf ihr Ausschlusssystem sollte die Kommission

- a) sicherstellen, dass die Generaldirektionen das Früherkennungs- und Ausschlusssystem im Rahmen der direkten und der indirekten Mittelverwaltung nutzen;
- b) die Mitgliedstaaten dazu auffordern, betrügerische Wirtschaftsteilnehmer und die mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen zu ermitteln und kenntlich zu machen.

3.3. Die Kommission sollte alle Mitgliedstaaten mit Nachdruck dazu auffordern, sich aktiv an der Datenbank ARACHNE zu beteiligen, indem sie Daten zeitnah übermitteln und die Möglichkeiten von "Big Data" nutzen, um den betrügerischen und vorschriftswidrigen Einsatz von EU-Mitteln zu verhindern.

Zeitraumen: bis Ende 2019.

Die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF haben in weniger als der Hälfte der Fälle zu Strafverfolgung geführt; weniger als ein Drittel der Mittel wurden infolge seiner Untersuchungen wiedereingezogen

141 Die justiziellen Empfehlungen des OLAF führen in rund 45 % der Fälle zu einer Strafverfolgung der Betrüger. Das derzeitige System, wonach das OLAF Untersuchungen einleitet, nachdem es Informationen aus anderen Quellen erhalten hat, und wonach auf die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF bei Betrugsverdacht häufig strafrechtliche Ermittlungen auf nationaler Ebene folgen, nimmt in zahlreichen Fällen viel Zeit in Anspruch und verringert somit die Chancen darauf, das eigentliche Ziel - Strafverfolgung - zu erreichen (**Ziffern 94-104**).

142 In etlichen Fällen, die Betrug oder Unregelmäßigkeiten betrafen, waren die GD nicht der Auffassung, dass die Berichte des OLAF genügend Informationen enthielten, um als Grundlage für die Einleitung einer Wiedereinziehung von zu Unrecht ausgezahlten Mitteln zu

dienen. In diesen Fällen ergreifen die GD weitere Schritte (oder geben sie in Auftrag), um zu entscheiden, ob eine Wiedereinziehung möglich ist, oder sie stützen sich auf die im Rahmen ihrer eigenen Audits erlangten Nachweise (Ziffern 105-124).

Empfehlung 4 - Rolle und Zuständigkeiten des OLAF bei der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben im Lichte der Errichtung der EUStA überdenken

Die Kommission sollte die Rolle und die Zuständigkeiten des OLAF bei der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben im Lichte der Errichtung der EUStA überdenken.

Insbesondere sollte sie dem Europäischen Parlament und dem Rat Maßnahmen vorschlagen, um dem OLAF eine strategische und Aufsicht führende Rolle bei den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der EU einzuräumen.

Dazu könnte gehören, dass das OLAF als Aufsicht führende Einrichtung zuständig ist für

- a) die Leitung der Gestaltung, die Überwachung und Beaufsichtigung der Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission, mit einem spezifischen Schwerpunkt auf der Bereitstellung einer detaillierten Analyse von Betrugsmustern (Vorgehensweisen) und Betrugsursachen in Echtzeit;
- b) die Koordinierung und Überwachung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 14. November 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I — Auszüge aus einschlägigen Rechtstexten

Artikel 3 der PIF-Richtlinie

"Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union

2. Für die Zwecke dieser Richtlinie sollte Folgendes als 'Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union' angesehen werden:

- a) in Bezug auf Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen, jede Handlung oder Unterlassung betreffend
 - i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden,
 - ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
 - iii) die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden;
- b) in Bezug auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe, zumindest wenn sie in der Absicht begangen wird, dem Täter oder einer anderen Person durch Schädigung der finanziellen Interessen der Union einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen, jede Handlung oder Unterlassung betreffend
 - i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden,
 - ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
 - iii) die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden, wodurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden."

Artikel 325 AEUV

"Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken."

Anhang II — Am Betrugsrisikomanagement beteiligte Stellen der EU und der Mitgliedstaaten

| Einrichtungen | Verhinderung (Governance und Führung im Bereich der Betrugsbekämpfung, Betrugsrisikobewertung, Betrugsbekämpfungsstrategien, präventive Kontrollen, Informationen) | Aufdeckung (aufdeckende Betrugskontrollen, Beschwerdeverfahren bei Betrug) | Untersuchung (verwaltungs- und strafrechtliche Untersuchung) | Reaktion (Sanktionen, Wiedereinziehungen, Strafverfolgung, Leistungsmessung und Berichterstattung) |
|--|--|--|--|--|
| OLAF | √ | √ | √ | |
| Untersuchungs- und Disziplinaramt | | | √ | √ |
| Generaldirektionen der Kommission | √ | √ | | √ |
| Eurojust | | | | √ |
| Europol | √ | | | |
| Nationale Verwaltungsbehörden | √ | √ | √ | √ |
| Nationale Justiz- und Strafverfolgungsbehörden | | √ | √ | √ |
| EUStA | | | √ | √ |

Anhang III — Jüngste Gesetzgebungsinitiativen im Bereich der Betrugsbekämpfung in der EU

- Die **Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie)** wurde von den Mitgesetzgebern am 5. Juli 2017 angenommen. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit (bis zum 6. Juli 2019), sie in nationales Recht umzusetzen. Sie dient der Harmonisierung der Definition von vier Straftatbeständen (Betrug, Korruption, Geldwäsche und missbräuchliche Verwendung) sowie der Sanktionen und Verjährungsfristen.
- Die **Verordnung 2017/1939 zur Errichtung der EUSa** wurde im Oktober 2017 angenommen. Die EUSa wird ihre Arbeit voraussichtlich Ende 2020 oder Anfang 2021 in 22 Mitgliedstaaten aufnehmen und wird für die Ermittlungen in Straftaten zum Nachteil des EU-Haushalts einschließlich schwerwiegenden grenzüberschreitenden MwSt.-Betrugs in Höhe von mehr als 10 Millionen Euro zuständig sein.
- Der **Vorschlag zur Änderung der OLAF-Verordnung Nr. 883/2013 (COM(2018) 338)** über die Untersuchungen des OLAF im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der EUSa und die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF wurde im Mai 2018 angenommen.
- Die **neue Haushaltsordnung** trat im Juli 2018 in Kraft.

Anhang IV — Ereignisse, die dazu führen, dass Mitgliedstaaten der Kommission Fälle von Betrug melden, in denen strafrechtlich ermittelt wird

| Verfahrensschritt | BE | BG | CZ | DK | DE | EE | IE | EL | ES | FR | HR | IT | CY | LV | LT | LU | HU | MT | NL | AT | PL | PT | RO | SI | SK | FI | SE | UK |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Nach der Anklage | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | | | ✓ | | | | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | |
| Nach dem Urteil in erster Instanz | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | | | | | ✓ | | | | | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | |
| Nach dem rechtskräftigen Urteil - rechtskräftige Gerichtsentscheidung | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Sonstiges | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ |

Anhang V — Rollen und Zuständigkeiten innerhalb der Kommission in Bezug auf die Ergebnisse der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben

| Dienststellen/Einrichtungen der Kommission | Planung | | | Durchführung | | | Berichterstattung | | |
|---|----------------------|------------------------------|-----------------|--|-----------------|------------------|--|------------------------------|--|
| | Betrugsrisikoanalyse | Betrugsbekämpfungsstrategien | Managementplan | Ex-ante- und Ex-post-Betrugskontrollen | Strafverfolgung | Wiedereinziehung | Berichterstattung über mutmaßliche und bestätigte Fälle von Betrug (PIF-Bericht) | Jährlicher Tätigkeitsbericht | Annual management and performance report (jährliche Management- und Leistungsbilanz) |
| Europäische Kommission (Kollegium) | Informiert | Verantwortlich | Nicht beteiligt | Informiert | Nicht beteiligt | Informiert | Verantwortlich | Informiert | Verantwortlich |
| Für Haushalt und Personal zuständiges Kommissionsmitglied | Informiert | Konsultiert | Informiert | Informiert | Nicht beteiligt | Informiert | Konsultiert | Informiert | Konsultiert |
| Managementkontrollgremium (Corporate Management Board) | Konsultiert | Informiert | Konsultiert | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Konsultiert | Konsultiert |
| Direktor einer GD - bevollmächtigter Anweisungsbefugter | Verantwortlich | Verantwortlich | Verantwortlich | Verantwortlich | Nicht beteiligt | Verantwortlich | Konsultiert | Verantwortlich | Konsultiert |
| OLAF* | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert |
| Zentrale Dienststellen: Generalsekretariat und GD BUDG | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert | Informiert | Nicht beteiligt | Informiert | Konsultiert | Konsultiert | Konsultiert |
| Interner Auditiensdienst** | Nicht beteiligt | Informiert | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Informiert | Informiert | Informiert |
| Clearing House Group*** | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt |
| Auditbegleitausschuss**** | Informiert | Informiert | Informiert | Informiert | Nicht beteiligt | Informiert | Nicht beteiligt | Informiert | Informiert |
| OLAF-Überwachungsausschuss | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Informiert | Informiert | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt |
| Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz der Kommission | Konsultiert | Konsultiert | Nicht beteiligt | Konsultiert | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt | Informiert | Nicht beteiligt | Nicht beteiligt |

* Die Konsultation des OLAF zu allen anderen Maßnahmen in der Planungs- und Durchführungsphase ist fakultativ, es sei denn, die Maßnahmen beruhen auf einer Empfehlung des OLAF.

** Der Interne Auditiensdienst hat, basierend auf seiner Charta und internationalen Standards, zu keinerlei Zeitpunkt des Zyklus der Betrugsbekämpfung Managementverantwortung.

*** Die Clearing House Group kann auf Einzelfallbasis informiert werden, nicht einem allgemeinem systemischen Ansatz folgend.

**** Der Auditbegleitausschuss wird über in diesen Bereichen auftretende Probleme indirekt informiert, d. h. auf der Grundlage interner und/oder externer Prüfungsfeststellungen. Er wird über die zentralen Punkte der JTB und den Entwurf der AMPR informiert.

Der Hof hat die wichtigsten an der Betrugsbekämpfung beteiligten Akteure in die folgenden vier Kategorien unterteilt:

- **Verantwortlich:** Person oder Einrichtung, die eine bestimmte Aufgabe tatsächlich erfüllt und/oder der Öffentlichkeit gegenüber letztlich verantwortlich ist für die Umsetzung einer Tätigkeit oder Entscheidung.
- **Konsultiert:** Person oder Einrichtung, die zu einer bestimmten Maßnahme oder Entscheidung Stellung nimmt, bevor diese ergriffen oder getroffen wird; dazu gehören die Erstellung/Überarbeitung oder Vorstellung von Dokumentenentwürfen für die Entscheidungsträger.
- **Informiert:** Person oder Einrichtung, die zu informieren ist, nachdem eine Entscheidung getroffen oder eine Maßnahme ergriffen wird. Sie muss möglicherweise je nach Ergebnis tätig werden.
- **Nicht beteiligt.**

Anhang VI — Literaturverzeichnis

Alina Mungiu-Pippidi (2013), "The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union", Berlin.

Fabio Giuffrida, "The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?" (2017), CEPS Research Report No 3/2017, S. 14, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Golden, Miriam und Picci, Lucio (2005), "Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data", *Economics and Politics*. Bd. 17, 2005, S. 37-75.

Mark Button und Jim Gee (2015), "The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows", *PKF Littlejohn LLP & PKF*; siehe auch Brooks, G., Button, M. und Gee, J. (2012), "The scale of healthcare fraud: a global evaluation", *Security Journal*, Bd. 25 Nr. 2, S. 76-87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks und Alison Wakefield (2012), "Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions", Centre for Counter Fraud Studies, Universität Portsmouth.

Mihaly Fazekas und Peter Lawrence King (2018), "[Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#)". *Regulation & Governance* 2018, S. 14-15.

Mihaly Fazekas und Gábor Kocsis (2017), "[Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#)". *British Journal of Political Science*, online verfügbar.

Mihaly Fazekas, István János Tóth und Peter Lawrence King (2016), "[An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#)". *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), S. 369-397.

Mihaly Fazekas und István János Tóth (2017), "[Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#)". In: J. Bachtler et al. (Hrsg.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. Kap. 13. Routledge, London, S. 186-205.

Paulo Mauro (1996), "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure", Internationaler Währungsfonds, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), "Corruption and the composition of government expenditure", Internationaler Währungsfonds, *Journal of Public Economics* 69.

Jajkowicz, O. und Drobiszova, A. (2015), "The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries", *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, Bd. 63.

Akronyme und Abkürzungen

AFCOS: *Anti-fraud coordination services* (Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung)

AFS: *Anti-fraud strategy* (Betrugsbekämpfungsstrategie)

AMPR: *Annual management and performance report* (Management- und Leistungsbilanz)

CAFS: *Commission anti-fraud strategy* (Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission)

EDES: *Early detection and exclusion system* (Früherkennungs- und Ausschlussystem)

EuGH: Gerichtshof der Europäischen Union

EUSa: Europäische Staatsanwaltschaft

GD: Generaldirektion

IMS: *Irregularity management system* (Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten)

JTB: Jährlicher Tätigkeitsbericht

MFR: Mehrjähriger Finanzrahmen

OLAF: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

PACA: *Premier acte de constat administratif ou judiciaire* (erste amtliche oder gerichtliche Feststellung)

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

Glossar

Anklageschrift: Offizielle Benachrichtigung einer natürlichen oder juristischen Person durch die Staatsanwaltschaft über die gegen sie erhobene Beschuldigung, dass ihr eine Straftat zur Last gelegt wird. Mit der Anklageschrift wird das Strafverfahren eingeleitet.

Aufgedeckter Betrug: Aufgedeckter Betrug schließt mutmaßliche und festgestellte Fälle von Betrug ein.

Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (*Irregularity management system, IMS*): Das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten ist ein sicheres elektronisches Tool zur Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten sowie zu ihrer Verwaltung und Analyse. Das IMS ist Teil des Informationssystems für die Betrugsbekämpfung (*Anti-fraud Information System, AFIS*), das vom OLAF entwickelt wurde und betrieben wird und den Informationsaustausch zwischen dem OLAF und den zuständigen Verwaltungsstellen erleichtert.

Bessere Rechtsetzung: Gestaltung von Politik und Rechtsvorschriften in einer Weise, dass die damit angestrebten Ziele mit einem möglichst geringen Kostenaufwand erreicht werden. Mit einer besseren Rechtsetzung soll sichergestellt werden, dass die EU die ehrgeizigen politischen Ziele, die sie sich selbst gesetzt hat, tatsächlich verwirklicht. Bessere Rechtsetzung heißt, zu gewährleisten, dass die gewählte politische Lösung die beste und aufwandärmste Möglichkeit ist, um diese Ziele zu erreichen. So soll gewährleistet werden, dass politische Entscheidungen offen und transparent vorbereitet werden, sich auf die besten verfügbaren Fakten stützen und von allen Beteiligten, die umfassend einbezogen werden, mitgetragen werden. (Quelle: "Better Regulation toolbox" - Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung.)

Betrug: Betrug ist eine vorsätzliche Täuschung in der Absicht, sich selbst zu bereichern oder einem Dritten Schaden zuzufügen (*Anhang I*).

Betrugsrisiko: Im Einklang mit dem Leitfaden zum Betrugsrisikomanagement des *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* aus dem Jahr 2016 sollten Organisationen umfassende Bewertungen des Betrugsrisikos vornehmen, um spezifische Betrugssysteme und -risiken zu ermitteln, ihre Wahrscheinlichkeit und ihre Implikationen zu beurteilen, eine Evaluierung der vorhandenen Betrugskontrollen vorzunehmen und Maßnahmen zur Minderung von Betrugsrisiken umzusetzen.

Erste amtliche oder gerichtliche Feststellung (*Premier acte de constat administratif ou judiciaire, PACA*): "Erste amtliche oder gerichtliche Feststellung" bezeichnet eine erste schriftliche Bewertung einer zuständigen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde, in

der diese anhand konkreter Tatsachen zu dem Schluss kommt, dass eine Unregelmäßigkeit vorliegt. Dieser Schluss kann aufgrund des weiteren Verlaufs des Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens möglicherweise revidiert oder zurückgezogen werden.

Fehler: Unregelmäßigkeit, die sich aus einem Verstoß gegen rechtliche oder vertragliche Anforderungen ergibt.

Festgestellter Betrug: Festgestellter Betrug ist gegeben, wenn ein Strafgericht in einem rechtskräftigen Urteil entschieden hat, dass "Betrug" vorliegt.

Finanzkorrekturen: Finanzkorrekturen können von einem Mitgliedstaat durch Abzug vorschriftswidriger Ausgaben von seinem Zahlungsantrag, durch Zahlung einer Einziehungsanordnung der Kommission oder durch Aufhebung der Mittelbindung umgesetzt werden. Der Abzug kann auf zwei Arten erfolgen - durch Herausnahme oder Wiedereinziehung bei den Begünstigten.

Folgenabschätzung: Folgenabschätzungen tragen durch systematische Sammlung und Analyse von Informationen zu geplanten Interventionen und durch Abschätzung ihrer voraussichtlichen Auswirkungen zur Entscheidungsfindung der EU bei.

Folgenabschätzungen müssen - mit einigen klar festgelegten Ausnahmen - für alle wichtigen politischen Initiativen (d. h. die in der Jährlichen Strategieplanung bzw. in weiterer Folge im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission (*Commission's legislative work programme*, CLWP) enthaltenen Initiativen) durchgeführt werden. Darüber hinaus können andere wesentliche Initiativen auf Einzelfallbasis Folgenabschätzungen unterzogen werden.

Früherkennungs- und Ausschlussystem (*Early Detection and Exclusion System, EDES*): Das EDES ist das neue Ausschlussystem, das die Kommission zum 1. Januar 2016 eingerichtet hat, um die finanziellen Interessen der EU vor unzuverlässigen Wirtschaftsteilnehmern zu schützen. Es dient der frühzeitigen Erkennung dieser Wirtschaftsteilnehmer, ihrem Ausschluss vom Erhalt von EU-Mitteln, der Verhängung von Geldstrafen und in besonders schweren Fällen der Veröffentlichung von Informationen über den Ausschluss oder Sanktionen.

Korruption: Korruption ist der Missbrauch einer Machtposition zur Erlangung privater Vorteile. Dazu gehört jegliche Handlung oder Unterlassung, mit der eine Vertrauensstellung in einer öffentlichen Funktion missbraucht oder versucht wird, den Missbrauch einer solchen Vertrauensstellung herbeizuführen, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen.

Mutmaßlicher Betrug (auch: Betrugsverdacht): Eine Unregelmäßigkeit, die im betreffenden Mitgliedstaat zur Einleitung eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren

führt, um festzustellen, ob ein vorsätzliches Verhalten vorliegt, wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten als "mutmaßlicher Betrug"/"Betrugsverdacht" eingestuft.

Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (*Protection des intérêts financiers de l'Union européenne, PIF*): Der Schutz der finanziellen Interessen der EU ist ein zentraler Punkt auf der politischen Agenda der EU, der der Stärkung und Steigerung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger dienen und gewährleisten soll, dass ihr Geld ordnungsgemäß verwendet wird. Der Schutz erstreckt sich nicht nur auf die Verwaltung von Haushaltsmitteln, sondern auch auf sämtliche Maßnahmen, die die Vermögenswerte der Union beeinträchtigen oder die Vermögenswerte der Mitgliedstaaten, soweit diese Maßnahmen für die Politiken der EU von Belang sind.

Strafrechtliche Verurteilung: Gerichtsurteil, in dem der Angeklagte für schuldig befunden wird, eine Straftat begangen zu haben. Eine Person gilt erst dann als verurteilt, wenn das Urteil rechtskräftig ist.

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

Unregelmäßigkeit: Eine Unregelmäßigkeit ist eine Handlung, die den EU-Vorschriften zuwiderläuft und potenziell den finanziellen Interessen der EU schadet. Sie kann Folge eines versehentlichen Fehlers sein, der sowohl den Begünstigten bei der Beantragung von Mitteln und der Behörde bei der Entscheidung über die Zahlung unterlaufen ist. Eine bewusst begangene Unregelmäßigkeit ist Betrug.

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23-31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation¹, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

Recommendation 2:

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

¹ See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Vis-à-vis the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

INTRODUCTION

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*", prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*" refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds².

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

² In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

Box 1

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study "*Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data*".

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

Common reply to paragraphs 40-42:

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).³ No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.⁴

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

⁴ See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

Box 2

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.⁵ For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.⁶

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

⁵ SEC (2007) 1676.

⁶ Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.⁷ Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en.

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States⁸ as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)⁹.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

⁹ For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.¹⁰

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the "*Better Regulation Toolbox*" of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,¹¹ i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

¹¹ COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the "*Charter for the introduction an application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*" shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Juhan Parts, Mitglied des Hofes. Herr Parts wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Ken-Marti Vaher, seinem Attaché Margus Kurm, der Leitenden Managerin und Aufgabenleiterin Judit Oroszki, dem stellvertretenden Aufgabenleiter Tomasz Plebanowicz sowie den Prüferinnen und Prüfern Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova und Anzela Poliulianaite. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung und Valérie Tempez-Erasmi erledigte Sekretariatsaufgaben.



Von links nach rechts: Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi, Margus Kurm.

| Verfahrensschritt | Datum |
|---|--------------|
| Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn | 4.4.2017 |
| Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle) | 26.6.2018 |
| Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens | 14.11.2018 |
| Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen | EN: 8.1.2019 |

PDF ISBN 978-92-847-1481-0 doi:10.2865/603771 QJ-AB-18-030-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1445-2 doi:10.2865/555255 QJ-AB-18-030-DE-Q

Der Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug ist eine zentrale Aufgabe der Europäischen Kommission. Die Generaldirektionen, Exekutivagenturen und das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) der Kommission arbeiten mit zahlreichen anderen Einrichtungen zusammen, einschließlich Behörden in den Mitgliedstaaten und der künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA).

Im Rahmen dieser Prüfung bewertete der Hof, ob das Risikomanagement der Kommission in Bezug auf betrügerische Handlungen zum Nachteil des EU-Haushalts angemessen ist. Der Hof stellte fest, dass der Kommission keine umfassenden und vergleichbaren Informationen zum Ausmaß des aufgedeckten Betrugs bei den EU-Ausgaben vorliegen. Außerdem hat sie bisher weder eine Bewertung des nicht aufgedeckten Betrugs noch eine eingehende Analyse dazu vorgenommen, was die Ursachen dafür sind, dass Wirtschaftsteilnehmer betrügerische Handlungen begehen. Dies mindert den praktischen Wert und die Wirksamkeit der strategischen Pläne der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug.

Das derzeitige System, wonach auf die verwaltungsrechtliche Untersuchung des OLAF bei Betrugsverdacht strafrechtliche Ermittlungen auf nationaler Ebene folgen, nimmt in zahlreichen Fällen viel Zeit in Anspruch und verringert somit die Chancen, Strafverfolgung zu erreichen. Ferner enthalten die Abschlussberichte des OLAF oft nicht genügend Informationen, um eine Wiedereinziehung von zu Unrecht ausgezahlten Mitteln einzuleiten. Weniger als die Hälfte der Untersuchungen des OLAF haben zu einer Strafverfolgung der mutmaßlichen Betrüger geführt; weniger als ein Drittel der zu Unrecht gezahlten EU-Mittel wurden infolge der Untersuchungen wiedereingezogen.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.