

## **Bericht**

**des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
(22. Ausschuss) gemäß § 93a Abs. 4 der Geschäftsordnung**

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung  
– Drucksache 14/3428 Nr. 3.1 –**

**Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung  
– Jahresbericht 1998 –  
– Ratsdok. 14281/99 –**

### **A. Problem**

Als Grundlage für Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen und der Betrugsbekämpfung hat es sich die Kommission zur Regel gemacht, jährlich auf der Basis der Tätigkeiten der 1988 geschaffenen Kommissionsstelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) Bericht zu erstatten.

Vor dem Hintergrund der Vorwürfe von Korruption und Missmanagement in der Europäischen Kommission unter dem Kommissionspräsidenten Jacques Santer, die letztlich in deren Rücktritt im März 1999 mündete, wurde UCLAF inzwischen in ein Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) umgewandelt. Die rechtlichen Grundlagen sehen vor, dass das Amt in operativer Unabhängigkeit Untersuchungen im Zusammenhang mit Verwaltung und Finanzierung nicht nur der Kommission, sondern aller Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union durchführen kann. OLAF hat am 1. Juni 2000 seine Arbeit aufgenommen.

Der Jahresbericht 1998 über den Schutz der finanziellen Interessen fällt in die Übergangszeit zwischen der alten Struktur UCLAF und dem neuen Amt OLAF. Mittlerweile ist die Ernennung des neuen Direktors von OLAF erfolgt und das Amt befindet sich bereits im Aufbau. Trotzdem erscheint eine eingehende Beschäftigung mit dem Bericht sinnvoll, weil darin die Stärken und Schwächen der alten UCLAF deutlich zu erkennen sind und Lehren für die künftige Struktur und Arbeitsweise von OLAF gezogen werden können. Der zehnte Jahresbericht, der für das Haushaltsjahr 1998 Betrugereien und Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtvolumen von 1,019 Milliarden Euro festgestellt hat, macht letztlich deutlich, dass die Maßnahmen zum Schutz der finanziellen

Interessen der Europäischen Gemeinschaften und damit zugleich zum Schutz des europäischen Steuerzahlers noch längst nicht ausreichend sind.

### **B. Lösung**

Abgabe eines Votums gegenüber der Bundesregierung, in dem der Ausschuss sich in Bezug auf die künftige Berichtspraxis für eine detailliertere Darstellung der Ursachen einer unterschiedlichen Anzahl von Betrug und Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts in den einzelnen Mitgliedstaaten ausspricht sowie die Erwähnung des Umfangs des Schadensausgleichs durch das Mittel der Einziehung zu Unrecht erlangter Beträge im Bericht befürwortet. Des Weiteren fordert der Ausschuss eine konsequente Weiterentwicklung von OLAF zu einer völlig unabhängigen Europäischen Institution und die personelle Aufstockung des Amtes um Ermittlungspersonal, wobei die Unabhängigkeit des OLAF-Direktors im Bereich der Personal- und auch Haushaltsentscheidungen unbedingt zu respektieren ist. Außerdem bittet der Ausschuss mit dem Ziel eines verbesserten Rechtsschutzes gegen die Untersuchungen von OLAF um Prüfung, inwieweit die Rechte der Betroffenen durch einen Anhörungsbeauftragten wahrgenommen werden könnten. Außerdem spricht der Ausschuss sich mit Blick auf die Weiterentwicklung einer umfassenden Strategie zum Schutz der finanziellen Interessen für die Anpassung der rechtlichen Grundlagen mit dem Ziel einer effektiveren Betrugsbekämpfung aus und fordert eine verbesserte operationelle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU und auch den Beitrittsländern und Drittstaaten, wobei OLAF durch eine koordinierende Rolle zwischen den nationalen Ermittlungsbehörden einen wesentlichen Beitrag leisten sollte. Der Ausschuss bittet darüber hinaus um Prüfung der Idee einer Europäischen Finanzstaatsanwaltschaft.

### **Einstimmigkeit im Ausschuss**

### **C. Alternativen**

Keine

### **D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

## Bericht der Abgeordneten Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Peter Altmaier, Claudia Roth (Augsburg), Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und Manfred Müller (Berlin)

### 1. Zum Verfahren

Der Bericht wird gemäß Artikel 45 GG in Verbindung mit § 93a Abs. 3 Satz 2 GO-BT abgegeben. Danach kann der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gegenüber der Bundesregierung eine Stellungnahme abgeben, sofern nicht einer der beteiligten Fachausschüsse widerspricht. Die beteiligten Ausschüsse haben das Verfahren gewählt, um dem Deutschen Bundestag die Möglichkeit einer effektiven Einflussnahme des Parlaments auf die Verhandlungsführer der Regierung zu gewährleisten, die am 5. Juni 2000 im ECOFIN-Rat über die Mitteilung der Kommission zur Weiterentwicklung einer umfassenden Strategie zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beraten und die Mitteilung mit Empfehlungen an den Europäischen Rat von Feira am 19./20. Juni 2000 weiterleiten werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gegenüber der Bundesregierung folgendes Votum abgegeben:

*Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hält die Bekämpfung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaften für eine wichtige Aufgabe in der Europäischen Union. Denn letztlich geht es bei Fragen des Missbrauchs von Finanzmitteln der Gemeinschaften um Nachteile, die dem europäischen Steuerzahler entstehen. Ein verantwortungsvoller Umgang mit den Geldern der Gemeinschaft und die rückhaltlose Aufklärung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten ist demnach entscheidend für das Vertrauen der Bürger in Europa und seine Institutionen.*

*Der Ausschuss nimmt den Jahresbericht 1998 der Europäischen Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung mit Interesse zur Kenntnis und betont seine Besorgnis darüber, dass die Kommission für das Haushaltsjahr 1998 Betrügereien und andere Unregelmäßigkeiten mit einem Gesamtvolumen von 1,019 Milliarden Euro festgestellt hat, was einem Anteil von 1,26 Prozent der Gesamtausgaben entspricht.*

*Der Ausschuss spricht sich in Bezug auf die künftige Berichtspraxis für eine detailliertere Darstellung aus: Zukünftig sollte im Betrugsbekämpfungsbericht deutlich gemacht werden, ob die Ursache für die unterschiedliche Anzahl gemeldeter Fälle von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten mit Unterschieden der Häufigkeit des Vorkommens, mit Unterschieden bei der Durchführung der Kontrollen der Kommission vor Ort oder mangelndem Engagement bei der Aufklärung dieser Fälle in den betreffenden Mitgliedstaaten zusammenhängt. Darüber hinaus würde der Ausschuss es begrüßen, wenn künftig im Jahresbericht nicht nur die Schadensbeträge, sondern daneben auch der Umfang des Schadensausgleichs, der durch das Mittel der Einziehung zu Unrecht erlangter Beträge – auch mit den außerstrafrechtlichen Instrumenten des Zoll-*

*und Steuerrechts – erzielt wurde, zahlenmäßig ausgewiesen würde.*

*Der Ausschuss wertet die Schaffung eines Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) als einen wichtigen Schritt zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und würdigt die bisherigen Anstrengungen seines Direktors zum Aufbau des Amtes.*

*Der Ausschuss hält die derzeitige Strukturierung von OLAF und die ihm zustehenden Befugnisse aber noch nicht für ausreichend und erachtet eine konsequente Weiterentwicklung des Amtes zu einer völlig unabhängigen europäischen Institution für notwendig.*

*Weiter ist nach Ansicht des Ausschusses eine personelle Aufstockung von OLAF insbesondere mit Personal aus dem Ermittlungsbereich dringend erforderlich, um seine Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Rechtsgrundlagen von OLAF eine starke und unabhängige Stellung des Direktors von OLAF insbesondere im Bereich von Personal- und Haushaltsentscheidungen fordern. Er unterstützt insoweit die Forderungen des Europäischen Parlaments.*

*Der Ausschuss hält die Vorwürfe, gegen die Tätigkeit von OLAF bestehe kein Rechtsschutz, mit Blick auf die Klagemöglichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof in dieser Form für unbegründet. Dennoch würde der Ausschuss den weiteren Ausbau des Rechtsschutzes gegen die Untersuchungen des Amtes begrüßen: Er bittet daher, die Forderung des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments zu prüfen, durch einen OLAF-Anhörungsbeauftragten nach dem Vorbild des Anhörungsbeauftragten in Wettbewerbsverfahren vor der Kommission die Wahrung der Verteidigungsrechte der Betroffenen zu stärken.*

*Der Ausschuss bedauert, dass die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank sich weiterhin weigern, die gemäß OLAF-Verordnung vorgesehenen Beschlüsse zu formulieren, die interne Untersuchungen von OLAF unter Beachtung der Unabhängigkeit der beiden Banken ermöglichen würden.*

*Der Ausschuss begrüßt die Weiterentwicklung einer umfassenden Strategie zum Schutz der finanziellen Interessen, zu deren Vorlage die Kommission bis Juni 2000 auf dem Europäischen Rat von Helsinki am 10./11. Dezember 1999 aufgefordert worden ist. Wichtiges Ziel muss neben der Anpassung der rechtlichen Grundlagen für eine effektivere Betrugsbekämpfung die Verbesserung der operationellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU und auch den Beitrittsländern und Drittstaaten sein, wobei OLAF durch eine koordinierende Rolle zwischen den nationalen Ermittlungsbehörden einen wesentlichen Beitrag leisten sollte. In der Erkenntnis, dass die rein administrativen Untersuchungsbefugnisse von OLAF für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nicht ausreichen,*

bittet der Ausschuss darüber hinaus darum, die Idee einer Europäischen Finanzstaatsanwaltschaft zu prüfen.

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union fordert die Bundesregierung auf, die hier aufgeführten Grundsätze und Vorschläge bei ihren Verhandlungen im Rat zu berücksichtigen und dem Ausschuss zu gegebener Zeit über das Ergebnis ihrer Bemühungen zu berichten.

## 2. Beratungsverfahren – Plenum und mitberatende Ausschüsse

Die Vorlage (Anlage 1) wurde gemäß § 93 Abs. 2 GO-BT mit Drucksache 14/3428 Nr. 3.1 vom 18. Mai 2000 dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Finanzausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

Der **Innenausschuss** hat in seiner 35. Sitzung am 17. Mai 2000 die Vorlage einvernehmlich zur Kenntnis genommen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 52. Sitzung am 17. Mai 2000 der vorgeschlagenen Stellungnahme des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union einstimmig zugestimmt.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 63. Sitzung am 17. Mai 2000 die Vorlage zur Kenntnis genommen und der vorgeschlagenen Stellungnahme des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union einstimmig zugestimmt.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 49. Sitzung am 17. Mai 2000 folgende Stellungnahme abgegeben:

*Der Haushaltsausschuss hat sich in seiner heutigen Sitzung mit der Vorlage befasst und mit der vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union vorgeschlagenen Stellungnahme befasst und dabei festgestellt, dass eine ausführliche Beratung aufgrund der vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gesetzten Fristen nicht möglich ist. Dies bedauerte der Ausschuss wegen der an sich fiskalpolitischen Wichtigkeit des Themas und stellte fest, dass in diesem Fall eine Mitberatung nicht durchgeführt werden kann.*

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage in seiner 33. Sitzung am 17. Mai 2000 beraten und zur Kenntnis genommen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** hat die Vorlage in seiner 43. Sitzung am 17. Mai 2000 zur Kenntnis genommen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat der vorgeschlagenen Stellungnahme des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union innerhalb der vom federführenden Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gesetzten Frist nicht widersprochen.

## 3. Zum Gegenstand der Vorlage

Der 10. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Betrugsbekämpfung stellt eine umfangreiche Bestandsaufnahme der im Jahre 1998 auf diesem Gebiet getroffenen Maßnahmen und erzielten Fortschritte dar.

Beim Ausmaß der festgestellten Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten zeigt der Bericht folgende Tendenzen auf: Er stellt eine gewisse Stabilisierung der Zahl der neuen Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten und ihrer finanziellen Auswirkungen fest. Das Schadensvolumen der von den Mitgliedstaaten der EU im Jahr 1998 aufgedeckten 5091 Fälle beträgt 577 Millionen ECU. Abgesehen von den seitens der Mitgliedstaaten mitgeteilten Fälle hat die UCLAF in 227 Fällen Untersuchungen eingeleitet, bei denen in der Regel Verdacht auf Betrug besteht. Die mutmaßlichen Auswirkungen dieser neuen Fälle sowie der Feststellungen im Zusammenhang mit Fällen in den vergangenen Jahren, in denen Ermittlungen noch im Gang sind, belaufen sich auf rund 442 Millionen ECU. Insgesamt belief sich der Gemeinschaftshaushalt 1998 auf 82,8 Milliarden ECU. Damit ist das Gesamtschadensvolumen der von den Mitgliedstaaten der EU und der Europäischen Kommission im Jahr 1998 aufgedeckten Fälle mit ca. 1.019 Milliarden ECU bzw. Euro, was einem Anteil von 1,26 Prozent der Gesamtausgaben entspricht, gegenüber dem Vorjahr etwas zurückgegangen.

Im Einzelnen umfasst der Jahresbericht 1998, Abschlussbericht über die Arbeiten von UCLAF als interne Task-Force der Kommission, folgende Bereiche:

- Analysen und Statistiken über die Häufigkeit des Auftretens finanzieller Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle, einschließlich eines Überblicks über die Lage im Jahr 1998, über die aus den statistischen Daten ableitbaren Trends und die Lage im Hinblick auf die Beibehaltung von unrechtmäßig fehlgeleiteten Mitteln
- Rahmenstudien über die verschiedenen durchgeführten Untersuchungen, die die Art und das Ausmaß des Problems in Bezug auf Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten sowie die Wirksamkeit der Versuche zur Lösung dieses Problems generell veranschaulichen
- wichtigste Entwicklungen im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, insbesondere im Zollbereich, d.h. der Stand der Reform des gemeinschaftlichen Versandverfahrens, der Bereich der indirekten Steuern, die Reform des Finanzmanagements sowie der Stand der Dinge bei den strafrechtlichen Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften
- Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten

## 4. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der federführende **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 46. Sitzung am 10. Mai 2000 eine Anhörung zum Thema „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ durchgeführt. Auf der Grund-

lage der Ergebnisse dieser Anhörung hat der Ausschuss am 17. Mai 2000 einstimmig die Annahme der unter Nummer 1. wiedergegebenen Stellungnahme beschlossen.

Berlin, den 22. Mai 2000

**Dr. Jürgen Meyer (Ulm)**  
Berichterstatter

**Peter Altmaier**  
Berichterstatter

**Claudia Roth (Augsburg)**  
Berichterstatterin

**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**  
Berichterstatterin

**Manfred Müller (Berlin)**  
Berichterstatter

**Anlage**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.12.1999  
KOM(1999) 590 endgültig

**SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER GEMEINSCHAFT  
UND BETRUGSBEKÄMPFUNG – JAHRESBERICHT 1998**

(von der Kommission vorgelegt)

**VERZEICHNIS DER GEBÜHRENFREIEN RUFNUMMERN**

Deutschland	0130820595	Griechenland	008003212595
Österreich	06605845	Irland	1800553295
Belgien	080012426	Italien	167878495
Dänemark	80018495	Luxemburg	08003595
Spanien	900993295	Niederlande	08000224595
Finnland	0800112595	Portugal	0505329595
Frankreich	0800917295	Vereinigtes Königreich	0800963595
		Schweden	020791695

## INHALT

EINLEITUNG.....	6
1. Analysen und Statistiken.....	10
1.1. Betrug und andere Unregelmäßigkeiten.....	10
1.2. Festgestellter und mutmaßlicher Betrug.....	11
1.3. Die Situation 1998.....	12
1.3.1. Von den Mitgliedstaaten mitgeteilte Unregelmäßigkeiten.....	12
1.3.2. Fälle, in denen die UCLAF gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Untersuchungen durchführt.....	13
1.4. Tendenzen.....	14
1.4.1. Mitteilungen der Mitgliedstaaten.....	14
1.4.1.1. Traditionelle Eigenmittel.....	14
1.4.1.2. Ausgaben des EAGFL-Garantie.....	15
1.4.1.3. Strukturausgaben.....	15
1.4.2. Fälle, in den die UCLAF Untersuchungen durchführt.....	16
1.4.2.1. Traditionelle Eigenmittel.....	16
1.4.2.2. Ausgaben des EAGFL-Garantie.....	17
1.4.2.3. Strukturausgaben.....	17
1.4.2.4. Direkte Ausgaben.....	17
1.5. Einziehung der ausstehenden Beträge.....	17
1.5.1. Traditionelle Eigenmittel.....	18
1.5.2. Ausgaben des EAGFL-Garantie.....	20
1.5.3. Strukturausgaben.....	21
2. Untersuchungen.....	21
2.1. Das organisierte Verbrechen (Tätigkeit der <i>Task Groups</i> ).....	22
2.1.1. Zigarettschmuggel.....	22
2.1.2. Alkoholschmuggel.....	23
2.1.3. Olivenöl.....	24
2.2. Angriffe auf die Politik der Gemeinschaft in den einzelnen Haushaltsbereichen.....	25
2.2.1. Zollpräferenzregelungen (Eigenmittel).....	26

2.2.1.1.	Einfuhr von Kraftfahrzeugen.....	27
2.2.1.2.	Einfuhr von Knoblauch aus China.....	27
2.2.1.3.	Textilwaren aus China .....	28
2.2.1.4.	Einfuhr von Thunfischkonserven aus der Türkei .....	29
2.2.2.	Gemeinsame Agrarpolitik.....	29
2.2.2.1.	Ausfuhr von Fleisch nach Jordanien.....	29
2.2.2.2.	Weinausfuhren.....	30
2.2.2.3.	Kartoffeln - Stärke .....	31
2.2.2.4.	Milchquoten .....	32
2.2.3.	Strukturpolitik .....	32
2.2.3.1.	Finanzierung von Fortbildungsinstituten aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) .....	32
2.2.3.2.	Europäischer Sozialfonds: Niederlande, Regionen "Rijnmond und Gelderland" 33	
2.2.3.3.	EAGFL-Ausrichtung .....	33
2.2.3.4.	PIC LEADER I.....	34
2.2.3.5.	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) – Aquakultur – überhöhte Rechnungen für Aquakulturanlagen.....	35
2.2.4.	Direkte Ausgaben.....	36
2.2.4.1.	Berufsbildungsprogramm "LEONARDO DA VINCI" .....	36
2.2.4.2.	Ausgaben für Forschung im Bereich der Telekommunikation .....	37
2.2.5.	Untersuchungen mit internen Verbindungen.....	37
2.2.5.1.	Vertrag über die Bewachung der Kommissionsgebäude .....	38
2.2.5.2.	Mißbräuchliche Verwendung von Geldern für Entwicklungshilfeprogramme .....	38
2.3.	Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer.....	39
3.	Wichtige Entwicklungen im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften .....	40
3.1.	Reform des gemeinschaftlichen Versandverfahrens .....	41
3.1.1.	Legislativmaßnahmen : Durchführungsvorschriften zum gemeinschaftlichen Zollkodex und Übereinkommen über das gemeinsame Versandverfahren.....	41
3.1.2.	Operative Maßnahmen .....	41
3.1.3.	Das neue EDV-gestützte Versandverfahren – NCTS .....	42

3.2.	Reform der Präferenzregelungen .....	43
3.3.	Indirekte Steuern .....	44
3.4.	Reform des Finanzmanagements (SEM 2000) .....	48
3.5.	<i>Corpus Juris</i> .....	49
3.6.	Vergleichende Analyse (Berichte gemäß Artikel 209a EGV) .....	49
4.	Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten .....	50
4.1.	Die Initiativen der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft .....	50
4.2.	Artikel 280 EG-Vertrag und die gemeinsame Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen.....	51
4.3.	Zusammenarbeit der Justizbehörden .....	52
4.4.	Schutz des Euro.....	53
4.4.1.	Mitteilung der Kommission vom 22. Juli 1998 .....	54
4.4.2.	Informationsaustausch und Zusammenarbeit .....	55
4.5.	Zusammenarbeit im Zollbereich .....	56
4.6.	Fortbildungsmaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft .....	56
5.	Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Drittländern .....	57
5.1.	Die Heranführungsstrategie .....	57
5.2.	Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern über die gegenseitige Unterstützung .....	59

## EINLEITUNG

Der zehnte Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung wurde vor einem völlig anderen Hintergrund als in den Vorjahren ausgearbeitet: Nach der Veröffentlichung des ersten Berichts unabhängiger Sachverständiger am 15. März 1999<sup>1</sup> trat die Kommission am 16. März 1999 geschlossen zurück. Sie hielt es unter diesen Umständen nicht für zweckmäßig, den Jahresbericht zum üblichen Termin zu veröffentlichen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß der Bericht noch in der Amtszeit der Vorgängerkommission von der Task-Force "Koordinierung der Betrugsbekämpfung" (UCLAF) begonnen und nach Amtsantritt der Kommission Prodi durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) vollendet wurde. Der Bericht spiegelt somit den Übergang von der alten zur neuen Kommission sowie von der alten Betrugsbekämpfungsstelle zum neu geschaffenen Amt wider.

Mit dem Jahresbericht für 1998 wird zum letzten Mal eine Bilanz der Tätigkeiten der Task-Force "Koordinierung der Betrugsbekämpfung" (UCLAF) gezogen. Denn am 28. April 1999 beschloß die Kommission, das in Bezug auf seine operationelle Tätigkeit unabhängige Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>2</sup> zu errichten, das alle bisherigen Aufgaben der UCLAF übernommen hat. Durch das am 1. Juni 1999 in Kraft getretene neue Regelwerk<sup>3</sup> wurden die Kompetenzen des Amtes gestärkt und auf alle Tätigkeiten ausgeweitet, die den Schutz der Gemeinschaftsinteressen gegen vorschriftswidriges Verhalten, das mit administrativen oder strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden kann, zum Ziel haben.

Der Gemeinschaftshaushalt 1998<sup>4</sup> belief sich auf 82,8 Mrd. Ecu (Ausführung der Mittel für Zahlungen). Finanziert wurde er aus traditionellen Eigenmitteln (14 Mrd. Ecu), MwSt-Eigenmitteln (33 Mrd. Ecu) und direkt abgeführten BSP-Eigenmitteln als Haupteinnahmequelle (35 Mrd. Ecu). Den größten Ausgabenblock bildeten wie immer die Agrarausgaben (39,1 Mrd. Ecu, d.h. 47 % der gesamten Haushaltsausgaben). Auf die strukturpolitischen Maßnahmen entfielen 28,8 Mrd. Ecu (35 % des Gesamtvolumens) und auf die von der Kommission direkt verwalteten Mittel (Maßnahmen im Außenbereich, Forschung und Entwicklung... usw.) 10,7 Mrd. Ecu (13 % des Gesamtvolumens, ohne Personal- und Verwaltungsausgaben).

Die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen bei der Aufdeckung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften eng zusammenarbeiten. Die Verantwortung liegt dabei in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, da sie es sind, die die traditionellen Eigenmittel für die Gemeinschaften erheben und etwa 80 % der Gemeinschaftsmittel verwalten. Auf der Grundlage der Begriffe "Unregelmäßigkeit" und "Betrug" (letzterer beschreibt eine Unregelmäßigkeit mit Elementen der Vorsätzlichkeit, und damit einen Straftatbestand) konnte erstmalig der Versuch unternommen werden, die Zahl der Fälle von Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zu bestimmen. Dabei hat sich jedoch herausgestellt, daß die zur Analyse herangezogenen Meldungen der

---

<sup>1</sup> "Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission".

<sup>2</sup> Beschluß der Kommission 1999/352/EG, EGKS, Euratom, vom 28 April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. L 136 vom 31. 5. 1999, S. 20.

<sup>3</sup> Das Regelwerk umfaßt neben dem genannten Beschluß der Kommission insbesondere eine Verordnung (EG) des Rates und des Europäischen Parlaments über die Untersuchungen des Amtes (OLAF) sowie eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die internen Untersuchungen des Amtes (ABl. L 136 vom 31. 5. 1999).

<sup>4</sup> Quelle: Europäische Kommission, Haushaltsvademekum, Ausgabe 1999, SEK(1999) 1100.

Mitgliedstaaten gegenwärtig nicht präzise und einheitlich genug sind, um detaillierte Statistiken erstellen zu können. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, daß 20 % der gemeldeten "Unregelmäßigkeiten" als "Betrug" zu qualifizieren sind.

Gleichwohl müssen die im ersten Kapitel aufgezeigten Tendenzen und Schwerpunkte mit Vorsicht interpretiert werden. So ist stets zu berücksichtigen, daß sich hinter der Meldung, die ein Mitgliedstaat in Erfüllung seiner Betrugsbekämpfungspflichten übermittelt, eine Unregelmäßigkeit bzw. ein Betrugsfall verbergen kann, der sich - wie 1998 beim EAGFL - über mehrere Jahre erstreckt. Außerdem kann eine kleine Zahl von Betrugsfällen die Statistik erheblich beeinflussen, ohne daß sich hieraus allgemeine Tendenzen ableiten ließen. Außerdem beginnen die in den letzten Jahren durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen Wirkung zu zeigen.

So waren die Kontrollen beispielsweise im Bereich der Eigenmittel 1997 besonders ergiebig: die von den Mitgliedstaaten gemeldeten sowie die im Rahmen gemeinsamer Kontrollen der UCLAF und der Mitgliedstaaten aufgedeckten Fälle ergaben zusammen ein Schadensvolumen von nahezu 1. Mrd. Ecu, das sind 6,6 % der für das genannte Jahr veranschlagten Eigenmitteleinnahmen (14 Mrd. Ecu); 1998 hingegen betrug das festgestellte Schadensvolumen nur noch die Hälfte dieses Betrags (538 Mrd. Ecu oder 3,8 % des unverändert gebliebenen Eigenmittelersatzes). Entscheidenden Einfluß auf die Statistiken 1997 hatte die Zigaretten-Betrugsfälle. Der für 1998 festzustellende signifikante Rückgang des dabei entstandenen finanziellen Schadens spiegelt die Erfolge wider, die bei der Bekämpfung dieser Schwarzmarktgeschäfte vor Ort in Spanien und Andorra erzielt wurden. So setzte die UCLAF in dem betreffenden Jahr zusammen mit den zuständigen nationalen Behörden weiter alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein, damit die laufenden Untersuchungen abgeschlossen, die Schuldigen bestraft und die hinterzogenen Beträge eingefordert werden konnten.

Bei den Strukturfonds haben einige Mitgliedstaaten noch Schwierigkeiten, ihren Meldepflichten nachzukommen. So beläuft sich das Schadensvolumen der 1998 mitgeteilten Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten auf 42 Mio. Ecu gegenüber 57 Mio. Ecu im Jahr 1997. Andererseits hat die UCLAF in diesem Zeitraum weniger Fälle in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten behandelt, so daß das Schadensvolumen in diesen Fällen nur 7 Mio. Ecu gegenüber 60 Mio. Ecu im Jahre 1997 beträgt. Die globale Haushaltsinzidenz der Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten sank damit - bei einem mit 28 Mrd. gegenüber 26 Mrd. in etwa unverändertem Budget - von 0,45 % im Jahr 1997 auf 0,18 % im Jahre 1998. Beim Kohäsionsfonds sind keine Unregelmäßigkeiten gemeldet worden. Dies läßt sich vermutlich damit erklären, daß nur vier Mitgliedstaaten aus diesem 1994 eingerichteten Fonds gefördert werden und diese die daraus finanzierten Projekte, die auf Jahresbasis abgewickelt werden, genauer überwachen<sup>5</sup>.

In der Task-Force UCLAF führt ein Referat allein sämtliche Untersuchungen in den Bereichen Strukturfonds, direkte Ausgaben und Korruption (einschließlich Fälle, in die möglicherweise Beamte oder Bedienstete des Organs verwickelt sind). Dieses Referat hat im Laufe des Jahres 1998 diesen "internen" Fällen, die einen größeren Arbeitsaufwand erfordern, absoluten Vorrang eingeräumt, was sich natürlich auf die Gesamtzahl der Untersuchungen ausgewirkt hat.

---

<sup>5</sup> Griechenland, Irland, Portugal, Spanien.

Im Bereich des EAGFL-Garantie ist die umgekehrte Entwicklung zu verzeichnen: Für 1997 wurde, bedingt durch Betrug und Unregelmäßigkeiten, ein finanzieller Schaden in Höhe von 317 Mio. Ecu ermittelt; das entsprach 0,79 % der Mittel des Haushaltsjahres (über 40 Mrd. Ecu ). 1998 belaufen sich die Einbußen auf 420 Mio. Ecu, was - bei einem niedrigeren Ausgabenvolumen von 39,1 Mrd. Ecu - mehr als 1 % ausmacht. Diese Differenz erklärt sich dadurch, daß die Mitgliedstaaten 1998 einige neue Fälle von Unregelmäßigkeiten mitgeteilt hatten, die erst nach mehrjährigen Ermittlungen aufgeklärt werden konnten.

Die aus dieser Untersuchungs- und Koordinierungstätigkeit gewonnenen Erkenntnisse haben die Durchführung bedeutender Maßnahmen im Bereich der Vorbeugung, ermöglicht. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Anpassung des Rechtsrahmens und der Verbesserung der Gemeinschaftsgesetzgebung, um diese entsprechend den von der Kommission im Rahmen der « SEM 2000 »-Initiative und der darin enthaltenen Empfehlung Nr. 7<sup>6</sup> weniger betrugsanfällig zu gestalten :

- die Reform des Versandverfahrens, deren Notwendigkeit sich aus den vor Ort getroffenen Feststellungen ergab, wurde 1998 gemäß dem von der Kommission 1995 angenommenen Aktionsplan fortgeführt ;
- ebenso die Reform der Präferenzregelungen, welche 1996 mit einer ersten Verbesserung des Allgemeinen Präferenzsystems eingeleitet worden war, wurde 1997 und 1998 in umfassenderer Form fortgeführt, insbesondere durch die Mitteilung der Kommission über die Verwaltung der Präferenzregelungen, die den Schwerpunkt auf das beträchtliche Risiko für Betrug und Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich legt. Dies führte Ende 1998 zur Einführung einer neuen Schutzklausel in das neue Schema des Allgemeinen Präferenzsystems, welche juristisch mit dem Schutz der finanziellen Interessen verbunden ist und es der Kommission ermöglicht, bei bedeutenden Betrugsfällen sowie Mängeln in der Verwaltungszusammenarbeit mit Drittstaaten rasch zu handeln. Diese Entwicklungen bilden außerdem die Grundlage für die gegenwärtigen Arbeiten zur Schaffung eines horizontalen, für alle Präferenzabkommen bei Betrugsfällen anwendbaren Rechtsinstruments. Ein solches Instrument hatte die Kommission in der oben genannten Mitteilung gefordert ;
- außerdem wurde das System der Finanzkorrekturen im Bereich der Strukturmaßnahmen im Sinne der im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik bestehenden Regelung verstärkt. Vergleichbare Maßnahmen sind auch für den Bereich der traditionellen Eigenmittel vorgeschlagen worden ;
- durch verschieden Maßnahmen mit Präventivcharakter konnten außerdem mehrere spezifische Bestimmungen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik (Ausfuhrerstattungen, BSE, ...) verstärkt werden.

Über den rein finanziellen Aspekt des Schutzes der Gemeinschaftsinteressen hinaus, wurden 1998 wichtige Initiativen ergriffen, die ebenfalls erwähnt werden sollten.

Dazu gehören Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaftsinteressen vor kriminellen Machenschaften, ja sogar vor dem organisierten Verbrechen, das die Gemeinschaftsfinanzen als Angriffsobjekt ausgewählt hat und damit auch die Fundamente zentraler Bereiche der Gemeinschaftspolitik angreift, Volkswirtschaften gefährdet und die Glaubwürdigkeit des europäischen Aufbauwerks untergräbt. Diese kriminellen Verhaltensweisen erfordern ein angemessenes strafrechtliches Vorgehen, bei dem Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht zusammenwirken müssen, um den Straftätern Einhalt zu gebieten und eine Ausweitung ihrer Machenschaften zu verhindern.

Außerdem erfordern die neuen Politiken der Union, wie die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung des Euro, die Einführung eines gemeinschaftlichen

---

<sup>6</sup> SEK(96) 1802/4, siehe Jahresbericht 1996, Kapitel 1, S.11.

Schutzmechanismus gegen Geldfälschung. Ferner müssen die Beitrittskandidaten im Rahmen der Heranführungsstrategie bei der Einrichtung eines sowohl in organisatorischer als auch in operativer Hinsicht angemessenen Systems zum Schutz der Gemeinschaftsinteressen unterstützt werden.

Schließlich ist festzuhalten, daß die 1995 im Rahmen des Titel VI des Vertrages angenommenen Rechtsinstrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften trotz wiederholter Aufforderungen des ECOFIN-Rates, des JI-Rates sowie des Europäischen Rates nach wie vor nicht ratifiziert worden sind. Hingegen sind die Instrumente, die zur selben Zeit im Rahmen des ersten Pfeilers angenommen wurden, inzwischen zur Anwendung gelangt.

## 1. ANALYSEN UND STATISTIKEN

### 1.1. Betrug und andere Unregelmäßigkeiten

Die Betrugsbekämpfung dient zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (und damit der Interessen der europäischen Steuerzahler) vor rechtswidrigen Verhaltensweisen. Diese können verschiedenartig sein und reichen von der irrtümlichen Mißachtung einer gemeinschaftsrechtlichen Norm bis zu vorsätzlichen, häufig von kriminellen Organisationen begangenen Straftaten.

Damit der Gemeinschaftshaushalt wirksam geschützt wird, umfassen die Rechtsinstrumente im Bereich der Betrugsbekämpfung sämtliche rechtswidrigen Verhaltensweisen von der einfachen "Unregelmäßigkeit" bis zum organisierten "Betrug". Der viel weiter gefaßte Begriff der "Unregelmäßigkeit" wird im Gemeinschaftsrecht wie folgt definiert:

«Der Tatbestand der **Unregelmäßigkeit** ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe»<sup>7</sup>.

Der Begriff "Betrug" wird hingegen für eine Verhaltensweise verwendet, die strafrechtlich geahndet wird, und ist wie folgt umschrieben:

«umfaßt der Tatbestand des **Betrugs** zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

a) im Zusammenhang mit Ausgaben jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend

- die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden;
- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
- die mißbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind;

b) im Zusammenhang mit Einnahmen jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend

- die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden;
- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;

---

<sup>7</sup> Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates (ABl. L 312 vom 23.12.1995).

- die mißbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge»<sup>8</sup>.

Entsprechend diesen Definitionen umfaßt der allgemeine Begriff der "Unregelmäßigkeit" auch den "Betrug", der sich jedoch von "anderen Unregelmäßigkeiten" vor allem durch die Vorsätzlichkeit der Straftat und den Einsatz rechtswidriger Mittel unterscheidet und strafrechtlich verfolgt wird. Wenn der Tatbestand des Betrugs erfüllt ist, werden viel schärfere Strafverfolgungsmaßnahmen ergriffen und die Gerichte befaßt, während bei anderen Unregelmäßigkeiten vor allem auf einen finanziellen Ausgleich abgestellt wird.

Somit wäre es sicher hilfreich, im Bericht über die Tätigkeit der UCLAF den "Betrug" genauer von "anderen Unregelmäßigkeiten" unterscheiden zu können. Die Angaben der Mitgliedstaaten sind dafür jedoch nicht hinreichend genau und zuverlässig. Selbst die Angaben zur "Art der Unregelmäßigkeit" sind mit Vorsicht zu sehen.

- Die Vorgehensweise der zuständigen Behörden bei der Mitteilung von Fällen unterscheidet sich stark je nach Mitgliedstaat (der Anteil an als "Betrug" eingestuften "Unregelmäßigkeiten" beträgt zwischen 0 und 76 %). Die ursprüngliche Zuordnung eines Sachverhalts kann davon abhängen, ob die Kontroll- oder Ermittlungsbehörde über strafrechtliche Kompetenzen verfügt<sup>9</sup>.
- Wenn man sich nicht nur auf die "Art der Unregelmäßigkeit", sondern auch auf die Beschreibung des modus operandi durch die Mitgliedstaaten bezieht, wird deutlich, daß eine größere Zahl an Fällen insbesondere im Bereich der Eigenmittel tatsächlich als "Betrug" einzustufen wäre.
- Schließlich kann sich auch die juristische Beurteilung eines Sachverhalts im Laufe der Zeit ändern, und ein Fall, der zu Beginn der Ermittlungen als "Betrug" angesehen und auch als solcher mitgeteilt wurde, kann sich am Ende des Gerichtsverfahrens als einfache "Unregelmäßigkeit" herausstellen und umgekehrt.

Für Fälle, die von der UCLAF in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geprüft werden, wäre diese Unterscheidung aus folgenden Gründen jedoch nicht geeignet: erstens konzentriert sich die UCLAF bewußt auf komplexe, staatenübergreifende Fälle, sogenannte "schwere" Unregelmäßigkeiten, die oft der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind und von den Mitgliedstaaten nicht ohne Unterstützung durch die Gemeinschaft gehandhabt werden können; zweitens ist die UCLAF nicht zur Klärung der Frage befugt, ob mit einer Unregelmäßigkeit ein Straftatbestand erfüllt wurde, da ihre Ermittlungen nur darauf abzielen, die Rechtswidrigkeit eines Vorgangs festzustellen, und es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die betreffende Unregelmäßigkeit strafrechtlich zu ahnden.

## 1.2. Festgestellter und mutmaßlicher Betrug

Eine vorsichtige Interpretation aller Sachverhaltselemente, über die UCLAF verfügt, läßt die Schätzung zu, daß in allen Haushaltsbereichen zusammengenommen einer aus fünf Fällen als "Betrug" einzustufen ist und die Anwendung strafrechtlicher Maßnahmen rechtfertigt<sup>10</sup>. Während "andere Unregelmäßigkeiten" zumeist von einer Verwaltungsbehörde festgestellt werden können, obliegt es den Justizbehörden, d.h.

---

<sup>8</sup> Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995).

<sup>9</sup> So wurden etwa die meisten von Italien mitgeteilten Fälle von der *Guardia di Finanza* aufgedeckt, die keine reine Verwaltungsbehörde ist.

<sup>10</sup> Zum Beispiel bei Fälschungsdelikten.

im allgemeinen den Gerichten, darüber zu befinden, ob der Straftatbestand "Betrug" erfüllt wurde. Zwischen der Einleitung eines Strafverfahrens und dem Erlaß des Urteils kann ein beträchtlicher Zeitraum liegen.

Darüber hinaus könnte die Bezeichnung einer von UCLAF geprüften Unregelmäßigkeit als "Betrug" nur als Angabe für den Schweregrad des Falles dienen. Die UCLAF verfügt nur über die im Zuge der Ermittlungen in Erfahrung gebrachten Tatsachen und kann nur (etwa durch Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten) einen Beitrag zum Verfahren vor den nationalen Gerichten leisten. Wenn die Kommission einen Sachverhalt als "Betrug" einstuft, gilt dies somit nur vorläufig, bis die zuständigen nationalen Behörden darüber befinden. Die Mitgliedstaaten sollten diese Urteile in die förmliche Mitteilung aufgrund der jeweils anwendbaren sektoralen Regelung aufnehmen.

Dies gilt auch für die Angabe der Höhe des betreffenden Betrags. Insbesondere bei Betrugsdelikten können die Auswirkungen auf den Haushalt erst aufgrund des Gerichtsurteils genau festgestellt werden. Davor können nur mehr oder weniger exakte Schätzungen vorgenommen werden. Dies trifft besonders auf UCLAF-Ermittlungen zu, die ja gerade zur Feststellung des Sachverhalts im jeweiligen Kontext dienen. Der Betrag ergibt sich erst im Zuge der Ermittlungen<sup>11</sup>.

Damit die tatsächlichen Auswirkungen von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten genau festgestellt werden können, müssen sowohl die von den Mitgliedstaaten als Ergebnis ihrer Untersuchungen mitgeteilten Beträge, als auch die von der Kommission in offenen Fällen, zu denen sie von den Mitgliedstaaten noch keine förmliche Mitteilung erhalten hat, geschätzten Summen berücksichtigt werden. Wenn die Mitgliedstaaten ihrer Berichtspflicht nachkommen, können die geschätzten Auswirkungen von Fällen, die noch von der UCLAF geprüft werden, anhand der Mitteilungen der Mitgliedstaaten (oft für ein Folgejahr) bestätigt (oder korrigiert) werden.

### **1.3. Die Situation 1998**

#### *1.3.1. Von den Mitgliedstaaten mitgeteilte Unregelmäßigkeiten*

Für das Jahr 1998 haben die Mitgliedstaaten der Kommission 5 091 Unregelmäßigkeiten, darunter auch mögliche Betrugsfälle, mit einem Schadensvolumen von insgesamt 577 Mio. ECU mitgeteilt. Eine erste Analyse der Mitteilungen zeigt, daß der Anteil der Fälle von Unregelmäßigkeiten mit Betrugsverdacht über alle Haushaltsbereiche hinweg in etwa 20% sowohl hinsichtlich der Zahl der Fälle als auch des Schadensvolumens ausmacht.

Diese von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Fälle verteilen sich wie folgt :

---

<sup>11</sup> Diese Überlegungen können anhand des Falles von Zigarettenschmuggel verdeutlicht werden. Wenn bei einer Kontrolle eine bestimmte Menge an geschmuggelten Zigaretten sichergestellt wird, müssen die Ermittlungen auch eventuelle frühere betrügerische Tätigkeiten erfassen, die noch nicht aufgedeckt worden sind. Die Auswirkungen des Betrugs in finanzieller Hinsicht sind aufgrund aller rechtswidrigen Einfuhren und nicht nur aufgrund der gerade beschlagnahmten Menge an Zigaretten festzustellen.

<i>Haushaltsbereich</i>	<i>Zahl der Fälle (für das Jahr 1998)</i>	<i>Schadensvolumen (in Mio. ECU)</i>	<i>% der Haushalts- mittel(*)</i>
<i>Eigenmittel</i>	2 272	249	1,77%(**)
<i>Ausgaben des EAGFL-Garantie</i>	2 412	285	0,73%
<i>Ausgaben für Strukturmaßnahmen</i>	407	43	0,15%

(\*) Der Anteil am Haushalt 1998, der auf die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Unregelmäßigkeiten entfällt, ist nur ein Anhaltspunkt für die Größenordnung, da einzelne Fälle auch mehrere zurückliegende Haushaltsjahre betreffen können (eine ein oder mehrere Jahre zurückliegende Unregelmäßigkeit hat erst 1998 mitgeteilt werden können).

(\*\*) Traditionelle Eigenmittel netto.

Eine Aufschlüsselung der Fälle auf die Mitgliedstaaten ist dem Anhang zu entnehmen (Tabellen 1 bis 4).

### *1.3.2. Fälle, in denen die UCLAF gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Untersuchungen durchführt*

Abgesehen von den von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Fällen hat die UCLAF 1998 Untersuchungen in 227 neuen Fällen eingeleitet, in denen in der Regel Verdacht auf Betrug besteht. Hinzu kommt eine Anzahl von in den vorhergehenden Jahren neu aufgetretenen Fällen, in denen 1998 gezielt ermittelt wurde. Die mutmaßlichen Auswirkungen dieser neuen Fälle sowie die Feststellungen im Zusammenhang mit Fällen, in denen die Ermittlungen noch im Gang sind<sup>12</sup>, belaufen sich auf rund 442 Mio. ECU.

<sup>12</sup>

In den Fällen, in denen bereits in den Vorjahren eine Untersuchung eingeleitet wurde, werden nur diejenigen Beträge zusätzlich buchmäßig erfaßt, bei denen 1998 eine Entwicklung hinsichtlich des Schadensvolumens eingetreten ist, die über die ursprüngliche Schätzung hinausgeht (d.h. ungefähr dreißig Fälle, alle Bereiche insgesamt).

<i>Haushaltsbereich</i>	<i>Neue Untersuchungen (für das Jahr 1998)</i>	<i>Schätzbetrag (in Mio. ECU)</i>	<i>% der Haushaltsmittel(*)</i>
<i>Eigenmittel</i>	89	289	2,05%(**)
<i>Ausgaben des EAGFL-Garantie</i>	73	135	0,35%
<i>Ausgaben für Strukturmaßnahmen</i>	41	7	0,02%
<i>Direkte Ausgaben</i>	24	11	0,10%

(\*) Der Anteil, der durch UCLAF im Jahre 1998 eingeleiteten Untersuchungen, am Haushalt ist nur ein Anhaltspunkt für die Größenordnung, da einzelne Fälle auch mehrere zurückliegende Haushaltsjahre betreffen können (eine im Jahr 1998 eingeleitete Untersuchung kann einen mehrere Jahre zurückliegenden Betrugsverdacht betreffen)

(\*\*) Traditionelle Eigenmittel netto.

#### 1.4. Tendenzen

Vergleicht man die Entwicklung der letzten Jahre, so ist eine gewisse Stabilisierung der Zahl der neuen Fälle und ihrer finanziellen Auswirkungen festzustellen. Dies gilt sowohl für die Betrugsfälle als auch für sonstige Unregelmäßigkeiten.

##### 1.4.1. Mitteilungen der Mitgliedstaaten<sup>13</sup>

###### 1.4.1.1. Traditionelle Eigenmittel

Die Zahl der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten weist beträchtliche Schwankungen auf. Nachdem sie 1997 ihren Höchststand erreicht hatte, ist sie 1998 auf den Stand von 1995 zurückgegangen<sup>14</sup>.

Während sich die Schadensbeträge in der Vergangenheit von Jahr zu Jahr erhöhten, ist 1998 ein gewisser Rückgang gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen. Die von den Mitgliedstaaten für 1998 festgestellten und gemeldeten niedrigeren Beträge

<sup>13</sup> Die Schaubilder 1, 3 und 5 im Anhang zeigen die Entwicklung der Mitteilungen der Mitgliedstaaten seit 1995.

<sup>14</sup> Seit Mitte 1996 übermitteln die Mitgliedstaaten die Informationen über Betrugsfälle und andere Unregelmäßigkeiten direkt an die Kommission mit Hilfe eines EDV-Programms (« OWNRES »). Die als Anlage beigefügte Grafik 1 gibt den Stand dieser elektronischen Mitteilungen (ursprüngliche Mitteilungen und Folgemitteilungen) am 4. Oktober 1999 wieder. Diese Mitteilungen beziehen sich nicht nur auf das Jahr 1998, sondern, soweit eine Aktualisierung der ursprünglichen Mitteilung veranlasst war, auch auf die vorausgegangenen Jahre. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten mehrfach aufgefordert, von sich aus eine Aktualisierung der Betrugsfälle und anderen Unregelmäßigkeiten vorzunehmen, die sich auf den Zeitraum 1989 (dem Beginn der Mitteilungspflicht) bis 1996 beziehen, und dafür das neue elektronische Kommunikationsmittel zu verwenden. Man kann daher davon ausgehen, dass die Kommission in den nächsten Jahren schrittweise über genauere und verlässlichere Daten verfügen wird.

stehen jedoch nicht im Einklang mit den Ergebnissen der Untersuchungen, die die UCLAF in den vergangenen Jahren gemeinsam mit den Mitgliedstaaten durchgeführt hat. Allein bei **Zigaretten** wurden den Angaben der Mitgliedstaaten zufolge geschmuggelte Mengen im Wert von fast 5 Mrd. ECU beschlagnahmt (also 78% mehr als 1997), was einem Verlust von 118 Mio. ECU für den Gemeinschaftshaushalt entspricht.

Mit 16% der aufgedeckten Fälle und 12% des Gesamtschadensvolumens erweist sich der Bereich der **Präferenzregelungen** immer noch als besonders betrugsanfällig. Dagegen ist die Zahl der aufgedeckten Fälle - und insbesondere das Schadensvolumen - im Bereich des **externen Versandverfahrens** gegenüber den Vorjahren eindeutig rückläufig. Dies könnte damit zu erklären sein, daß dieser Art von Vorgängen besondere Beachtung geschenkt wird und das System der vorherigen Mitteilung<sup>15</sup> zum Einsatz gelangt.

#### 1.4.1.2. Ausgaben des EAGFL-Garantie

Die für das Jahr 1998 mitgeteilten 2 412 Fälle (Betrug und Unregelmäßigkeiten) bedeuten einen Anstieg um fast 20% gegenüber 1997 und um fast 40% gegenüber 1995.

Nach einem beträchtlichen Rückgang der Schadensbeträge bei den Mitteilungen für den Zeitraum 1995-1997 ist das Gesamtschadensvolumen 1998 erneut gestiegen (+ 75%). Der Grund hierfür ist, daß Italien vier sehr schwere Fälle im Olivenölsektor (Verbrauchsbeihilfe) mitgeteilt hat, die sich auf einen mehrere Jahre umfassenden Zeitraum beziehen. Damit wird die Feststellung der Kommission bestätigt<sup>16</sup>, daß sich die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der mitgeteilten Unregelmäßigkeiten nicht bezogen auf ein einziges Haushaltsjahr ermitteln lassen, da sie weitgehend von dem (zufallsbedingten) Zeitpunkt der Aufdeckung der Unregelmäßigkeiten abhängig sind.

Die von den Mitgliedstaaten festgestellten Unregelmäßigkeiten betreffen nach wie vor in erster Linie Maßnahmen, die als Marktstützung zu bezeichnen sind. Der Anteil der Ausfuhrerstattungen ist verhältnismäßig stabil geblieben. Am stärksten betroffen sind die Bereiche Olivenöl, Rindfleisch und Rinder sowie Milcherzeugnisse.

#### 1.4.1.3. Strukturausgaben

Die Zahl der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten und mitgeteilten Fälle nimmt weiter zu, was darauf hindeutet, daß die Kontrollsysteme immer effizienter werden. Allerdings sind Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verzeichnen: Der von den Kommissionsdienststellen aufgedeckte Fall von großangelegtem Betrug im Bereich des Sozialfonds in den Niederlanden<sup>17</sup> hat deutlich gemacht, welche Schwierigkeiten dieser Mitgliedstaat hat, der Meldepflicht nachzukommen. Generell hat dieser Mitgliedstaat im Haushaltsjahr 1998 nur drei Fälle von Unregelmäßigkeiten, alle drei im Rahmen des EFRE, mitgeteilt.

---

<sup>15</sup> Vgl. Ziffer 4.5, Seite 56.

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere Jahresbericht 1994, Kapitel 6, Abschnitt 2.

<sup>17</sup> Vgl. Ziffer 2.2.3.2, Seite 33.

1998 bezieht sich etwa die Hälfte der gemeldeten Fälle – und Schadensbeträge – auf den Sozialfonds; 1997 entfielen auf diesen Fonds weniger als 40% der Fälle und der Schadensbeträge. Gemessen an der Haushaltsausstattung ist das Schadensvolumen der Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Bereich des Sozialfonds (0,28%) und des EAGFL-Ausrichtung (0,23%) höher als im Bereich des Regionalfonds (0,11%) und des FIAF (0,12%).

#### 1.4.2. Fälle, in den die UCLAF Untersuchungen durchführt<sup>18</sup>

Die UCLAF hat 1998 insgesamt 346 *Untersuchungen* in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführt; sie erstrecken sich nicht nur auf die neuen Fälle des Jahres, sondern auch auf die Fälle, in denen bereits erste Schritte eingeleitet wurden. 132 Untersuchungen betrafen die Eigenmittel (Industrie-, Fischerei-, Agrar- und Textilerzeugnisse, Zigaretten), 135 den EAGFL-Garantie, 79 die Strukturmaßnahmen (Strukturfonds und Kohäsionsfonds) und die von der Kommission verwalteten direkten Ausgaben (« Forschung », Ausgaben zugunsten bestimmter Drittländer – Programme PHARE und TACIS, EEF-Ausgaben ...).

Ein Teil dieser Untersuchungen - 55 oder rund 16% der Gesamtzahl - wurde in Drittländern durchgeführt. Von den Humanressourcen her (Zahl der Bediensteten/Tag) machen sie jedoch fast 30% der operativen Tätigkeit aus.

Zu den Prioritäten der Kommission gehört die Bekämpfung der betrügerischen Praktiken organisierter Banden, ja der organisierten Kriminalität. Daher haben die spezialisierten *Task-groups* der Kommission (Zigaretten, Alkohol, Olivenöl...) 1998 ihre Tätigkeit in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortgesetzt und intensiviert, um diesen großen lukrativen Geschäften entgegenzuwirken und ihre Ausweitung zu verhindern. Deshalb wurden auch in den Tätigkeitsbereich der UCLAF - über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hinaus - andere Aktivitäten im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität wie die Bekämpfung des Handels mit nachgeahmten Erzeugnissen (Produktpiraterie) einbezogen.

Diese Fälle müssen strafrechtlich verfolgt werden, da nur dies eine abschreckende Wirkung gegenüber der organisierten Kriminalität haben kann, die von den Unterschieden zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten profitiert.

##### 1.4.2.1. Traditionelle Eigenmittel

Daß sich das Schadensvolumen 1998 gegenüber 1997 bei gleichzeitig steigender Zahl der Untersuchungen verringert hat, ist damit zu erklären, daß Schadensbeträge im Zusammenhang mit Fällen von schwerem Betrug in verschiedenen Tätigkeitsbereichen für ein bestimmtes Jahr buchmäßig erfaßt werden, während die diesbezüglichen Untersuchungen in dem (den) darauffolgenden Jahr(en) fortgesetzt werden. So wurden beispielsweise im Falle des über Montenegro laufenden Zigarettschmuggels<sup>19</sup> die einschlägigen Untersuchungen 1998 fortgesetzt. Gleiches gilt für den Zigarettschmuggel<sup>20</sup> über Andorra im Jahr 1997, gegen den im

---

<sup>18</sup> Die Schaubilder 2, 4, 6 und 7 im Anhang zeigen die Entwicklung der Fälle seit 1995, in denen die UCLAF in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Untersuchungen eingeleitet hat.

<sup>19</sup> Vgl. Jahresbericht 1997, Kapitel 2, Ziffer 1.1.3, Seite 20.

<sup>20</sup> Vgl. Jahresbericht 1997, Kapitel 2, Ziffer 2.1.1.5, Seite 21.

Rahmen der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Andorra spezifische Maßnahmen getroffen wurden<sup>21</sup>.

#### 1.4.2.2. Ausgaben des EAGFL-Garantie

Im Bereich des EAGFL-Garantie ist die Zahl der neuen Fälle, in denen 1998 eine Untersuchung eingeleitet wurde, genau so hoch wie 1996, höher als 1997, aber niedriger als 1995. Daran läßt sich ablesen, daß für die Ermittlungen in den großen Fällen, in denen in den vergangenen Jahren Untersuchungen eingeleitet wurden, noch substantielle Ressourcen benötigt werden. Im Falle der Untersuchungen der UCLAF erreichten die Schadensbeträge 1997 ihr höchstes Niveau, während bei den Mitteilungen der Mitgliedstaaten das Gesamtschadensvolumen 1997 eindeutig niedriger war als in den Vorjahren und sogar im darauffolgenden Jahr. Daran zeigt sich, daß zwischen den Ergebnissen der von einem Mitgliedstaat allein durchgeführten Ermittlungen und den Ergebnissen einer von der UCLAF koordinierten multilateralen Untersuchung eine zeitliche Diskrepanz besteht.

Gegenstand der neuen Untersuchungen sind in erster Linie die Marktstützungsmaßnahmen, die Rindfleischausfuhr und der illegale Zuckerhandel sowie die Milchquoten.

#### 1.4.2.3. Strukturausgaben

Die Fälle, in denen die UCLAF in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Untersuchung eingeleitet hat, weisen nicht die gleiche Entwicklung wie die Mitteilungen der Mitgliedstaaten auf. Ihre Zahl hat sich ebenso wie das diesbezügliche Schadensvolumen verringert. Jede zweite 1998 eingeleitete Untersuchung betrifft den *Sozialfonds*, während dieser Fonds 1997 weniger als 40% der Untersuchungen ausmachte (aber 1996 mehr als 50%). Die Zahl der in den Bereichen des *EFRE* und des *EAGFL-Ausrichtung* eingeleiteten neuen Untersuchungen ist gegenüber den Vorjahren eindeutig rückläufig.

Das Schadensvolumen in den Fällen, in denen die UCLAF eine Untersuchung durchführt, ist im Durchschnitt doppelt oder dreifach so hoch wie das Schadensvolumen in den von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Fällen.

#### 1.4.2.4. Direkte Ausgaben

Die Zahl der neuen Fälle, in denen eine Untersuchung eingeleitet wurde, ist gegenüber 1996 und 1997 zurückgegangen; das entsprechende Gesamtschadensvolumen ist ebenfalls eindeutig niedriger als 1997. Wie in den Vorjahren beziehen sich diese neuen Untersuchungen in erster Linie auf die Bereiche Forschung und Entwicklungshilfe.

### 1.5. Einziehung der ausstehenden Beträge

Die unter Ziffer 1.3 angegebenen Zahlen sollen Auskunft geben über die Gesamtauswirkungen der erwiesenen oder mutmaßlichen Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Berücksichtigt sind in diesen Zahlen somit auch gescheiterte Betrugsversuche und die dem Gemeinschaftshaushalt entstandenen Einbußen, die

---

<sup>21</sup> Vgl. Kapitel 2, Ziffer 2.1.1, Seite 22 ff.

(insbesondere bei Schmuggel) nur in Form einer Extrapolation berechnet werden können. Dagegen ist die Einziehung eine Maßnahme zur Wiedergutmachung des Schadens, die sich auf die Fälle beschränkt, in denen der betreffende Wirtschaftsbeteiligte und die genauen noch ausstehenden Beträge ermittelt werden konnten.

#### 1.5.1. *Traditionelle Eigenmittel*

Nach dem geltenden Gemeinschaftsrecht<sup>22</sup> ist die Erhebung der traditionellen Eigenmittel Sache der Mitgliedstaaten. Diese haben alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Eigenmittel unter den bestmöglichen Bedingungen festgestellt, verbucht, eingezogen und der Gemeinschaft zur Verfügung gestellt werden.

Bei der Einziehung der Eigenmittel besteht das Hauptproblem darin, daß das Einziehungsverfahren erst eingeleitet werden kann, wenn die Ansprüche von der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaates festgestellt worden sind. Dazu müssen insbesondere der fragliche Wirtschaftsbeteiligte ermittelt und die geschuldeten Abgaben genau berechnet werden. Im Falle von Schmuggel (beispielsweise von Zigaretten) ist es schwierig, ja unmöglich, die Abgaben, die bei der illegalen Einfuhr der inzwischen auf dem Markt abgesetzten Ware geschuldet wurden, nachträglich zu berechnen; wird die Ware bei der illegalen Einfuhr erfaßt, so wird sie in der Regel vernichtet, und die Abgaben werden nicht erhoben.

In Fällen, in denen die Einfuhr von Waren unter nicht gerechtfertigter Anwendung einer Präferenzregelung erfolgt, stellt sich vor allem das Problem, daß die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen unzulänglich sind und die Zusammenarbeit seitens der begünstigten Länder mit Verzögerung erfolgt oder ganz ausbleibt. Dies hat zur Folge, daß sich - auch in Fällen, in denen ein falscher Präferenzursprung effektiv festgestellt wird - die abgabenpflichtigen Einführer unter der alleinigen oder kombinierten Wirkung der für die Einziehung maßgeblichen Verjährungsfristen und aufgrund der durch die mangelnde Zusammenarbeit der begünstigten Länder bedingten Rechtsunsicherheit der Entrichtung der Zollschuld und einer etwaigen Strafverfolgung entziehen können.

In diesen Fällen und bei anderen Formen raffinierten Betrugs gut organisierter krimineller Vereinigungen ist es häufig nicht möglich, bei einem zahlungsfähigen Schuldner auch nur irgendeinen Betrag einzuziehen. Daher muß unbedingt gegen alle diese Organisationen vorgegangen werden.

Auch wenn die Beträge festgestellt sind, zeigt sich in der Praxis, daß die unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten durchgeführten Verfahren zur Einziehung der Beträge häufig sehr langsam vorangehen. Diese Langsamkeit ist vor allem auf die Dauer der Verwaltungs- und der Gerichtsverfahren zurückzuführen. Außerdem stellt die unterschiedliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Verwaltungen ein Hindernis für eine gleichmäßige Einziehung dieser Mittel dar.

Die Kommission ihrerseits überwacht die Einziehung unter anderem mit folgenden Instrumenten :

---

<sup>22</sup> Beschluß 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (Abl. Nr. L 293 vom 12.11.1994) und Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 (Abl. Nr. L 155 vom 7.6.1989).

- die Erstellung eines *zusammenfassenden Berichts* über die Mitteilungen der Mitgliedstaaten über die von ihnen durchgeführten Kontrollen und deren Ergebnisse<sup>23</sup>;
- die statistische Analyse der Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten (genannt „Stichprobe A“), die eine Darstellung der allgemeinen Aspekte des Standes der Wiedereinziehung zum Gegenstand hat. Ein erster auf dieser Grundlage erstellter Bericht wurde der Haushaltsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) im Jahr 1995 zugeleitet<sup>24</sup>;
- einer genaueren Prüfung der wichtigen Fälle, die im Rahmen eines Stichprobenverfahrens anhand objektiver Kriterien<sup>25</sup> oder im Hinblick auf die besondere Komplexität eines Falls ausgewählt werden.

Der zusammenfassende Bericht bezieht sich auf sämtliche festgestellten Unregelmäßigkeiten und damit verbundenen Schadensbeträge, ohne Berücksichtigung der Schwelle von 10 000 ECU, ab der eine Verpflichtung zur Mitteilung an die Kommission besteht<sup>26</sup>. Diesem Bericht zufolge lag die «Bruttoeinziehungsquote» (Einziehung während des Jahres) in den Mitgliedstaaten 1997 durchschnittlich bei 23%. Dieser Satz entspricht der Einziehungsquote von 27%, die sich aus den förmlichen Mitteilungen der Mitgliedstaaten für das Jahr 1998 betreffend Fälle mit einem Schadensvolumen von über 10 000 ECU ergibt.

Die finanzielle Überwachung der Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten, die Teil der Stichproben B94 und B98 sind<sup>27</sup>, läßt eine beachtliche – aber immer noch unzureichende – Verbesserung der Einziehungseffizienz erkennen (der Satz erhöht sich von 2% auf 12%) sowie einen starken Rückgang des Anteils der verjährten Forderungen (von 12% auf 4%) erkennen. Allerdings weist die Einziehungsquote je nach Erzeugnis und Zollverfahren enorme Unterschiede auf. In zwei Fällen, in denen Textilerzeugnisse mit unzulässigen Präferenzbescheinigungen<sup>28</sup> vorschriftswidrig eingeführt wurden, beträgt die Einziehungsquote 55% bzw. 60%, was beweist, daß die Einziehung möglich ist, sofern eine effiziente Zusammenarbeit mit dem betreffenden Ursprungsland aufrechterhalten wird. Diese Feststellung wird durch einen anderen Fall bestätigt, in dem ebenfalls Textilerzeugnisse vorschriftswidrig eingeführt wurden<sup>29</sup>. In diesem letztgenannten Fall beläuft sich die Einziehungsquote auf 52%.

Gemäß Artikel 17 Abs. 2 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates sind die Mitgliedstaaten nur dann nicht verpflichtet, die Eigenmittel an den Gemeinschaftshaushalt abzuführen, wenn die Einziehung aus nicht von ihnen zu

---

<sup>23</sup> Vgl. Zweiter zusammenfassender Bericht für das Haushaltsjahr 1997 [Dok. KOM (1999)110 endg. vom 12. März 1999].

<sup>24</sup> « Bericht der Kommission über die Einziehung von traditionellen Eigenmitteln bei Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten (Verfahren und Stichprobe A 94) », Dok. KOM(95) 398 endg. vom 6. September 1995. Ein zweiter Bericht ist für Ende 1999 vorgesehen.

<sup>25</sup> « Berichte über den Stand der Einziehung der traditionellen Eigenmittel bei Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten (Stichproben B 94 und B 98) », Dok. KOM(97) 259 endg. vom 9. Juni 1997 und KOM(1999) 160 endg. vom 21. April 1999.

<sup>26</sup> Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates.

<sup>27</sup> Vgl. den bereits erwähnten Jahresbericht 1994, Kapitel 6, Abschnitt 2 (B94). 9 Fälle wurden ausgewählt (B98) ; sie wurden im Rahmen der Amtshilfe mitgeteilt und machen ein Gesamtschadensvolumen von 136 Mio. ECU aus.

<sup>28</sup> Aus Laos eingeführte Kleidungsstücke und aus Kambodscha eingeführte Textilerzeugnisse.

<sup>29</sup> Aus Bangladesch eingeführte Textilerzeugnisse; dieser Fall ist nicht Teil der Stichprobe B98.

vertretenden Gründen unmöglich war<sup>30</sup>. In den von ihnen vorzulegenden Jahresberichten nach Artikel 17 Abs. 3 der genannten Verordnung müssen die Mitgliedstaaten gegebenenfalls begründen, weshalb sie daran gehindert sind, die Eigenmittel dem Gemeinschaftshaushalt zur Verfügung zu stellen. Von 1989 bis 1998 haben 7 Mitgliedstaaten der Kommission insgesamt 44 Fälle gemeldet, die sie als « nicht wiedereinziehbar » einstufen. In Anbetracht dieser geringen Zahl von Fällen hegt die Kommission Zweifel, ob alle Mitgliedstaaten den ihnen obliegenden Verpflichtungen in vollem Umfang nachkommen.

Um die Effizienz der Verfahren zu erhöhen, hat die Kommission daher vorgeschlagen, einen verbindlichen zeitlichen Rahmen (Frist von 5 Jahren) einzuführen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die nicht wieder einziehbaren Beträge aus ihrer Buchhaltung herausnehmen müssen<sup>31</sup>.

### 1.5.2. *Ausgaben des EAGFL-Garantie*

Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 729/70 des Rates gehen die finanziellen Auswirkungen der Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten, wenn keine vollständige Einziehung der fraglichen Beträge erfolgt, entweder zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts oder zu Lasten des betreffenden Mitgliedstaats, wenn dieser nicht alle seine Verpflichtungen erfüllt hat. Die Entscheidung, wer für den Verlust aufzukommen hat, wird im sogenannten Rechnungsabschlußverfahren getroffen.

Seit einigen Jahren ist die Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) im Benehmen mit den Mitgliedstaaten bestrebt, die «Altlast» abzubauen, d.h. die Beträge, die in den vor einigen Jahren mitgeteilten Fällen von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten noch einzuziehen sind. Die Kommission räumt zwar ein, daß sich die Einziehungsverfahren als besonders langwierig erweisen können, ist jedoch der Ansicht, daß ein Zeitraum von vier Jahren ausreichen dürfte, um die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und festzustellen, ob der fragliche Betrag tatsächlich eingezogen werden kann. Ist die Einziehung nach diesem Zeitraum von vier Jahren nicht eingeleitet und erweist sie sich als unmöglich, so muß die Kommission entscheiden, ob der Betrag zu Lasten des EAGFL geht (da die Einziehung aus nicht von dem betreffenden Mitgliedstaat zu vertretenden Gründen unmöglich ist) oder zu Lasten des Mitgliedstaats (da er nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist). Eine Ausnahme muß allerdings in den Fällen gemacht werden, in denen die Einziehungsanordnung einem Gericht vorliegt.

Es muß festgestellt werden, daß die Versuche der Kommission, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, die «Altlast» abzubauen und die effektive Einziehungsquote zu erhöhen, noch nicht erfolgreich waren. Der Prozentsatz der nach den vier Jahren noch einzuziehenden Beträge (ohne Berücksichtigung der bei Gericht anhängigen Fälle) hat sich von 36% bei den vor 1994 mitgeteilten Fällen<sup>32</sup> auf 50 % bei den vor

---

<sup>30</sup> Im Juli 1997 hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1552/89 unterbreitet, der dem Rat 1999 immer noch vorliegt; er zielt auf die Einführung eines Verfahrens ab, mit dem die Beträge systematischer und genauer ermittelt werden sollen, die einem Mitgliedstaat anzulasten sind, der nicht alle Einziehungsverpflichtungen eingehalten hat (Verfahren vom Typ «Rechnungsabschluß»).

<sup>31</sup> Der Vorschlag wurde dem Rat am 11. Mai 1999 vorgestellt.

<sup>32</sup> Vgl. Jahresbericht 1997, Tabelle 4.

1995 mitgeteilten Fällen erhöht. Von einem Gesamtschadensvolumen in Höhe von 1 651 Mio. ECU, das der Kommission von 1973 bis 1994 einschließlich gemeldet wurde, waren 1998 noch 824 Mio. ECU einzuziehen (ohne Berücksichtigung der Fälle vor Gericht).

Da die Mitgliedstaaten den Nachweis zu erbringen haben, daß sie mit der gebührenden Sorgfalt vorgegangen sind und alle erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um die tatsächliche Einziehung der fraglichen Beträge zu gewährleisten, wird die Kommission im Rahmen der bevorstehenden Rechnungsabschlußentscheidungen gezwungen sein, den Mitgliedstaaten beträchtliche Beträge anzulasten, wenn sie nicht den Nachweis erbringen können, daß die Einziehung objektiv unmöglich ist.

### 1.5.3. *Strukturausgaben*

Wie bei den übrigen Ausgaben sind die Mitteilungen der Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und Nr. 1831/94 der Ausgangspunkt für die finanzielle Überwachung. Im Unterschied zur den übrigen Haushaltsbereichen sind die aus Gemeinschaftsmitteln kofinanzierten Einzelprojekte jedoch in der Regel Teil eines Mehrjahresprogramms, so daß die finanzielle Situation häufig spätestens im Rahmen der Abschlußzahlung für das betreffende Programm bereinigt werden kann. Infolgedessen kann der Stand der Einziehung erst nach Abschluß des betreffenden Programms beurteilt werden.

Nimmt man nur den Stand der Einziehung bei den abgeschlossenen operationellen Programmen oder insbesondere den Stand der aus dem ersten Rahmenprogramm 1988-1993 finanzierten Projekte, so ist festzustellen, daß von dem gemeldeten Betrag in Höhe von 123 Mio. ECU 44 Mio. ECU (rund 36%) eingezogen wurden. Allerdings teilen die Mitgliedstaaten nur sehr selten die Überwachungsmaßnahmen mit, die getroffen wurden, damit die finanziellen Auswirkungen der festgestellten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten beurteilt werden können. Die Mitgliedstaaten laufen daher Gefahr, daß die Kommission die ausstehenden Beträge systematisch zu hoch veranschlagt.

## 2. **UNTERSUCHUNGEN**

Dieses Kapitel befaßt sich mit einigen der wichtigsten Fälle, in denen die UCLAF Untersuchungen durchführte. Unabhängig von dem betroffenen Sektor und der jeweils gefährdeten Gemeinschaftspolitik waren zunächst Netze der organisierten Kriminalität Gegenstand dieser Nachforschungen. In den nachfolgenden Abschnitten wird näher auf bestimmte Untersuchungen zum Schutz der Gemeinschaftspolitik in ihrer Gesamtheit eingegangen. Hierzu gehört die Handelspolitik ebenso wie die Agrar- und die Strukturpolitik und die mit "direkten Ausgaben" verbundenen Maßnahmen, die nicht über die Mitgliedstaaten, sondern unmittelbar von den Kommissionsdienststellen durchgeführt werden. Einige dieser ausgabenwirksamen Maßnahmen beinhalten "interne" Aspekte. Hierbei wurden schwerwiegende Unregelmäßigkeiten und Fälle von Mißwirtschaft innerhalb der Kommissionsdienststellen festgestellt. Der letzte Abschnitt des Kapitels ist den indirekten Steuern (Betrug bei MwSt. und Verbrauchsteuern) gewidmet.

## 2.1. Das organisierte Verbrechen (Tätigkeit der *Task Groups*)

In einigen Bereichen, in denen hohe illegale Gewinne zu erzielen sind, hat die Tätigkeit der auf bestimmte Waren (Zigaretten, Alkohol, Olivenöl usw.) spezialisierten *Task Groups* gezeigt, daß es bei enger Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie einer effizienten Koordinierung auf Gemeinschaftsebene möglich ist, großangelegten Schmuggel aufzudecken. Von entscheidender Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Präventivmaßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

### 2.1.1. *Zigaretten Schmuggel*

#### - Aktion *Rana*

Im Januar 1998 beschlagnahmten die spanischen Zollbehörden (SVA<sup>33</sup>) sieben Lastkraftwagen mit einer Ladung von insgesamt über 80 Millionen Zigaretten, die nach Spanien eingeschmuggelt werden sollten. In der Folge beschlagnahmte der SVA im Rahmen einer weiteren Aktion das Ro-Ro-Schiff *Rana*, da dieses Schiff benutzt worden war, um die geschmuggelten Zigaretten in einem kleinen Hafen der Region Barcelona abzuladen. Die im Rahmen der unionsweiten Amtshilfe durchgeführten Untersuchungen ergaben, daß die fraglichen Zigaretten aus verschiedenen US-Häfen kommend zunächst im griechischen Hafen Piräus verladen worden waren.

Die spanischen Behörden ersuchten die Arbeitsgruppe "Zigaretten" der UCLAF um Unterstützung. Nach Kontakten mit dem für diesen Fall zuständigen spanischen Staatsanwalt führten die Bediensteten der Kommission Untersuchungen in Griechenland, Albanien und den Vereinigten Staaten durch. Im Zuge dieser Untersuchungen konnten sie nachweisen, daß die beschlagnahmten Zigaretten tatsächlich von den Vereinigten Staaten nach Griechenland ausgeführt worden waren und dort an Bord des Schiffes *Rana* geladen wurden, um sie nach Spanien einzuschmuggeln, ohne sie - wie von den Reedern behauptet - in Albanien legal abzuladen.

Im Zuge des Gerichtsverfahrens, das in Spanien stattfand, stellte sich heraus, daß die Kommission die entscheidenden Informationen und Beweise geliefert hatte. Die mit den Untersuchungen beauftragten UCLAF-Beamten legten dem spanischen Gericht die Beweise vor, in deren Besitz sie bei ihren Kontrollbesuchen gekommen waren. Die an dem Schmuggel Beteiligten wurden für schuldig erklärt und zu Geld- und Freiheitsstrafen verurteilt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den spanischen Justizbehörden so wie zwischen der Kommission und den anderen betroffenen Behörden des Königreichs Spanien und Griechenlands sehr effizient gewesen ist.

Die albanische Regierung hat vorzügliche Amtshilfe geleistet. Und auch die Zusammenarbeit mit den amerikanischen Dienststellen hat hervorragend funktioniert. Das neue Amtshilfeabkommen für Zollangelegenheiten, das die Vereinigten Staaten und die Europäischen Gemeinschaften geschlossen hatten, hat also zum ersten Mal zu guten Ergebnissen geführt.

---

<sup>33</sup>

*Servicio de Vigilancia Aduanera.*

### - Zigarettschmuggel über Andorra

Die Kommission arbeitet seit einigen Jahren verstärkt mit mehreren nationalen Dienststellen zusammen, um gegen die auf die organisierte Kriminalität zurückzuführenden beträchtlichen Verluste zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts und der einzelstaatlichen Haushalte vorzugehen. Seit 1996 ist bekannt, daß Andorra eine wichtige Drehscheibe des Zigarettschmuggels in die Europäische Union ist. Der Verlust an Einnahmen der Gemeinschaft (Eigenmittel) und der Mitgliedstaaten (Zölle) wird für 1997 insgesamt mit 400 Mio. ECU veranschlagt.

Im März 1998 führte die UCLAF eine erste Kontrollmission in Zusammenarbeit mit Vertretern der jeweils zuständigen Dienststellen Spaniens, Frankreichs, Irlands und des Vereinigten Königreichs durch. Bei den entsprechenden Nachforschungen zeigte sich, daß es in Andorra keine geeigneten Rechtsinstrumente zur Prävention und Bekämpfung von Betrug gibt.

Im November 1998 besuchten Kommissionsvertreter, unter anderem Beamte der UCLAF, die andorranische Regierung. Hierbei stellten sie fest, daß diese ihre Haltung, die sie gegenüber einer Delegation des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments im Juli 1998 bei deren Besuch vor Ort kundgetan hatte, inzwischen grundlegend geändert hat.

So hat die andorranische Regierung neue Rechtsvorschriften erlassen, damit der Schmuggel effizient bekämpft und das Protokoll über die Amtshilfe zwischen den Europäischen Gemeinschaften und Andorra<sup>34</sup> in vollem Umfang angewandt werden kann. Nach Schätzungen der UCLAF konnten dank dieser wirksameren Betrugsprävention 1998 Eigenmittelverluste der Gemeinschaft in Höhe von 75 Mio. ECU (Zölle) vermieden werden. Bei den Mitgliedstaaten werden die so vermiedenen Verluste an MwSt.- und Verbrauchsteuer-Einnahmen mit 300 Mio. ECU veranschlagt.

#### 2.1.2. *Alkoholschmuggel*

Die auf diesen Bereich spezialisierte Arbeitsgruppe (*Task Group "Alkohol"*) koordiniert seit Ende 1996 die internationalen Ermittlungen in Sachen Betrug mit Alkohol und alkoholischen Getränken. 1998 konnte sie nachweisen, daß mehrere gut organisierte Schmugglernetze bzw. kriminelle Vereinigungen, die bereits andere Gemeinschaftserzeugnisse umgeleitet hatten, sich nunmehr der illegalen Ausfuhr von Alkohol (Verfahren der innergemeinschaftlichen Beförderung von Alkohol und alkoholischen Getränken unter Steueraussetzung) in die Länder mit den höchsten Steuersätzen zugewandt haben.

In dem schwerwiegendsten Fall, mit dem sich die *Task Group* 1998 befaßte, konnte die kriminelle Vereinigung zerschlagen werden, die dafür verantwortlich war, daß 1,5 Millionen Liter "reinen" Alkohols dem Verfahren der innergemeinschaftlichen Beförderung entzogen und in östliche Länder umgeleitet worden waren.

<sup>34</sup>

Die Gesetze über Zollbetrug und die Kontrolle betrugsgefährdeter Waren wurden am 4.3.1999 im andorranischen Amtsblatt veröffentlicht. Das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs, mit dem der Schmuggel zu einem Straftatbestand erklärt wurde, wurde am 7.7.1999 im andorranischen Amtsblatt veröffentlicht.

In einem weiteren Fall von großangelegtem Betrug wurden 150 000 Liter "reinen" Alkohols und alkoholischer Getränke dem Verfahren der innergemeinschaftlichen Beförderung entzogen und in Nordeuropa auf den Markt gebracht.

In diesem Fall konnten mehrere Arten von Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden. Erstens wurde festgestellt, daß Alkohol aus Italien in osteuropäische Länder mit begleitenden Verwaltungsdokumenten ausgeführt worden war, nach deren Stempeln zu urteilen der Alkohol die Gemeinschaft tatsächlich verlassen hatte. In Wirklichkeit wurde die Sendung dem Versandverfahren entzogen und in nordeuropäischen Ländern illegal auf den Markt gebracht. Diese Art von Schmuggel ist immer seltener anzutreffen, da die Zollfahndungsstellen relativ leicht feststellen können, wohin die Ware ausgeführt wird.

Zweitens wurden falsche Warenbezeichnungen verwendet. So wurde der Alkohol auf den Frachtpapieren als Tomatensoße oder "verschiedene Waren" deklariert. Die in der ursprünglichen Brennerei ausgestellten begleitenden Verwaltungsdokumente wurden mit einem falschen Stempel mit Namen und Steuernummer eines fiktiven Empfängers in einem anderen Mitgliedstaat versehen.

Drittens wurden Alkoholausfuhren simuliert. Nach den Erkenntnissen der UCLAF ist es möglich, daß beispielsweise unbeladene Lastkraftwagen von Italien nach Slowenien geschickt und die begleitenden Verwaltungsdokumente beim Grenzübertritt abgestempelt wurden. Aufgrund dieser simulierten Ausfuhren verfügten die Beteiligten über nicht angemeldeten Alkohol, der in Nordeuropa auf dem Schwarzmarkt abgesetzt werden konnte. In diesem Fall koordinierte die UCLAF den Informationsaustausch und trug somit dazu bei, daß die verantwortlichen "Finanziers" der kriminellen Vereinigung, denen die Wäsche von Geld aus Betrugsdelikten zur Last gelegt wurde, in Slowenien festgenommen werden konnten.

Schließlich wurde die *Task Group* im November 1998 von den italienischen Dienststellen über eine zweite Untersuchung in Sachen Alkoholschmuggel im Vereinigten Königreich und in Irland informiert. Die Arbeitsgruppe beteiligte sich an den Ermittlungen in Italien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Irland, Belgien und den Niederlanden. Auf diese Weise konnte eine kriminelle Vereinigung zerschlagen werden, die von Italien aus operierte und alkoholische Getränke vom Vereinigten Königreich in die Niederlande und Belgien ausführte und diese unter Verwendung von ihr selbst gefälschter italienischer Begleitdokumente später wieder ins Vereinigte Königreich und nach Irland einführte. Die laufenden Ermittlungen lassen darauf schließen, daß es bei diesem Betrug um rund 150.000 Liter "reinen" Alkohols geht.

### 2.1.3. Olivenöl

Unter dieser Überschrift wurde bereits im Jahresbericht 1997<sup>35</sup> über einen Fall berichtet, der zeigt, welcher Betrugstechniken sich kriminelle Netze bedienen, um Haselnußöl aus der Türkei in die Europäische Union einzuführen, dieses dann mit Olivenöl zu vermischen und zu Unrecht Verbraucherbeihilfen der Gemeinschaft in

Anspruch zu nehmen.<sup>36</sup> Das unter der Bezeichnung "Pflanzenöl" oder "Sonnenblumenöl" in verschiedene Häfen Nordeuropas verbrachte Haselnußöl war mit - zumeist französischen - Tankwagen in die Erzeugerländer von Olivenöl befördert worden.

Die *Task Group* "Olivenöl" setzte ihre Nachforschungen im Fall des mit Haselnuß- oder Sonnenblumenöl vermischten Olivenöls fort und konzentrierte sich nunmehr auf die spanischen Beteiligten an diesem Schmuggel. Nachdem die französische Zollfahndung sämtliche Transporte und Endempfänger identifiziert hatte, kam es 1998 zu neuen Entwicklungen in diesem Fall. Der Steuerdienst der spanischen *Guardia Civil* ermittelte gegen drei spanische Unternehmen, die zuvor als Empfänger des Haselnußöls identifiziert worden waren.

Diese Nachforschungen führten zu folgenden Erkenntnissen: Das Haselnußöl wurde nach seiner Zollabfertigung in Nordeuropa durch verschiedene Unternehmen, die ihren Sitz in Steueroasen hatten und von Schweizer Treuhandgesellschaften vertreten wurden, an eine Schweizer Firma verkauft, die es den drei spanischen Unternehmen als Olivenöl neu fakturierte. Hinter diesen drei Unternehmen stand ein und dieselbe Person, der Besitzer eines Produktionsbetriebs.

Der größte Teil dieses Öls, der in der Bestandsbuchführung des spanischen Empfängers als "Tarragona-Öl" ausgewiesen war, wurde in dessen Betrieb im Verhältnis von 15 bis 50 % mit auf dem spanischen Markt erworbenen Olivenöl vermischt. Somit wies die Buchführung der drei spanischen Unternehmen keine besonderen Unstimmigkeiten auf, und es hatte den Anschein, als hätten diese Unternehmen noch nie Haselnuß- oder Sonnenblumenöl erworben oder erhalten.

Das Gemisch wurde dann an verschiedene spanische Produktions- und Abfüllbetriebe weiterverkauft, die es unter der Bezeichnung "Olivenöl" vermarkteten und hierfür zu Unrecht Gemeinschaftsmittel in Form von Verbraucherbeihilfen erhielten. Im Verlauf der umfassenden strafrechtlichen Ermittlungen gegen die Unternehmen, die Empfänger des Gemisches waren, konnten dreizehn Personen verhaftet werden.

Weitere Nachforschungen ergaben, daß hinter den wichtigsten an diesem Betrug beteiligten Unternehmen dieselbe Person stand.

Je nach der (zur Zeit ermittelten) endgültigen Menge vermarkteten verdünnten Olivenöls, die davon abhängt, welcher Anteil Haselnußöl dem Olivenöl beigemischt wurde, beläuft sich - so das Ergebnis der Untersuchungen - der Betrag der zu Unrecht gezahlten Verbraucherbeihilfen auf 8 bis 14 Mio. ECU. Die Hauptdrahtzieher dieses Schmuggels wurden festgenommen und vor Gericht gestellt.

## **2.2. Angriffe auf die Politik der Gemeinschaft in den einzelnen Haushaltsbereichen**

Angriffe auf ihre Politik schaden der Gemeinschaft nicht nur finanziell, sie stellen auch deren Glaubwürdigkeit in Frage. Daher unternimmt die Kommission vor Ort Anstrengungen zum Schutz dieser Politik. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit

---

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr. 1638/98 des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/66/EWG über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. L 210 vom 28.7.1998).

mit den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten, die ihrerseits über die notwendigen Mittel und insbesondere das erforderliche Personal verfügen, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen.

### 2.2.1. *Zollpräferenzregelungen (Eigenmittel)*

Die Kommission ist bestrebt, das System der Handelspräferenzen der Gemeinschaft zu schützen. Besteht der Verdacht, daß eine Präferenzbehandlung zu Unrecht gewährt wurde, führt sie entsprechende Untersuchungen durch. Wie der Rechnungshof in seinen Jahresberichten bereits festgestellt hat, sind die Präferenzregelungen für Entwicklungsländer oder für sonstige begünstigte Länder für betrügerische Praktiken und Unregelmäßigkeiten besonders anfällig. Die Kommission, die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren soll, organisiert in Drittländern insbesondere Untersuchungen der Gemeinschaft im Zuge der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und zu Kontrollzwecken. Diese Kontrollmissionen werden in Abstimmung und in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt.<sup>37</sup>

Der am weitesten verbreitete Verstoß besteht darin, daß falsche Angaben bezüglich des Präferenzursprungs von zur Einfuhr in die Gemeinschaft angemeldeten Waren gemacht werden und ungenaue Handelspapiere und/oder gefälschte Ursprungszeugnisse oder - dies ist am häufigsten der Fall - unberechtigterweise erhaltene Ursprungszeugnisse vorgelegt werden, die die Behörden der begünstigten Länder aufgrund falscher Erklärungen der Wirtschaftsbeteiligten ausgestellt haben.

In diesen Fällen werden langwierige und zugleich komplexe Nachforschungen durchgeführt, an denen mehrere Mitgliedstaaten und Drittländer beteiligt werden können.

Die Kommission hat zwar mit allen begünstigten Ländern, denen sie Zollpräferenzen gewährt, Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ausgehandelt, jedes Land entscheidet jedoch auch weiterhin selbst über den rechtlichen Rahmen, in dem die Untersuchungen im Zusammenhang mit verdächtigen Vorgängen stattfinden. Beim Sammeln der Beweise hängen die mit den Untersuchungen beauftragten Beamten der Gemeinschaft in hohem Maße von externen Faktoren wie politischen oder wirtschaftlichen Interessen, der Effizienz des lokalen Rechtssystems sowie dem wirksamen Vorgehen und dem guten Willen der örtlichen Verwaltungsbehörden ab.

Daher hat die Kommission stets nachdrücklich darauf hingewiesen, daß die Einführer jederzeit die volle Verantwortung für die Richtigkeit der in ihrem Namen vorgenommenen Einfuhranmeldungen und somit auch die finanzielle Verantwortung für die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts hinterzogenen Beträge tragen.

In den vergangenen Jahren haben die Nachforschungen der Kommissionsdienststellen und der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten ergeben, daß es zu beträchtlichen Verlusten mit steigender Tendenz kam.

---

<sup>37</sup>

Siehe Bericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1994, ABl. C 303 vom 14.11.1995, Ziff. 1.21, Seite 26.

### 2.2.1.1. Einfuhr von Kraftfahrzeugen

Im Zuge der Zusammenarbeit zwischen der Kommission (UCLAF) und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und Ungarns konnte festgestellt werden, daß ein japanischer Automobilhersteller bei der Einfuhr von 58.000 Kraftfahrzeugen in die Gemeinschaft falsche Ursprungserklärungen vorgelegt hatte, nach denen die Fahrzeuge aus Ungarn stammten. Auf diese Weise wurde die Entrichtung der fälligen Zölle (10 %) umgangen, wodurch der Gemeinschaft ein finanzieller Schaden in Höhe von 32 Mio. ECU entstanden ist.

Das Zollabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Ungarn sieht nämlich vor, daß Kraftfahrzeuge aus diesem Land mit einem ungarischen Ursprungszeugnis zollfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden dürfen, sofern der Wert der Bauteile ohne Ursprung in Ungarn oder der Europäischen Union 40 % des Werts der Endprodukte nicht übersteigt. Nun war aber der japanische Hersteller, der seine Produktion Ende 1993 nach Ungarn verlagert und nach und nach Aufträge an Zulieferer in Ungarn und in der Gemeinschaft vergeben hatte, dieser Forderung in den ersten Produktionsjahren nicht nachgekommen. Er beantragte also zu Unrecht bei der ungarischen Verwaltung die Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1, mit denen der ungarische Ursprung der Fahrzeuge nachgewiesen werden sollte.

Beim Bau der mit diesem Ursprung angemeldeten Fahrzeuge wurden in Wirklichkeit überwiegend japanische Teile verwendet. Die europäischen Einführer und die Tochterunternehmen des Konzerns haben also bei den zwischen 1994 und 1997 getätigten Einfuhren in 14 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Zollfreiheit unzulässigerweise in Anspruch genommen. Der Betrug betraf die Mehrzahl der in diesem Zeitraum eingeführten Fahrzeuge, nämlich 58.000 von insgesamt 98.000 Fahrzeugen.

Die Mitgliedstaaten haben die Verfahren zur Beitreibung der von den Tochterunternehmen und Einführern geschuldeten Zölle eingeleitet. Der Betrug wurde gegen Ende der Untersuchungen festgestellt, die die UCLAF und die Zollbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführt haben. Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates<sup>38</sup> betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission wurde bei einem deutschen Wirtschaftsbeteiligten angewandt. Hierbei wurde mit den Zollbehörden dieses Mitgliedstaats zusammengearbeitet. Die Kooperation mit den Zollbehörden Ungarns hat deutlich gezeigt, daß sich dieses Land engagiert auf den EU-Beitritt vorbereitet.

### 2.2.1.2. Einfuhr von Knoblauch aus China

1993 führte die Kommission ein Einfuhrlizenzsystem ein, um die Einfuhr von Knoblauch aus China zu kontrollieren.<sup>39</sup> Den Statistiken der Kommissionsdienststellen oder der Wirtschaft ist zu entnehmen, daß ab diesem Zeitpunkt bei der Einfuhr von Knoblauch aus einigen Drittländern, die vorher wenig (oder überhaupt keinen) Knoblauch in die Gemeinschaft ausgeführt hatten, ein

---

<sup>38</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996.

<sup>39</sup> Die derzeitige Schutzmaßnahme ist in der Verordnung (EG) Nr. 1137/98 vom 29.5.1998 (ABl. L 157 vom 30.5.1998) enthalten, nach der sich die Lizenzen für die Einfuhr von Knoblauch mit Ursprung in China (in den zwölf Monaten bis zum 31. Mai 1999) auf 12.000 Tonnen beschränken.

plötzlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Die fraglichen Drittländer wie der Iran, die Vereinigten Arabischen Emirate, später Malaysia und seit kurzem außerdem Jordanien und Indien, liegen auf der Route, über die der Knoblauch von China aus versandt wird.

Die Kommission hatte den Verdacht, daß die Einfuhrbeschränkungen für chinesischen Knoblauch durch eine falsche Ursprungslandangabe umgangen wurden. Im Falle Malaysias beispielsweise haben die malaysischen Behörden gegenüber den Dienststellen der Kommission bestätigt, daß in diesem Land kein Knoblauch hergestellt wird.

Die UCLAF hat die insbesondere in den Niederlanden, Belgien und Italien durchgeführten Untersuchungen koordiniert. Nachforschungen in mehreren Mitgliedstaaten haben ergeben, daß alle fraglichen Sendungen tatsächlich in China verladen wurden. Den europäischen Einführern wurden falsche oder ungültige Papiere vorgelegt. Um etwaige Unregelmäßigkeiten feststellen zu können, überwachen die Kommission und die Mitgliedstaaten in diesem Sektor weiterhin die Einfuhren aus Drittländern.

Von den portugiesischen Behörden wurden 260 Tonnen Knoblauch beschlagnahmt. In diesem Fall wird nun gegen einen niederländischen Einführer gerichtlich ermittelt. In Italien konnten aufgrund der Ermittlungen gegen die Einführer 1.100 Tonnen Knoblauch beschlagnahmt werden. Bei diesem Betrug geht es nicht um hinterzogene Zölle, denn für China und die betreffenden Drittländer gelten dieselben Zollsätze, sondern um eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Knoblauchmarkt der Gemeinschaft. Präventivmaßnahmen wurden getroffen, um zu verhindern, daß erneut unzulässig große Mengen Knoblauch aus China auf den Markt der Union gelangen. Die Rechtsvorschriften wurden dahingehend angepaßt, daß nunmehr bei Einfuhren aus bestimmten Ländern wie Malaysia, den Vereinigten Arabischen Emiraten und dem Iran Ursprungszeugnisse vorzulegen sind. Nach kurzer Zeit war ein beträchtlicher Rückgang bei den Knoblaucheinfuhren festzustellen.

#### 2.2.1.3. Textilwaren aus China

In diesem Sektor haben die Unregelmäßigkeiten in den vergangenen Jahren offensichtlich zugenommen.

Sie basieren auf falschen Erklärungen der Einführer hinsichtlich des Warenursprungs. Auf diese Weise wurden die mengenmäßigen Beschränkungen (aufgrund der Bestimmungen über die Erteilung von Lizenzen für die Einfuhr in die Europäische Union) umgangen sowie Einfuhr- und Antidumpingzölle hinterzogen.

Die Beteiligten erlangen durch diese betrügerischen Praktiken mitunter entscheidende wirtschaftliche Vorteile: Zum einen führen sie Waren zollfrei oder mit ermäßigtem Zollsatz ein, zum anderen umgehen sie die mengenmäßigen Beschränkungen und verschaffen sich somit unmittelbare Vorteile gegenüber Wirtschaftsbeteiligten, die sich an die Regelungen halten.

Dies zeigt auch der Fall der über die Malediven umgeschlagenen chinesischen Textilwaren. Im Verlauf einer Kontrollmission der Gemeinschaft wurde festgestellt, daß eine Ladung von ca. 18,5 Millionen T-Shirts, die in die Europäische Union als Ware mit Ursprung auf den Malediven eingeführt worden waren, in Wirklichkeit nie

auf dem Hoheitsgebiet der Malediven war. Spätere Untersuchungen, die Zollfahnder der UCLAF und der betroffenen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörden von Drittländern durchführten, ergaben, daß die fraglichen Textilwaren ursprünglich von der Volksrepublik China aus versandt worden waren. Die falsche Ursprungserklärung, nach der die Ware von den Malediven stammte, hatte zwei Auswirkungen: Zum einen wurde die Zollpräferenz zu Unrecht in Anspruch genommen, zum anderen wurden die in der Gemeinschaft geltenden Einfuhrkontingente für chinesische Textilwaren umgangen.

#### 2.2.1.4. Einfuhr von Thunfischkonserven aus der Türkei<sup>40</sup>

1998 gab es neue Hinweise darauf, daß der 1996 entdeckte Betrug wieder stattfand. Es deutete einiges darauf hin, daß der Schmuggel fortgesetzt wurde, so daß weitere Kontrollen erforderlich waren.

Die Kontrollmission, die die Gemeinschaft im Juni 1998 durchführte, bestätigte, daß die türkischen Ausführer trotz der 1996 gemachten Feststellungen ihre illegalen Aktivitäten fortsetzten. Bei der Überprüfung der Buchungsunterlagen, die den türkischen Behörden und den Beamten der Gemeinschaft als Nachweis für den Ursprung der ausgeführten Erzeugnisse vorgelegt wurden, stellte sich heraus, daß einige dieser Dokumente nicht den tatsächlichen Vorgängen entsprachen. Diese Schlußfolgerung wurde auch durch die Beweise bestätigt, die bei Nachforschungen in Frankreich und Spanien im Rahmen der Verordnung Nr. 2185/96 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission gesammelt wurden. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert worden, die Beitreibungsverfahren einzuleiten und alle im Zusammenhang mit diesen Einfuhren erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

### 2.2.2. *Gemeinsame Agrarpolitik*

#### 2.2.2.1. Ausfuhr von Fleisch nach Jordanien

Bei der nachträglichen Kontrolle des Umfangs der Rindfleischausfuhren mit Erstattungen nach Jordanien war seit 1991 eine Zunahme des Exportvolumens zu verzeichnen, die in keinem Verhältnis zum inländischen Verbrauch stand. Da kein Amtshilfeabkommen mit Jordanien bestand und konkrete Beweise für etwaige Unregelmäßigkeiten fehlten, war es nicht möglich, unverzüglich eine Untersuchung einzuleiten. Nachdem jedoch kürzlich beweiskräftige Informationen über den vermuteten Betrug bei der UCLAF eingegangen und den jordanischen Behörden unterbreitet worden waren, genehmigten diese offiziell die Durchführung einer Gemeinschaftskontrolle vor Ort.

Nach Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen aller betroffenen Mitgliedstaaten wurde im Februar/März 1998 eine Untersuchung vor Ort durchgeführt. Hierbei stellte sich heraus, daß rund 38.000 Tonnen Rindfleisch und 3.300 Tonnen Geflügelfleisch, die beim Zoll angemeldet worden waren, nicht für den inländischen Verbrauch bestimmt waren. Die Nachweise über die Ankunft des Fleisches am Bestimmungsort, die den Zahlstellen vorgelegt wurden, um die Zahlung der Erstattungen zu erwirken, waren gefälscht oder inadäquat.

---

<sup>40</sup> Siehe Jahresbericht 1996, Kapitel 3, Ziff. 3.2.2, Seite 34.

Zumeist hinterlegte der inländische Einführer bei der Zollstelle den Entwurf einer Einfuhranmeldung, um eine Registriernummer zu erhalten; unmittelbar danach beantragte er die Annullierung des laufenden Verfahrens und ließ ein Papier über die Wiederausfuhr im Versandverfahren ausstellen. Somit wurde kein Zoll erhoben, und die europäischen Ausführer erhielten als Nachweis für die Ankunft der Ware unverzüglich ein Doppel des annullierten Papiers, obwohl die Zollpapiere keine die endgültige Annahme bestätigende Unterschrift trugen.

In anderen Fällen wurde von vornherein eine Versandanmeldung ausgestellt. Auf Antrag der Ausführer stellten zugelassene internationale Überwachungsgesellschaften eine Bescheinigung über die Abfertigung zum inländischen Verbrauch aus, in der mit genauen Angaben auf die Versandanmeldung verwiesen wird, ohne daß Zweifel an der Art und Bedeutung dieses Dokuments aufkommen konnten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die zuständigen Beamten der jordanischen Zollverwaltung Wirtschaftsbeteiligten gewöhnlich eine Bescheinigung über die Erfüllung der Einfuhrförmlichkeiten ausstellen, sofern das Zollabfertigungsverfahren abgeschlossen ist und die Zölle entrichtet worden sind. Natürlich haben die Ausführer von dieser Möglichkeit nie Gebrauch gemacht.

Bei allen fraglichen Vorgängen (von zwei Ausnahmen abgesehen) war die endgültige Bestimmung der Waren der Irak. Um das Embargo zu umgehen, nahmen die Wirtschaftsbeteiligten eine Scheinverzollung in Jordanien vor, damit ihnen Erstattungen gezahlt wurden. Der Betrag der von den Ausführern aufgrund dieser Vorgänge zu Unrecht bezogenen Erstattungen beläuft sich auf rund 65 Mio. ECU.

#### 2.2.2.2. Weinausfuhren<sup>41</sup>

Die Untersuchungen im Fall der fiktiven Weinausfuhren nach osteuropäischen Ländern wurden auf alle Ausfuhren von italienischem Wein im losen Gebinde ausgedehnt, für die in der Zeit von 1992 bis 1995 Anträge auf Ausfuhrerstattungen eingereicht worden waren. Sie sind inzwischen abgeschlossen.

Bei Kontrollbesuchen in mehreren Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland und Italien) und Drittländern (Slowenien, Kroatien, Rumänien, Mazedonien<sup>42</sup> und Rußland) konnte festgestellt werden, daß ein großer Teil des ausgeführten Weins (80 %) an den Bestimmungsorten nicht ordnungsgemäß in den freien Verkehr gebracht worden war. Der Wein war mit falschen Begleitpapieren oder unrichtigen Bescheinigungen nach dem Verfahren der vorübergehenden Verwendung eingeführt und anschließend wiederausgeführt oder anschließend wieder eingeschmuggelt worden.

Ein weiterer Teil des Weins (10 %) wurde nie in den Bestimmungshäfen entladen, sondern in die Schweiz als Bestimmungsland weitergeleitet, für das keine Ausfuhrerstattungen gewährt werden. Mit dem Antrag auf Ausfuhrerstattungen wurden falsche Nachweise über die Abfertigung zum freien Verkehr eingereicht.

---

<sup>41</sup> Vgl. Jahresbericht 1996, Kapitel 3 Ziffer 3.1.6, Seite 32.

<sup>42</sup> Erstattungen für Ausfuhren nach diesen Ländern sind durch die Verordnung (EG) Nr. 213/94 der Kommission vom 31. Januar 1994 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2137/93 hinsichtlich der im Weinsektor zu gewährenden Ausfuhrerstattungen (ABl. L 27 vom 1.2.1994) aufgehoben worden.

Der restliche Wein (10 %) stellte sich als ein Ersatzprodukt heraus, dessen Beschaffenheit keinen Anspruch auf Ausfuhrerstattungen begründete.

Diese Unregelmäßigkeiten betreffen 80 % aller italienischen Weinausfuhren, d.h. 350.000 Hektoliter. Darin verwickelt sind vier Unternehmen, darunter zwei mit unmittelbaren Verbindungen zur organisierten Kriminalität. Verfahren zur Beitreibung unrechtmäßig gewährter Ausfuhrerstattungen in Höhe von 6,5 Millionen ECU sind eingeleitet worden.

In dieser Angelegenheit dürfte demnächst ein Urteil gegen die darin verwickelten Unternehmen ergehen. Die Kommission arbeitet mit den Justizbehörden zusammen. Die Ermittler der UCLAF sind vom Gericht, bei dem dieser Fall anhängig ist, als Zeugen der Anklage gehört worden. Die bei den Kontrollbesuchen in den Drittländern beschafften Unterlagen und die Erklärungen sind in den Gerichtsverfahren als Beweismittel der Anklage zugelassen worden.

#### 2.2.2.3. Kartoffeln - Stärke

Nach den Ende 1997 vorliegenden Berichten über den Stärkemarkt wiesen die Niederlande als traditionell bedeutender Stärkeerzeuger einen Überschuß von rund 200.000 t zur Stärkeerzeugung bestimmter Kartoffeln auf. Die verarbeitende Industrie konnte diese Kartoffelmenge nicht mehr abnehmen, weil das niederländische Kontingent bereits ausgeschöpft war.

Anfang 1998 erfuhr die UCLAF, daß dieser Kartoffelüberschuß vom niederländischen Markt offenbar verschwunden war, so daß der Verdacht entstand, daß bestimmte Mengen auf den deutschen Markt verbracht worden waren, auf dem ein Kartoffelmangel herrschte.

Aufgrund dieses Sachverhalts setzte sich die Kommission mit Deutschland in Verbindung. Die UCLAF begann in Zusammenarbeit mit den deutschen Stellen Untersuchungen in der deutschen Stärkeindustrie.

Die Ermittler stellten mehrere Unregelmäßigkeiten fest und konnten den Nachweis erbringen, daß große Mengen zur Stärkeherstellung bestimmter Kartoffeln niederländischen Ursprungs tatsächlich nach Deutschland verbracht, an deutsche Unternehmen geliefert und zu Stärke verarbeitet worden waren, wofür die Gemeinschaft eine Unterstützung gewährte.

Eine unrechtmäßig gewährte Unterstützung von 1,5 Millionen ECU ist von den deutschen Stellen bereits wieder eingezogen worden. Die gemeinsamen Untersuchungen der UCLAF und den deutschen Stellen sind noch im Gange. Die zu Unrecht gewährten Unterstützungen und die Bußgelder nach der Verordnung (EWG) Nr. 97/95 der Kommission<sup>43</sup> dürften sich zusammen auf mehrere Millionen ECU belaufen.

---

<sup>43</sup> Verordnung (EG) Nr. 97/95 der Kommission vom 17.1.1995 mit den Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 des Rates hinsichtlich des Mindestpreises und des den Kartoffelerzeugern zu zahlenden Ausgleichsbetrags sowie zur Verordnung (EG) Nr. 1868/94 des Rates zur Einführung einer Kontingentierungsregelung für die Kartoffelstärkeerzeugung (ABl. L 16 vom 24.1.1995).

#### 2.2.2.4. Milchquoten

Die UCLAF ermittelte gemeinsam mit einer britischen Stelle (*Intervention Board*) gegen ein Unternehmen mit Sitz in Nordirland wegen verdächtiger Verkäufe von Milch und Milcherzeugnissen an ein Tochterunternehmen dieses Unternehmens in der Republik Irland und nahm eine Buch- und Belegprüfung des Milchverkaufs vor. Die vergleichende Analyse ergab Diskrepanzen im angegebenen Fettgehalt beträchtlicher Sahnemengen, die im Zeitraum 1995-1997 verkauft worden waren.

Ergänzende Nachprüfungen bei der Tochtergesellschaft in der Republik Irland ergaben, daß der Fettgehalt der eingeführten Milch systematisch zu niedrig angegeben und daher die dem Gemeinschaftshaushalt zustehende Steuer nicht entrichtet worden war. Das nordirische Unternehmen gab einen zu hohen Fettgehalt der Sahnelieferungen an. Auf diese Weise konnte es im Milch-Fettgehalt-Verhältnis zusätzliche Fettgehaltmengen verbergen und eine Aufdeckung des Betrugs bei Nachprüfungen vermeiden, bei denen nur der Ein- und Ausgang des Fettanteils kontrolliert wurde.

Als die UCLAF und das irische Landwirtschaftsministerium die Bücher des Erzeugerunternehmens sorgfältig überprüften, stellte sich heraus, daß der Fettgehalt der Milch in den Wirtschaftsjahren 1995-1996 und 1996-1997 zu niedrig angegeben worden war, wodurch ein Schaden von 2,2 Millionen ECU zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts entstand. Diesen Betrag hat das betreffende Unternehmen im Mai 1998 bezahlt.

#### 2.2.3. Strukturpolitik

##### 2.2.3.1. Finanzierung von Fortbildungsinstituten aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF)

Nach Genehmigung der britischen Behörden nahm ein Fortbildungsinstitut im Zeitraum 1994-1996 an zehn Vorhaben teil, die mit insgesamt 2,1 Millionen ECU aus dem ESF gefördert wurden.

Nachdem das Institut den Verdacht erweckt hatte, sich nicht ordnungsgemäß verhalten und die Gelder mißbräuchlich verwendet zu haben, überprüfte die UCLAF mit Unterstützung der zuständigen Stellen des betreffenden Mitgliedstaats alle Fortbildungsmaßnahmen dieses Instituts.

Die UCLAF stellte vor allem fest, daß die Gelder des ESF-Fonds mißbräuchlich verwendet worden waren, da weder der Inhalt noch die Teilnehmer der ESF-Lehrgänge von den übrigen Lehrgängen des Instituts unterschieden werden konnten. Die Lehrgangsteilnehmer waren nach dem Zufallsprinzip aus der Datenbank des Instituts ausgewählt worden, wovon nicht einmal die betreffenden Abteilungen etwas wußten. Letzten Endes war kein einziger ESF-Lehrgang ermittelt worden.

Die Kommission leitete die Verwaltungsverfahren nach Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates<sup>44</sup> ein, um die Beteiligung zu streichen bzw. zu kürzen und die unrechtmäßig gezahlten Beträge wieder einzuziehen. Das Vereinigte Königreich wurde aufgefordert, die Kriterien für die Genehmigung solcher Vorhaben insbesondere dann zu überprüfen, wenn aufgrund der Art des Instituts die ESF-

---

<sup>44</sup>

ABl. L 374 vom 31.12.1988, Seiten 1-14.

Lehrgänge nicht eindeutig von den übrigen Lehrgängen unterschieden werden können. Überprüft werden muß auch die Art und Weise, wie britische Stellen die ESF-Lehrgänge kontrollieren. Diese Kontrolle wird auf insgesamt zwanzig weitere Institute im Vereinigten Königreich ausgedehnt, bei denen es zu den gleichen Unregelmäßigkeiten gekommen sein kann.

Dieser Fall veranschaulicht deutlich, daß die Mitgliedstaaten die einzelnen Phasen von Vorhaben, die aus den Strukturfonds finanziert werden, sorgfältig prüfen müssen. Die Kommission muß eingreifen, wenn sich diese Kontrollen als unzureichend erweisen.

#### 2.2.3.2. Europäischer Sozialfonds: Niederlande, Regionen "Rijnmond und Gelderland"

1998 kontrollierte die Kommission aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanzierte Berufsbildungsmaßnahmen in den Regionen Rijnmond und Gelderland und deckte dabei Unregelmäßigkeiten auf.

Nach Analyse des Sachverhalts dehnte die Kommission die Finanzkontrolle auf weitere Vorhaben aus und ersuchte die Niederlande, alle Maßnahmen zu überprüfen, die in diesen Regionen kofinanziert worden waren.

Die zusätzlichen Kontrollen haben ergeben, daß es in größerem Umfang zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist (die Ausgaben, der Finanzierungsanteil niederländischer Stellen und die Zahl der Unterrichtsstunden waren zu hoch angegeben) und daß es im niederländischen Kontrollsystem Schwachstellen gibt.

Die Verfahren nach Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates über die Kürzung, Aussetzung und Streichung der Beteiligung in Höhe von rund 2,5 Millionen ECU nehmen ihren Gang.

Die niederländischen Stellen haben der Kommission zugesagt, unverzüglich dafür zu sorgen, daß ihr nicht nur die im Bereich des ESF, sondern auch in allen anderen Bereichen der Strukturpolitik festgestellten Unregelmäßigkeiten entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 in der Fassung der Verordnungen (EWG) Nr. 2082/93<sup>45</sup> und (EG) Nr. 1681/94 mitgeteilt werden.

Außerdem wurden gerichtliche Schritte eingeleitet.

#### 2.2.3.3. EAGFL-Ausrichtung

Die 1997 eingeleiteten Untersuchungen im Falle der nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 des Rates<sup>46</sup> im Rahmen des EAGFL-Ausrichtung finanzierten Pilot- und den Demonstrationsvorhaben sind immer noch nicht abgeschlossen und auf weitere Vorhaben ausgedehnt worden.

Sie bestätigten Erkenntnisse aus früheren Untersuchungen, daß es eine Reihe von Unternehmen gibt, die über identische Inhaber oder Geschäftsführer miteinander verbunden sind. Unter ihnen befinden sich mehrere Offshore-Unternehmen, die bei der Genehmigung der Vorhaben zu dem alleinigen Zweck gegründet wurden, sich

---

<sup>45</sup> ABl L 193 vom 31.7.1993.

<sup>46</sup> ABl. L 374 vom 31.12.1988, Seiten 25-28.

Gemeinschaftsgelder für praktisch nicht erbrachte Leistungen zu erschleichen. Die betreffenden Gelder wurden zwischen den einzelnen Unternehmen so lange hin- und hergeschoben, bis ein Teil schließlich verschwunden war.

Dieser Zahlungsverkehr beruht auf vielen fiktiven Rechnungen, die sich diese Unternehmen gegenseitig ausgestellt hatten, ohne daß es vorherige Vereinbarungen oder Verträge gegeben hätte und ohne daß manchmal selbst die praktischen und/oder fachlichen Voraussetzungen für die Durchführung solcher Vorhaben vorhanden gewesen wären. Den von der Kommission erwarteten privaten Kofinanzierungsanteil gab es nicht. Nur ein kleiner Teil der Ausgaben konnte tatsächlich nachgewiesen werden. Die zu diesen Organisationen gehörenden Unternehmen haben systematisch Fälschungen vorgenommen, überhöhte Rechnungen ausgestellt und einander nicht erbrachte Leistungen berechnet. Auch die Offshore-Lobbyunternehmen, die als Vermittler zwischen den Zuschußempfängern und der Kommission auftraten, sind in diesen Betrugsfall verwickelt.

In Italien, Portugal und Spanien sind staatsanwaltschaftliche Ermittlungen seit 1997 im Gange. Im Zusammenhang mit weiteren Vorhaben hat die Kommission 1998 nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 4256/88 die französischen Justizbehörden eingeschaltet.

Außerdem hat die UCLAF nach Artikel 209 A des EG-Vertrags<sup>47</sup> die zuständigen Staatsanwälte der fünf befaßten Staatsanwaltschaften zu einer Sitzung eingeladen, um sie über den Gang der Verfahren zu unterrichten und die Ermittlungen zu koordinieren.

Ferner wurde festgestellt, daß bestimmte Netze von Unternehmen nicht nur Fördermittel für diese Vorhaben, sondern auch für Forschungsvorhaben erhalten hatten und die italienischen Justizbehörden eingeschaltet werden mußten.

Eine der mit diesen Betrugsfällen befaßten Staatsanwaltschaften hat bereits Anklage erhoben.

Im übrigen hat die Kommission das Verfahren nach Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates eingeleitet, um die entsprechenden Beschlüsse aufzuheben und die unrechtmäßig bezahlten Beträge zurückzufordern, sobald die Ermittlungsergebnisse dies rechtfertigen. Zu diesem Zweck hat die Kommission für 20 Vorhaben, welche Gegenstand der oben erwähnten gerichtlichen Verfahren sind, 19 Entscheidungen zur Einstellung der finanziellen Unterstützung und zur Wiedereinziehung eines Gesamtbetrags von 10 683 525 ECU getroffen.

#### 2.2.3.4. PIC LEADER I

Aufgrund von Erkenntnissen, die bei den Untersuchungen nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 4256/88 gewonnen und von der UCLAF im Fall der aus Mitteln der Gemeinschaftsinitiative LEADER I<sup>48</sup> finanzierten italienischen Vorhaben ausgewertet wurden, leitete die Kommission weitere Untersuchungen ein.

---

<sup>47</sup>

Artikel 280 des am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrags von Amsterdam.

<sup>48</sup>

Gemeinschaftsinitiativen sind strukturpolitische Instrumente der Gemeinschaft. Die 1989 geschaffene Initiative LEADER I dient der Förderung von Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die

Mit diesen Untersuchungen sollte vor allem überprüft werden, ob es bei der Vergabe von Mitteln für ein Vorhaben nach Artikel 8 und bei der Finanzierung von Vorhaben aus dem "PIC LEADER I"-Programm zu Überschneidungen gekommen war.

Beim Kontrollbesuch wurden massive Unstimmigkeiten aufgedeckt. Ein großer Teil der abgerechneten Kosten bestanden in Wirklichkeit aus Betriebskosten des Trägers. Die Programmverwaltung und die privaten Interessen wurden nicht deutlich getrennt. Die Verträge mit den Empfängern der Zuschüsse für mehrere Maßnahmen und Aktionen waren außerhalb des zuschufähigen Zeitraums unterzeichnet worden. All diese Maßnahmen und Aktionen sind daher nicht förderfähig.

Infolge der Streichung zahlreicher Aktionen ist die Erfolgsquote äußerst gering. Werden die Betriebskosten, die immateriellen Vorhaben und die Studien außer acht gelassen, ist der Anteil der tatsächlich durchgeführten Maßnahmen gegenüber dem ursprünglichen Programm äußerst gering. Aus dem "PIC LEADER I"-Programm waren 2 Millionen ECU bereitgestellt worden.

#### 2.2.3.5. Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) – Aquakultur – überhöhte Rechnungen für Aquakulturanlagen

Die UCLAF hat aufgrund von Informationen der Kommission über Vorhaben, die im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 3699/93 (EWG) des Rates<sup>49</sup> über Investitionsbeihilfen im Bereich der Aquakultur (FIAF) gefördert wurden, Untersuchungen aufgenommen.

Hier handelte es sich um Vorhaben, die von Griechenland eingereicht wurden und zu 34 % von der Gemeinschaft, zu 11,3 % vom Mitgliedstaat und im übrigen von privaten Geldgebern finanziert werden sollten.

Nach den Untersuchungen der Kommission waren für Aquakulturanlagen, die aus einem zweiten Mitgliedstaat (Irland) stammten, überhöhte Rechnungen ausgestellt worden. Der Lieferant hatte für fünf dieser Vorhaben insgesamt über 2.287.000 ECU in Rechnung gestellt.

Von diesem Lieferanten wurden im erstgenannten Mitgliedstaat und in einem dritten Mitgliedstaat auch Rechnungen für weitere Vorhaben entdeckt, die aus FIAF-Mitteln kofinanziert worden waren. Bei den noch laufenden Untersuchungen soll festgestellt werden, welche Beträge mißbräuchlich verwendet wurden.

Diese Vorgehensweise wurde, wie die Untersuchungen außerdem ergaben, durch den Lieferanten mittels eines (in den offiziellen Unterlagen nicht erwähnten) Vertreters im Mitgliedstaat der Zuschußempfänger initiiert. Alle Beteiligten, der Lieferant und die Zuschußempfänger, kamen auf ihre Kosten, denn der eine fand Abnehmer für seine Produkte und die anderen ließen sich den vollen Betrag der überhöhten Rechnungen von der Gemeinschaft oder dem eigenen Land bezahlen.

---

von örtlichen Partnern konzipiert und verwaltet werden und das Schwergewicht auf innovatorische, demonstrative und übertragbare Maßnahmen legen.

49

Verordnung (EWG) Nr. 3699/93 des Rates vom 21.12.1993 über die Kriterien und die Bedingungen für die Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Fischerei und Aquakultur sowie der Verarbeitung und Vermarktung der entsprechenden Erzeugnisse (ABl. L 346 vom 13.12.1993).

In diesem Fall hat sich erneut erwiesen, daß auch bei den Strukturfonds ein Betrugsfall, der in einem Mitgliedstaat seinen Ausgang nimmt, den Anstoß zu Untersuchungen in anderen Mitgliedstaaten geben kann. Diese Untersuchungen zeigen, daß es in einem Wirtschaftszweig, in dem Unternehmen mit einheimischem Tätigkeitsbereich von der Gemeinschaft kofinanzierte Investitionszuschüsse erhalten können, zu Affären kommen kann, die dem ersten Anschein nach einen einzigen Mitgliedstaat betreffen, aber Verzweigungen in mehrere Mitgliedstaaten aufweisen können.

#### 2.2.4. *Direkte Ausgaben*

Direkte Ausgaben kommen den Empfängern in Form von Subventionen oder im Rahmen von Verträgen zugute, die von der Kommission direkt verwaltet und kontrolliert werden. 1998 entfielen auf sie rund 13 % der Gemeinschaftsausgaben. Es war dieser Ausgabenbereich, der in den Organen der Gemeinschaft und in der Öffentlichkeit den Anstoß zu umfangreichen Diskussionen gegeben hatte. Da die Mitgliedstaaten an der Verwaltung dieser Ausgaben nicht unmittelbar beteiligt sind, haben die Organe der Gemeinschaft die Aufgabe, Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten zu verfolgen. Der Rechnungshof und die Kommission arbeiten daher zusammen. Vom Rechnungshof aufgedeckte Unregelmäßigkeiten werden aufgrund einer Vereinbarung mit der Kommission systematisch der UCLAF gemeldet.

Bekanntlich hat die UCLAF in den Kommissionsdienststellen mehrere Fälle schwerwiegender Unregelmäßigkeiten und mißbräuchlicher Verwendung von Gemeinschaftsgeldern aufgedeckt<sup>50</sup>. Das Europäische Parlament brachte die Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen wie ECHO und LEONARDO auf politischer Ebene zur Sprache.

##### 2.2.4.1. Berufsbildungsprogramm "LEONARDO DA VINCI"

1995 verabschiedete die Europäische Kommission das "LEONARDO DA VINCI"-Programm zur Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.

Nach einer Ausschreibung hat die Kommission einem belgischen Büro für verwaltungstechnische Unterstützung (BTU) die Verwaltung dieses Programms für einen Betrag von jährlich rund 7 Millionen ECU übertragen.

1997 und 1998 stellte die Kommission bei Kontrollen fest, daß in diesem Büro nicht nur die Zahlungsvorgänge, sondern auch die Berufsbildungsmaßnahmen so oberflächlich kontrolliert worden waren, daß Unregelmäßigkeiten in diesem Büro möglich waren.

Die Kontrollen der Kommission ergaben außerdem Unregelmäßigkeiten in diesem Büro.

Nach einer umfassenden Prüfung übergab die UCLAF vier Fälle von Unregelmäßigkeiten mit strafrechtlich zu ahnenden Handlungen an die belgischen Justizbehörden, die inzwischen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet haben.

---

<sup>50</sup> Vgl. Ziffer. 2.2.5.

#### 2.2.4.2. Ausgaben für Forschung im Bereich der Telekommunikation

Aufgrund von Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofes an das zuständige Kommissionsmitglied überprüfte die Kommission eine Reihe von Verträgen, die zwei griechische Unternehmensgruppen mit der Kommission geschlossen hatten.

Die Kommission stellte fest, daß beide Gruppen, die sich im wesentlichen aus mittelständischen Unternehmen zusammensetzten, eine erhebliche Zahl von Verträgen auf verschiedenen Rechtsgrundlagen mit mehreren Generaldirektionen der Kommission geschlossen hatten.

Die erste Gruppe, die aus zwei kleinen griechischen Unternehmen bestand, ist an 17 Verträgen beteiligt. Dabei handelt es sich vor allem um Forschungsverträge, die auf drei verschiedenen Rechtsgrundlagen mit drei verschiedenen Generaldirektionen auf Kostenteilungsbasis geschlossen wurden und der Gemeinschaft Mehrkosten von über 4 Millionen ECU verursacht haben.

Die zweite Gruppe, die aus drei kleinen Unternehmen besteht, davon zwei mit Sitz in Griechenland und eines mit Sitz in Belgien, beteiligte bzw. beteiligt sich derzeit an 21 Forschungsverträgen, die auf zwei Rechtsgrundlagen mit vier verschiedenen Generaldirektionen auf Kostenteilungsbasis geschlossen wurden, und an sieben weiteren Verträgen im Rahmen des PACT-Programms<sup>51</sup> und des "LEONARDO"-Programms<sup>52</sup>. Diese Vorhaben kosteten die Gemeinschaft insgesamt über 6 Millionen ECU.

Nach den Untersuchungen, welche die Kommission in Begleitung von Vertretern griechischer Stellen bei beiden Gruppen durchführten, hatten beide Gruppen systematisch überhöhte Kosten abgerechnet.

Obwohl beide Gruppen keine beweiskräftigen Abrechnungen oder Bankauszüge vorgelegt hatten, konnte doch festgestellt werden, daß die abgerechneten Arbeits- und Gemeinkosten in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten standen. So waren bei der ersten Gruppe die abgerechneten Arbeitskosten im Durchschnitt fünf mal höher als die tatsächlichen Gehälter der Direktoren und Angestellten. Die zweite Gruppe hatte Mittel, die für andere Partner bestimmter Vorhaben gedacht waren, unerlaubterweise für sich behalten.

Die fehlende Vorlage beweiskräftiger Unterlagen rechtfertigt zusätzliche Ermittlungen der griechischen Stellen wegen etwaiger Steuerhinterziehung. Die Kommission hat ihre vertraglichen Beziehungen mit beiden griechischen Unternehmensgruppen inzwischen beendet und betreibt die Rückforderung der unrechtmäßig gezahlten Beträge.

#### 2.2.5. *Untersuchungen mit internen Verbindungen*

Nach mehreren Untersuchungen im Bereich der von der Kommission direkt verwalteten Ausgaben prüfte die UCLAF mehrere Fälle, in denen der ernsthafte Verdacht auf schwerwiegende Unregelmäßigkeiten bestand. In einigen dieser Fälle bestanden interne Verbindungen. Die Kommission änderte mit ihrem Beschluß vom

---

<sup>51</sup> Beschluß 93/45/EWG des Rates (ABl. L 16 vom 25.1.1993, Seite 55).

<sup>52</sup> Beschluß 94/819/EG des Rates (ABl. L 340 vom 29.12.1994, Seite 8).

14. Juli 1998 über Untersuchungen der UCLAF das Verfahren derartiger Untersuchungen<sup>53</sup>.

#### 2.2.5.1. Vertrag über die Bewachung der Kommissionsgebäude

Die UCLAF ging Anschuldigungen nach, die im August 1997 in der belgischen Presse gegen bestimmte Personen wegen der Vergabe des Auftrags für die Bewachung der Kommissionsgebäude im Zeitraum 1992-1997 erhoben worden waren. Die Untersuchungen, welche die UCLAF in Verbindung mit der Finanzkontrolle der Kommission eingeleitet hatte, führten zur Feststellung einer Reihe von nicht regelkonformen Praktiken.

Der Auftrag (80 Millionen ECU für 5 Jahre) wurde ausgeschrieben und nach Stellungnahme des Vergabebeirates als Garanten für die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren für Verträge der Kommission vergeben.

Die ersten Untersuchungen in der Kommission, insbesondere im Sicherheitsbüro (BDS), der für den Abschluß und die Anwendung dieses Vertrags zuständigen Dienststelle, haben ergeben, daß die kommissionsinternen Verfahrensvorschriften übertreten worden waren:

- Zusatzverträge in Form von Anhängen mit Klauseln, die dem von den zuständigen Kommissionsdienststellen (Vergabebeirat und Finanzkontrolle) genehmigten Vertrag widersprechen;
- vorschriftswidrige Beschäftigung von externem Personal für Verwaltungsaufgaben des Sicherheitsbüros.

Im Zuge der weiteren Untersuchungen bei dem erfolgreichen Bieter wurden schließlich Unregelmäßigkeiten in den verschiedenen Stadien der Auswertung der Angebote sowie der Ausarbeitung und der Ausführung des Vertrags festgestellt.

Die Untersuchungsergebnisse wurden unverzüglich der Staatsanwaltschaft Brüssel übergeben, die Anfang 1999 das Untersuchungsverfahren eröffnete, in dem gegebenenfalls die persönliche Verantwortung sowohl von Beamten der Kommission als auch von Angehörigen des Unternehmens festgestellt werden soll.

Parallel dazu leitete die Kommission Disziplinarverfahren gegen vier Beamte ein.

#### 2.2.5.2. Mißbräuchliche Verwendung von Geldern für Entwicklunghilfeprogramme

Aufgrund eines Verdachts, daß die Gelder für vier von ECHO verwalteten Verträgen (einer für das Gebiet der Großen Seen in Afrika und drei weitere für das ehemalige Jugoslawien im Zeitraum 1993 bis 1995) mißbräuchlich verwendet worden sein könnten, leitete die UCLAF Untersuchungen ein.

Im Oktober 1997 ergaben erste Nachprüfungen in Dublin und Luxemburg, daß ein Teil der Gelder vorschriftswidrig zur Bezahlung von externem Personal verwendet wurde, das für die Kommission innerhalb und außerhalb ihrer Dienstgebäude gearbeitet hatte. Außerdem stellte sich heraus, daß andere Kommissionsdienststellen

---

<sup>53</sup> Vgl. Dok. C (1998) 2049/5 vom 13.7.1998.

dem betreffenden Luxemburger Unternehmen mehr als zwei Jahrzehnte lang Aufträge im Wert von mehreren zehn Millionen ECU erteilt hatten. Der Gesamtbetrag der durch Echo an dieses Unternehmen und die davon abhängigen „Off-Shore“-Gesellschaften zugewiesenen Gelder beläuft sich auf 2,4 Mio ECU.

Ende Januar 1998 hat ein Kontrollbesuch im ehemaligen Jugoslawien ergeben, daß die drei Verträge für diese Region nicht ausgeführt und weder die im Schlußbericht genannten Personen noch die Einrichtungen in der angegebenen Weise in Anspruch genommen worden waren.

Im Februar und März 1998 ergab sich aus den Gesprächen mit den Beamten, die bei ECHO dienstrechtlich und organisatorisch für die Ausführung dieser Verträge zuständig waren, die Bestätigung, daß sie in Wirklichkeit teilweise dazu dienten, externes Personal vorschriftswidrig zu beschäftigen (ungefähr 31 Mitarbeiter wurden sowohl *extra-muros* als auch *intra-muros* zwischen 1992 und 1995 dafür eingesetzt, ECHO in Brüssel zu verwalten. In der ersten Jahren nach seine Errichtung war ECHO nämlich nur unzureichend mit Personal ausgestattet). Trotz der Versuche, die betreffenden Ausgaben mangels Unterlagen aus dem Gedächtnis zu rekonstruieren, ist es nur teilweise gelungen, die Verwendung der betreffenden Gelder aufzuklären.

Bei dem Luxemburger Unternehmen, das die Ausführung der vier streitigen Verträge übernommen hatte, fanden in der Zeit von Ende März bis Anfang Mai 1998 Kontrollbesuche gemäß der Verordnung Nr. 2185/96 statt, bei denen die Verwendung der zur Ausführung dieser Verträge überwiesenen Beträge nicht belegt wurde.

Bei einem anderen Teil dieses Ende Juni 1998 untersuchten Falls stellte sich heraus, daß ein für die Verwaltung der Ausgaben für die vier Verträge zuständiger ECHO-Beamter, Nutznießer von Zahlungen durch unmittelbar in diese Affäre verwickelte Unternehmen für offensichtlich nie geleistete Arbeiten war. Der Beamte wurde Mitte Juli vorläufig des Dienstes enthoben und bei teilweisem Verlust seines Rentenanspruchs aus dem Dienst entfernt<sup>54</sup>.

Ende August und Anfang November 1998 ergaben weitere Untersuchungen, daß von dem kontrollierten Luxemburger Unternehmen beherrschte Unternehmen Zahlungen zum Vorteil von zwei weiteren Kommissionsbeamten, die in anderen Abteilungen als ECHO tätig waren, für nur zum Teil oder überhaupt nicht erbrachte Leistungen geleistet hatten. Beide Beamten sind vorläufig des Dienstes enthoben worden. Einer von ihnen wurde zurückgestuft, während das Disziplinarverfahren gegen den anderen noch nicht abgeschlossen ist.

Alle Unterlagen mit eventuell strafrechtlich relevanten Informationen wurden der Luxemburger Staatsanwaltschaft übergeben.

### 2.3. Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer

Die hohen Mehrwertsteuerausfälle aufgrund grenzübergreifender Betrugsfälle, auf die bereits im letzten Jahresbericht<sup>55</sup> hingewiesen wurde, waren 1998 sogar noch

---

<sup>54</sup> Gegen den damaligen Direktor von ECHO wurde ebenfalls ein Disziplinarverfahren eröffnet, bei dem jedoch keine Verstöße festgestellt wurden.

<sup>55</sup> Vgl. Jahresbericht 1997, Kapitel 2 Ziffer 2.3, Seite 34.

größer. Die Kommission unterstützte mehrere Maßnahmen unter anderem gegen Betrug mit Edelmetallen, Computerteilen und Kraftfahrzeugen. In einem der größten Betrugsfälle ging es um Mobiltelefone.

#### *Der Mobiltelefon-Fall*

1998 wurden bei dem Mobiltelefonbetrug fast alle Mitgliedstaaten geschädigt, wobei ein Gesamtschaden von schätzungsweise 100 Millionen ECU entstand. UCLAF veranstaltete zwei Koordinierungssitzungen mit den für diesen Fall zuständigen Ermittlern der Mitgliedstaaten, auf der Informationen über die Arbeitsweise und die Identität der Hintermänner ausgetauscht wurden.

In diesem Betrugsfall waren die Mehrwertsteuervorschriften im Binnenmarkt von einer Betrügerbande umgangen worden, die mit Mobiltelefonen handelte, ohne die fällige Mehrwertsteuer zu entrichten. Im November 1998 schlugen belgische, britische, dänische, deutsche und spanische Stellen in einer koordinierten Aktion zu und verhafteten in Spanien und im Vereinigten Königreich zehn Personen. Außerdem wurden erhebliche Bargeldsummen und eine große Menge Mobiltelefone beschlagnahmt.

Der Mobiltelefonmarkt ist einer der Bereiche, in denen die Mehrwertsteuervorschriften am häufigsten umgangen werden. Daher gehen die Untersuchungen in diesem Bereich weiter, um den Schaden zum Nachteil des Haushalts der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in Grenzen zu halten. Allein dem Vereinigten Königreich entgehen durch den Betrug in diesem Bereich monatlich schätzungsweise 1,4 Millionen ECU.

### **3. WICHTIGE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DES SCHUTZES DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER GEMEINSCHAFTEN**

In diesem Kapitel werden die diesbezüglich jüngsten Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften über Finanzhilfen und Kofinanzierungen zugunsten der Mitgliedstaaten in den großen Politikbereichen der Union dargestellt,

Behandelt werden unter diesem Gesichtspunkt zunächst der Zollbereich, d.h. der Stand der Reform des gemeinschaftlichen Versandverfahrens, die Handelspolitik der Gemeinschaft, der Bereich der indirekten Steuern, der Agrarsektor, die Strukturpolitik sowie der Stand der Dinge bei den strafrechtlichen Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.

Im letzten Abschnitt dieses Kapitels wird auf die vergleichende Analyse der Berichte eingegangen, mit denen die Mitgliedstaaten die Kommission gemäß den Schlußfolgerungen des Rates<sup>56</sup> über die Maßnahmen unterrichten, die sie zur Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ergreifen.

---

<sup>56</sup> Siehe Schlußfolgerungen des Ecofin-Rates vom 11.7.1994, ABl. C 292 vom 20.10.1994. siehe Synthesericht «Vergleichende Analyse» und Synthesedokument KOM(95) 556 endg.

### 3.1. Reform des gemeinschaftlichen Versandverfahrens

In ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat «Aktionsplan für das Versandverfahren in Europa – Eine neue Zollpolitik»<sup>57</sup>, hat die Kommission konkrete Maßnahmen zur Wiederherstellung der Sicherheit und Effizienz der Versandverfahren aufgezeigt.

Zur Umsetzung des Aktionsplans müssen die Rechtsvorschriften geändert, operative Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahrensabwicklung und -kontrolle seitens der nationalen Zollverwaltungen eingeleitet und die Informatisierung des Versandverfahrens fortgeführt werden.

#### 3.1.1. *Legislativmaßnahmen : Durchführungsvorschriften zum gemeinschaftlichen Zollkodex und Übereinkommen über das gemeinsame Versandverfahren*

Die im Juli 1997 eingeleiteten Arbeiten zur Reform des Versandverfahrens führten auf Gemeinschaftsebene zur Annahme einer neuen Verordnung<sup>58</sup>. Durch diese Verordnung werden die Grundregeln betreffend die Erledigung des Versandverfahrens, die Verantwortlichkeiten der Inhaber, die Sicherheitsleistung, die gemeinschaftsrechtliche Regelung der vereinfachten Verfahren und der Verfahren zur Einforderung der im Rahmen eines gemeinschaftlichen Versandverfahrens entstandenen Zollschuld geklärt und verbessert.

Die Kommission erwägt außerdem, die Durchführungsvorschriften zum gemeinschaftlichen Zollkodex sowie die Anhänge zum Übereinkommen über das gemeinsame Versandverfahren (Übereinkommen vom 20. Mai 1987) nach einem für beide Versandverfahren (gemeinschaftliches und gemeinsames Versandverfahren<sup>59</sup>) einheitlichen Konzept zu ändern.

Da die Reform der Versandverfahren sowohl das gemeinschaftliche als auch das gemeinsame Versandverfahren betrifft, werden - mit den notwendigen Anpassungen - gleiche Vorschläge für beide Rechtsrahmen unterbreitet. Die ursprünglichen Vorschläge der Kommission sind seit Juli 1997 wiederholt geändert worden, um den Standpunkten und Argumenten der Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligten Rechnung zu tragen.

Über einige Vorschläge wird noch mit den Mitgliedstaaten und den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens über das gemeinsame Versandverfahren beraten, dem die Visegrad-Länder<sup>60</sup> am 1. Juli 1996 beigetreten sind.

#### 3.1.2. *Operative Maßnahmen*

Wie im Rahmen des Aktionsplans für das Versandverfahren vorgesehen und entsprechend den von den Leitern der beteiligten Zollverwaltungen eingegangenen Verpflichtungen werden einige Maßnahmen zur Gewährleistung einer effektiven und

---

<sup>57</sup> KOM(97) 188 endg. vom 30.4.1997, ABl. C 176 vom 10.6.1997, Seite 1.

<sup>58</sup> Verordnung (EG) Nr. 955/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 1999 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates hinsichtlich des externen Versandverfahrens (Abl. L 119 vom 7.5.1999)

<sup>59</sup> Beim gemeinsamen Versandverfahren handelt es sich um die Ausdehnung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens auf die EFTA-Länder gemäß einem Übereinkommen von 1987.

<sup>60</sup> Ungarn, Polen, Tschechische Republik und Slowakei.

einheitlichen Anwendung der Regelung sowie zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Zollverwaltungen und des Dialogs mit den Nutzern bereits durchgeführt bzw. noch geprüft :

- Es wurde ein Netz von 21 nationalen Koordinatoren und 330 lokalen Beauftragten errichtet. Alle Teilnehmer und die Berufsverbände der Wirtschaftsbeteiligten haben das Netzverzeichnis erhalten. Dieses Verzeichnis ist auch auf dem Server INTERNET EUROPA<sup>61</sup> abrufbar.
- In 22 Ländern haben lokale Koordinatoren für 1998 nach einvernehmlich festgelegten Struktur- und Zielvorgaben nationale Pläne für die Verwaltung der Versandverfahren erarbeitet, in denen die von den Zollverwaltungen vorrangig einzuleitenden Maßnahmen aufgeführt sind. Dazu gehören insbesondere die Verkürzung der Fristen für die Zurücksendung der Versandanmeldungen und der Einsatz von Präventions- und Kontrollinstrumenten wie das Frühwarnsystem (SIP) für empfindliche Waren<sup>62</sup>;
- Die von den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten erstellten Berichte über die Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollpläne für 1998 dienen der Kommission als Grundlage für einen Tätigkeitsbericht, mit dem eine erste Bewertung aller Maßnahmen vorgelegt wird, die 1998 auf europäischer Ebene unternommen wurden.
- Seit Mai 1997 besteht ein System zur elektronischen Übertragung der im Versandverfahren verwendeten Stempel (TCT)<sup>63</sup>. Mit diesem System können alle angeschlossenen Zollverwaltungen der Abdrücke von Stempeln und Zollsiegeln sowie entsprechende Informationen austauschen. Angeschlossen sind derzeit alle EU-Zollverwaltungen sowie die Zollverwaltungen Tschechiens, der Slowakei, Ungarns, Norwegens und der Schweiz.
- Die Kontaktgruppe "Versandverfahren" hat an der Überwachung der Umsetzung der Reform des Versandverfahrens mitgewirkt. Diese Partnerschaft soll fortgesetzt werden, um eine homogene Anwendung der neuen Vorschriften, insbesondere hinsichtlich der Gewährung und der Abwicklung der vereinfachten Verfahren zu gewährleisten.

### 3.1.3. *Das neue EDV-gestützte Versandverfahren – NCTS*

Das NCTS-Projekt tritt nunmehr in die zweite Phase ein, in der Software, Hardware und Kommunikationsmittel konzipiert, getestet und integriert werden, damit das System in Betrieb genommen werden kann<sup>64</sup>.

Um die Fristen einzuhalten und möglichst auch die in der ersten Projektphase (Entwicklung der technischen und funktionellen Spezifikationen) eingetretenen Verzögerungen teilweise aufzuholen, wurde beschlossen, die Anlaufphase auf fünf Länder (Deutschland, Italien, Niederlande, Schweiz und Spanien) zu beschränken und nur die zur Überwachung der Versandverfahren erforderlichen Nachrichten (Annahme der Zollanmeldungen, Übermittlung und Bestätigung des Eingangs der

---

<sup>61</sup> [«http://europa.eu.int/en/comm/dg21/publicat/workingpapers/index.htm»](http://europa.eu.int/en/comm/dg21/publicat/workingpapers/index.htm)

<sup>62</sup> Eine neue Verwaltungsvereinbarung zur besseren Nutzung des Frühwarnsystems (SIP) ist im März 1999 in Kraft getreten.

<sup>63</sup> Siehe Jahresbericht 1997, Ziff. 3.3, Seite 39.

<sup>64</sup> Der dazu erforderliche Rechtsrahmen wurde angenommen: Verordnung (EG) Nr. 502/1999 der Kommission vom 12. Februar 1999 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 65 vom 12.2.1999); Beschluß Nr. 1/99 des gemischten Ausschusses EG-EFTA Gemeinsames Versandverfahren vom 12. Februar 1999 zur Änderung der Anlagen I, II und III des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren (ABl. L 65 vom 12.3.1999) und Beschluß Nr. 2/99 des gemischten Ausschusses EG-EFTA Gemeinsames Versandverfahren vom 30. März 1999 zur Änderung der Anlage I des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren (ABl. L 119 vom 7.5.1999).

Vorab-Ankunftsanzeige, Übermittlung der Ankunftsanzeige und der Ergebnisse der Kontrollen und vereinfachten Verfahren) zu versenden.

Außerdem hat die Kommission eine gemeinsame Basisanwendung (Minimal Common Core) für diejenigen Länder entwickelt, die nicht über eine eigene Anwendung verfügen.

Die Reform des Versandverfahrens kommt also gut voran. Doch nur, wenn sie von allen mitgetragen wird, und wenn bestimmte Vorschriften, die zur Zeit noch Verhandlungsgegenstand sind, umgesetzt werden, kann sie erfolgreich abgeschlossen werden.

### **3.2. Reform der Präferenzregelungen**

Weil die Präferenzregelungen dringend verschärft werden müssen und das Vertrauen in die Ausgewogenheit des Systems wiederhergestellt werden muß, hat die Kommission in einer Mitteilung ein Bündel von Korrekturmaßnahmen<sup>65</sup> vorgeschlagen, das unter anderem folgendes umfaßt :

- Vereinfachung der Ursprungsregeln;
- Programme zur technischen Unterstützung der präferenzbegünstigten Länder;
- Verbesserung der Risikoanalyse in den betrugsanfälligen Bereichen;
- Verschärfung der Durchführungsbestimmungen zu den Präferenzregelungen.

Am 1. Juli 1999<sup>66</sup> ist das neue Mehrjahresschema der allgemeinen Zollpräferenzen in Kraft getreten, in das die in der Mitteilung getroffenen Feststellungen Eingang gefunden haben. Es bietet der Kommission eine bessere Handhabe, um gegen Betrug in diesem Bereich vorzugehen. So ist insbesondere ein neues Verfahren eingeführt worden, das es ermöglicht, bei Betrug oder mangelnder Verwaltungszusammenarbeit die den begünstigten Ländern gewährte Präferenzbehandlung zurückzunehmen bzw. auszusetzen und damit rasch auch in der Weise zu reagieren, daß die Kommission vorläufige Maßnahmen ergreift.

Außerdem hat die Kommission ein Programm zur Überarbeitung sämtlicher Präferenzregelungen aufgestellt, das neben flankierenden Maßnahmen technischer Art auch Vorschläge für Rechtsvorschriften vorsieht, die auf folgendes abzielen :

- Verbesserung der Verwaltung der Präferenz Regelungen und Betrugsvorbeugung;
- Festschreibung der Verantwortlichkeiten der Beteiligten (Behörden der Mitgliedstaaten und der begünstigten Länder, Wirtschaftsbeteiligte);
- Harmonisierung der Verfahren der Nachprüfung, der Sicherheitsleistung und der Nachforderung hinterzogener Abgabenbeträge.

Ergänzende Maßnahmen :

---

<sup>65</sup> Mitteilung der Kommission vom 23.7.1997 [KOM(97) 402 endg.]. Siehe Jahresbericht 1997, Kapitel 2, Ziff. 2.2.1, Seite 27.

<sup>66</sup> Verordnung (EG) Nr. 2820/98 des Rates vom 21.12.1998 (ABl. L 357 vom 30.12.1998).

- Veröffentlichung einer an die Einführer gerichteten Bekanntmachung, wenn dies für die ordnungsgemäße Anwendung der Präferenzregelungen erforderlich ist;
- Verschärfung der von den Behörden in der Gemeinschaft durchgeführten Kontrollen der Ursprungszeugnisse;
- Stärkere Einbindung der begünstigten Länder in die Verantwortung zur Vorbeugung von Betrug und Unregelmäßigkeiten.

Diese Maßnahmen werden sicherlich zu einer Verbesserung der Lage beitragen; gleichwohl zeigen die bisherigen Erfahrungen, daß es letztlich darauf ankommt, inwieweit die präferenzbegünstigten Wirtschaftszweige selbst bereit sind, Verantwortung zu übernehmen, einen eigenen Beitrag zu leisten und sich an der effizienten und einheitlichen Verwaltung des Binnenmarktes zu beteiligen.

Trotz der Verbesserungsvorschläge, welche die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament übermittelt hat, dürfte das Präferenzsystem vorläufig ein schwieriges und strittiges Thema bleiben. So lassen insbesondere die jüngsten Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften<sup>67</sup> eine Entwicklung in der Beurteilung der Importeure, die präferenzrelevante Einfuhren tätigen, erkennen. Ihre Rolle und Verantwortung in der Handlungskette, die zu Betrug- oder einer Zuwiderhandlung geführt hat, einschließlich der Frage, inwieweit sie nach Treu und Glauben gehandelt haben, können nunmehr eingehend geprüft werden. Nach wie vor ungelöst sind die schwierigen Fragen nach der Zuweisung der Verantwortlichkeiten sowie den rechtlichen und finanziellen Folgen von Betrug und Unregelmäßigkeiten. Vor diesem Hintergrund setzt die Kommission in völliger Neutralität ihre Untersuchungstätigkeit in vielen Bereichen fort<sup>68</sup>.

Langfristig erwägt die Welthandelsorganisation (WTO) einen schrittweisen Abbau der tarifären Handelshemmnisse. Derzeit ist es jedoch noch so, daß die Präferenzsysteme der Gemeinschaft, wie die Erfahrungen mit dem Textilsektor zeigen, von Wirtschaftsbeteiligten offenbar dazu genutzt werden, sich rechtswidrig finanzielle Vorteile zu verschaffen und so ihren Marktanteil auszuweiten.

Außerhalb der Union hat Betrug mitunter zur Folge, daß Beteiligte in Drittländern ungerechtfertigterweise Vorteile und damit eine marktbeherrschende Stellung erlangen. Dies geht zu Lasten von Wirtschaftsbeteiligten in den am wenigsten entwickelten Ländern, denen die Zollpräferenzen der Gemeinschaft in erster Linie zugute kommen sollen. Unter diesen Umständen sieht die Gemeinschaft die Verwirklichung ihrer handels- und entwicklungspolitischen Ziele gefährdet.

### 3.3. Indirekte Steuern

Zu den Verbrauchsteuern hat der Rat Wirtschaft/Finanzen vom 19. Mai 1998 Empfehlungen sowie Leitlinien zur Betrugsbekämpfung und zur effizienteren Kontrolle der diesen Steuern unterliegenden Warenbewegungen zugestimmt.

---

<sup>67</sup> Rs. C-86/97 (Slg. 1999, Seite I-1041) und C-413/96 (Slg. 1998, Seite I-5285) ; Urteil «Hilton Beef» (Rs. T-50/96 und T-42/96 - Slg. 1998, Seite II-3773 und Seite II-0401) und «Faroes Seefood» (verbundene Rs. C-153/94 und C-204/94 - Slg. 1996, Seite I-2465).

<sup>68</sup> Vgl. Ziff. 2.2.1, ab Seite 26.

Für die *Task-force-UCLAF* hat die Bekämpfung von Betrug bei den Mehrwertsteuern, die nach wie vor die Haupteinnahmequelle der Gemeinschaft bilden, ebenfalls Vorrang, obgleich es die Mitgliedstaaten sind, denen hier in erster Linie Einnahmen entgehen. Bei mehreren der großen MwSt.-Betrugsfälle wurden grenzüberschreitende Betrugsmechanismen festgestellt. Eine Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in diesem Bereich ist daher erforderlich<sup>69</sup>.

Die unter dem Vorsitz der Kommission zusammentretende hochrangige Gruppe<sup>70</sup> hat einen Bericht über den Betrug bei Verbrauchsteuern für Tabak und alkoholische Getränke vorgelegt. Dieser Bericht wurde im April 1998 von den Generaldirektoren der nationalen Zollverwaltungen und der für indirekte Steuern zuständigen Behörden gebilligt. Die Bemerkungen in diesem Bericht stützen sich auf Informationen, die bei den Dienststellen der Kommission, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den repräsentativsten Berufsverbänden des Tabak- und Alkohorsektors eingeholt worden sind. Der Bericht enthält mehrere praktische Empfehlungen, die auf die Verbesserung der derzeitigen Systeme abzielen, die als unerlässlich für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes betrachtet werden. Verbesserungsbedürftig sind demnach insbesondere die Kontrollen der Einlagerungs- und Beförderungsverfahren sowohl auf Gemeinschafts- als auch auf nationaler Ebene.

In dem Bericht werden die Mitgliedstaaten zudem aufgefordert, Gespräche mit den Herstellern und Händlern über den Abschluß von Partnerschaftsvereinbarungen<sup>71</sup> aufzunehmen, um die Zusammenarbeit bei der Beschaffung von Informationen über verdächtige oder illegale Beförderungen von Zigaretten und alkoholischen Getränken zu verstärken.

Im Anschluß an die Arbeiten dieser Gruppe hat die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat bezüglich der Anstrengungen zur Bekämpfung von Betrug im Bereich der Verbrauchsteuern<sup>72</sup> die Annahme der Vorschläge der Gruppe durch den Rat empfohlen.

Zu den wichtigsten Empfehlungen der Gruppe, welche der Ecofin-Rat auf seiner Tagung vom 19. Mai 1998 billigte, gehört die möglichst rasche Einführung eines Vorabinformationssystems<sup>73</sup> über Beförderungen von Tabak und alkoholischen Getränken sowie längerfristig die Einrichtung eines elektronischen Überwachungs- und Kontrollsystems in diesem Bereich.

Die Kommission führt Maßnahmen durch, um die Kontrollen der Lager zu verschärfen und die Lagerverwalter für bewährte Praktiken zu sensibilisieren. Auch werden Überlegungen angestellt, um Analysetechniken und Risikoerkennungsmethoden zu konzipieren, mit denen Betrug vorgebeugt, aufgedeckt und geahndet werden kann. Nachdem die praktischen Rahmenbedingungen für den Einsatz eines Vorabinformationssystems festgelegt worden waren, wurde dieses System Anfang 1999 in einigen Mitgliedstaaten in

---

<sup>69</sup> Vgl. Ziff. 2.3, Seite 39.

<sup>70</sup> Siehe Jahresbericht 1997, Kapitel 3, Ziff. 3.5.1, Seite 42.

<sup>71</sup> Vereinbarungen (*Memorandums of understanding, MOUS*).

<sup>72</sup> SEK(1998) 732 endg.

<sup>73</sup> Vgl. Ziff. 4.5, Seite 56.

Betrieb genommen. Es kann im Lichte der Erfahrungen überprüft und erforderlichenfalls auf andere Waren mit dem Ziel ausgedehnt werden, den Handel mit und die Beförderung von Risikowaren im gesamten Gemeinschaftsgebiet schärfer zu überwachen<sup>74</sup>.

- Mehrwertsteuer

Die grenzübergreifenden MwSt.-Betrugspraktiken sind zahlenmäßig begrenzt, gleichwohl bei einer breiten Palette von Waren anzutreffen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten räumt ein, daß grenzüberschreitender MwSt.-Betrag ein zentrales Problem darstellt, auch wenn - gemessen an der Höhe der Einnahmenverluste - innerstaatlicher MwSt.-Betrag gegenwärtig wesentlich signifikanter ist.

Zumindest wäre es ratsam, sich mit der internationalen Dimension des MwSt.-Betrugs auseinanderzusetzen, um rechtzeitig alle auf Gemeinschaftsebene erforderlichen Vorkehrungen treffen zu können. Andere Bereiche, wie das gemeinschaftliche Versandverfahren oder die Verbrauchsteuern bei Zigaretten und alkoholischen Getränken, zeigen es deutlich : nicht handeln und warten, bis es zur Krise kommt, nützt dem organisierten Verbrechen, daß immer schnell zur Stelle ist, um sich zu Lasten der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Einnahmen zu bereichern.

Gleichwohl war die Bereitschaft einiger Steuerbehörden zur Zusammenarbeit mit der Kommission bei der Bekämpfung spezifischer Fälle von MwSt.-Betrag nicht zufriedenstellend. Die Kommission befaßt sich nur mit Betrugsfällen, die ihr von den Mitgliedstaaten zur Kenntnis gebracht werden, auch wenn kein Zweifel daran besteht, daß MwSt.-Betrag allen Mitgliedstaaten erhebliche Einbußen verursacht. Mit den Behörden der Mitgliedstaaten, die kooperationsbereit sind, arbeitet das MwSt.-Team der UCLAF regelmäßiger zusammen. Diese in der Regel enge und effiziente Zusammenarbeit gilt es zu fördern und auszubauen. So werden im Rahmen des am 30. März 1998 mit Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates aufgelegten Gemeinschaftsprogramms FISCALIS<sup>75</sup> Seminare durchgeführt, die den Austausch von Informationen über Betrugsmechanismen und -tendenzen sowie die Intensivierung von Kontakten mit dem Ziel ermöglichen, die Bekämpfung von MwSt.-Betrag auf Gemeinschaftsebene wirksamer zu bekämpfen. In diesem Bereich wurde auch die Zusammenarbeit mit den Gerichten einiger Mitgliedstaaten verstärkt, um die für die Einleitung von Gerichtsverfahren erforderlichen Zeugenaussagen leichter zusammenstellen zu können.

Obgleich der Gemeinschaftshaushalt zu etwa 40 % aus MwSt.-Einnahmen finanziert wird, die außerdem eine der Haupteinnahmequellen der Staatshaushalte bilden, besteht weiterhin Unklarheit über Art und Umfang des MwSt.-Betrags. Wenn die Mitgliedstaaten den MwSt.-Betrag nicht mit allen erforderlichen Mitteln bekämpfen und nicht in der Lage sind, den vorgegebenen MwSt.-Betrag bereitzustellen, so kann sich das auf die BSP-Anteile der Mitgliedstaaten am Gemeinschaftshaushalt auswirken : Minderabführungen an Mehrwertsteuern eines Mitgliedstaats können

---

<sup>74</sup> Nach einer Ausschreibung schloß die Kommission mit einer privaten Firma im Dezember 1998 einen Vertrag über die Erstellung einer Durchführbarkeitsstudie zur Informatisierung der Beförderungsvorgänge und Kontrollen bei verbrauchsteuerpflichtigen Waren.

<sup>75</sup> Entscheidung Nr. 888/98/EG (ABl. L 126 vom 28.4.1998), siehe ebenfalls Jahresbericht 1997, Kapitel 3, Ziff. 3.5.3, Seite 45.

den BSP-bezogenen Beitrag der übrigen Mitgliedstaaten beeinflussen. Anders als im Zoll- oder Agrarbereich sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, der Kommission Fälle von MwSt.-Betrug zu melden. Es gibt indessen unter anderem auch in mehreren nationalen Berichten besorgniserregende Hinweise darauf, daß der MwSt.-Betrug gravierende Formen annimmt.

- Ausbau der Untersuchungstätigkeit und ermitteltes Schadensvolumen

Seit 1996 analysiert die Untergruppe Betrugsbekämpfung der Kommission (SCAF) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Problematik des MwSt.-Betrugs in der Gemeinschaft, um Betrugsarten und -mechanismen festzustellen. Eine erste Analyse von 500 Steuerhinterziehungsfällen mit einem Schadensvolumen von insgesamt 573 Mio. Ecu, welche die Mitgliedstaaten 1995 und 1996 als die finanziell folgenschwersten eingestuft hatten, belegen, daß das gesamte MwSt.-System schwer geschädigt ist.

Nachdem die Kontrollen in anderen Bereichen wie dem gemeinschaftlichen Versandverfahren oder den Verbrauchsteuern verschärft worden sind, ist in allen Mitgliedstaaten eine rasche Zunahme von MwSt.-Delikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Das Schadensvolumen der von den Mitgliedstaaten 500 Betrugsfälle beläuft sich auf 739 Mio. Ecu (eine zweite Analyse der im ersten Halbjahr 1998 aufgedeckten Fälle ergab im Einzelfall ein durchschnittliches Schadensvolumen von etwa 1,5 Mio. Ecu).

Neben den üblichen Betrugsfällen (bei Verkäufen hinterzogene MwSt. oder über fiktive Käufe erschlichene MwSt.-Erstattungen), treten Betrugsmechanismen im Zusammenhang mit der vorläufigen MwSt.-Regelung zutage, die auf dem Bestimmungslandprinzip gründet. Betrügerbanden haben ausgefeilte Techniken entwickelt, um die MwSt.-Befreiungen bei innergemeinschaftlichen Lieferungen sowie die Ausnahmeregelungen bei Exporten auszunutzen. Nach Angaben der Mitgliedstaaten sind die finanziellen Folgen betrügerischer Machenschaften im Bereich der Abgabenbefreiungen erheblich: 1998 wurden 250 Fälle mit einem Schadensvolumen von 478 Mio. Ecu (d.h. im Einzelfall durchschnittlich 1,9 Mio. Ecu) gemeldet.

Die betrügerischen Vorgänge werden über "Karussellgesellschaften" oder "Briefkastengesellschaften" abgewickelt, die für einen begrenzten Zeitraum errichtet werden. Besonders betrugsanfällig sind kleinvolumige, rasch und einfach zu befördernde Waren mit hohem Wertschöpfungsanteil (z.B.: Computerteile; Mobiltelefone, Edelmetalle).

Die einzige Möglichkeit, Betrug aufzudecken, besteht in umfassenden Steuerkontrollen sowie in der engen und zügigen Zusammenarbeit zwischen den Steuerfahndern der betroffenen Mitgliedstaaten, namentlich in Risikobereichen. Wichtig ist dabei, Überprüfungen zeitgleich in mehreren Mitgliedstaaten durchzuführen. Seit Anlaufen des FISCALIS-Programms im Juli 1998 wurden 13 eingehende multilaterale Kontrollen eingeleitet, an denen im Durchschnitt 6 Mitgliedstaaten beteiligt waren.

### 3.4. Reform des Finanzmanagements (SEM 2000)

Die Kommission hat eine detaillierte Übersicht der seit Beginn der SEM 2000 - Initiative eingeleiteten Maßnahmen erstellt<sup>76</sup>. Besondere Erwähnung verdienen die folgenden Elemente, die für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften von besonderer Bedeutung sind.

Die Strategie der Kommission, die in die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 des Rates<sup>77</sup> mündete, hat den Mitgliedstaaten verstärkt vor Augen geführt, daß der Kommission aufgrund der Verträge zwar die alleinige Verantwortung für den Haushaltsvollzug übertragen ist<sup>78</sup>, die Mitgliedstaaten jedoch insoweit mitverantwortlich sind, als sie über 80 % der Mittel der Gemeinschaft (Agrarpolitik, Strukturfonds) verwalten. So wurden denn auch im Bereich der Strukturfonds mit nahezu allen Mitgliedstaaten Protokolle bzw. Verwaltungsvereinbarungen über die Koordinierung der Finanzkontrollen bei den Fonds geschlossen.

Nach Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates sind einerseits die Mitgliedstaaten zur finanziellen Kontrolle der von den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen verpflichtet. Andererseits gibt es bei den Strukturfonds keinen dem Rechnungsabschluß des EAGFL-Garantie vergleichbaren Mechanismus. Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates sieht indessen vor, daß die Gemeinschaft ihre finanzielle Unterstützung im Falle von Unregelmäßigkeiten kürzen, aussetzen oder streichen kann. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission interne Leitlinien für die finanziellen Berichtigungen erlassen, über die im Laufe des Jahres 1999 Bericht erstattet wird.

Der Vorschlag der Kommission vom 18. März 1998<sup>79</sup> bezweckt unter anderem die Reform der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Dieses durch die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates<sup>80</sup> geregelte und mehrfach geänderte System präzisiert neben anderen "technischen" Elementen die Pflichten der Beihilfenempfänger sowie die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen, insbesondere im Hinblick auf die Kontrollen.

1998 konzentrierten sich die Anstrengungen außerdem auf die Umsetzung der Agenda 2000 und den Ausbau der Zusammenarbeit mit den beitragswilligen Ländern<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Dok. SEK(1998) 1904/3 vom 11.11.1998. Siehe ebenfalls Jahresbericht 1997, Kapitel 1, Ziff. 1.3.1, Seite 14.

<sup>77</sup> ABL. L 290 vom 23.10.1997. Durchführungsvorschriften zu Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates.

<sup>78</sup> Artikel 205 EGV (neuer Artikel 274 des Vertrags von Amsterdam, der folgendes vorsieht: "Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, daß die Haushaltsmittel nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet werden»), Artikel 206 EGV hinsichtlich der Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber der Entlastungsbehörde (Europäisches Parlament und Rat).

<sup>79</sup> KOM(1998) 158 endg..

<sup>80</sup> ABL. L 94 vom 28.4.1970.

<sup>81</sup> Siehe Ziff. 5.1, Seite 57. Siehe ebenfalls Jahresbericht 1997, Kapitel 4, Abschnitt 4.1, Seite 47.

### 3.5. *Corpus Juris*

Wie vom Europäischen Parlament in seinen Entschlüssen vom 12 Juni und vom 22 Oktober 1997 gewünscht, hat die Kommission im Rahmen einer umfassenden vergleichenden Studie alle Möglichkeiten herausarbeiten lassen, wie der strafrechtliche Schutz der europäischen finanziellen Interessen auf Gemeinschafts- bzw. Unionsebene verstärkt werden kann<sup>82</sup>. Ziel war auch, die Auswirkungen eines *corpus juris* mit strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu bewerten. Die vergleichende Studie bildet die Grundlage für eine eingehendere Grundsatzdebatte in den politischen Gremien mehrerer Mitgliedstaaten (Parlamente, Regierungen).

Seit 1998 haben die Mitglieder der mit dieser Durchführbarkeitsstudie beauftragten Expertengruppe den *corpus juris* mit Blick auf die durch die einzelnen Empfehlungen aufgeworfenen spezifischen Fragen analysiert und die Auswirkungen dieser Empfehlungen und ihre Vereinbarkeit mit internationalen Rechtsnormen beurteilt. Eine auf dieser Basis erstellte rechtsvergleichende Studie wird in Kürze abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat diese Arbeiten mit einer Entschlußung<sup>83</sup> (März/April 1998) und einer öffentlichen Anhörung im November 1998 in Brüssel politisch unterstützt.

Die Kommission wird 1999 die Ergebnisse dieser Studie prüfen und sodann den übrigen Gemeinschaftsorganen (Europäisches Parlament, Rat, Rechnungshof, Gerichtshof) ihre Schlußfolgerungen übermitteln.

### 3.6. **Vergleichende Analyse (Berichte gemäß Artikel 209a EGV)**

Die Kommission hat den Entwurf eines Berichts über den Stand der Anwendung des früheren Artikels 209 a EGV (Kontrollen und Verwaltungssanktionen) erstellt. Dieser Entwurf, der den Bericht vom November 1995 über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug ergänzt, enthält eine Zusammenfassung der Beiträge, mit denen die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Maßnahmen bei den Ausgaben, für deren Ausführung und Kontrolle sie verantwortlich sind, sowie darüber unterrichten, welche Sanktionen in Fällen von Unregelmäßigkeiten verhängt wurden (ausgenommen sind die Agrarausgaben, da die Gemeinschaftsregelungen genau vorschreiben, nach welchen Modalitäten die Ausgaben des EAGFL-Garantie zu prüfen sind). Bei den Einnahmen wurden nur die traditionellen Eigenmittel in die Untersuchung einbezogen.

In der allgemeinen Schlußfolgerung dieses Berichtsentwurfs, die den Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 1999 übermittelt wird, wird empfohlen, eingehende Überlegungen darüber anzustellen, ob es angezeigt wäre, daß die Europäische Gemeinschaft neue Initiativen ergreift, um das Ziel eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 209 a EGV (neuer Artikel 280 EGV des Vertrags von Amsterdam) zu verwirklichen.

---

<sup>82</sup> Siehe Jahresbericht 1997, Kapitel 5, Abschnitt 5.6, Seite 54.

<sup>83</sup> Entschlußung vom 31.3.1998 zur Strafverfolgung zum Schutz der finanziellen Interessen der Union, ABl. C 138 vom 4.5.1998.

#### 4. PARTNERSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT MIT DEN MITGLIEDSTAATEN

Dieses Kapitel befaßt sich zunächst mit einigen wichtigen Initiativen, die die Mitgliedstaaten 1998 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ergriffen haben, und faßt abschließend die Fortbildungsmaßnahmen zusammen, die die Kommission 1998 auf diesen Gebieten organisiert hat.

Ein Abschnitt dieses Kapitels ist Artikel 280 EGV des Vertrags von Amsterdam gewidmet, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist und neue Möglichkeiten für eine weitgehende Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eröffnet.

Die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in Strafsachen ist von wesentlicher Bedeutung für den Schutz der Gemeinschaftsinteressen. Sie stellt darauf ab, zumindest die schwerwiegendsten Delikte und Vergehen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts, die in den meisten Fällen grenzübergreifend begangen werden, wegen der enormen Beträge, um die es in diesen Fällen geht, auf einheitliche und glaubwürdige Weise zu verfolgen. Auf Gemeinschaftsebene laufen bereits einige Maßnahmen<sup>84</sup>, die hier Abhilfe schaffen sollen und insbesondere auf Berichte zurückgehen, die das Europäische Parlament in den Jahren 1997 und 1998 veröffentlicht hat<sup>85</sup>.

Seit dem 1. Januar 1999 ist der Euro die einheitliche Währung der Europäischen Union oder zumindest der elf Mitgliedstaaten der Euro-Zone. Die Bekämpfung der Fälschung des Euro stellt für die Kommission eine große Herausforderung dar, auf die sie sich seit Monaten vorbereitet<sup>86</sup>. Die Fortschritte auf diesem Gebiet werden ebenfalls in diesem Kapitel erläutert.

##### 4.1. Die Initiativen der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

Eine der wichtigsten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ergreifen können, ist die Ratifizierung einschlägiger Rechtsinstrumente. So haben 1998 zwei Mitgliedstaaten (Deutschland am 24.11.1998 und Finnland am 18.12.1998) das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und das erste Zusatzprotokoll (über die Korruption) ratifiziert<sup>87</sup>.

Anlaß zur Zufriedenheit gibt auch die Tatsache, daß durch neu geknüpfte Beziehungen ein fast schon routinemäßiger Kontakt zwischen den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen, die teils durch die Ausrichtung bestehender

---

<sup>84</sup> Siehe auch Abschnitt 3.5, Seite 49, über das *Corpus Juris*. In der einschlägigen Studie wurde als Antwort auf die Schwierigkeiten der politischen Instanzen, geeignete Instrumente für eine moderne und wirksame Zusammenarbeit der Justizbehörden zu finden, insbesondere die Schaffung eines "Europäischen Rechtsraumes" empfohlen.

<sup>85</sup> Vergleiche die einschlägigen Entschlüsse aus den Jahren 1997 (aufgeführt im Jahresbericht 1997, Kapitel 5, Abschnitt 5.6, Seite 54) und 1998 (Entschluß vom 13.3.1998 zur justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union, ABl. C 104 vom 6.4.1998, sowie die vorgenannte Entschluß vom 31.3.1998).

<sup>86</sup> Vergleiche Jahresbericht 1997, Kapitel 3, Abschnitt 3.4.1, Seite 41.

<sup>87</sup> Ihnen folgten 1999 Österreich (am 21.5.) und Schweden (am 10.6.). Das zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen wurde bisher nur von Finnland ratifiziert.

Dienststellen auf die gemeinschaftliche Betrugsbekämpfung und teils durch Schaffung spezieller Dienststellen entstanden sind, und der Kommission ermöglicht wurde, der insbesondere bei grenzübergreifenden Ermittlungen zum Tragen kommt<sup>88</sup>.

Weiter ausgebaut wurden 1998 auch die Kontakte der UCLAF zu einzelstaatlichen Dienststellen, beispielsweise zu den italienischen *Carabinieri*<sup>89</sup>, die aufgrund ihrer Präsenz in ganz Italien und allen Bereichen der italienischen Gesellschaft über erstklassige Informationen verfügen, so auch über Trends und Entwicklungen in bezug auf Unregelmäßigkeiten, Betrugsdelikte und sonstige Machenschaften der Mafia.

Unter diesem Gesichtspunkt fanden zwischen der UCLAF und der *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA)<sup>90</sup> Gespräche über eine spezifische Zusammenarbeit statt, die ein wirksameres Vorgehen gegen die Wirtschaftskriminalität und die organisierte Kriminalität einschließlich Betrug, Korruption und Geldwäsche zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts ermöglichen könnte. Konkret könnten praktische Modalitäten vorgesehen werden, durch die ständige Kontakte zum Zwecke der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen den beiden Dienststellen geschaffen würden.

Die Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene zwischen internationalen Dienststellen mit bisweilen unterschiedlichen Aufgabenbereichen (Landwirtschaft, Zoll, Finanzen, Polizei oder Justiz) entwickelt sich zweifelsohne positiv. Diese Entwicklung, die den Empfehlungen Nr. 1 und 2 des 1997 vom Rat angenommenen Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität<sup>91</sup> entspricht, wurde wiederholt im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Rechtssachen deutlich.

#### **4.2. Artikel 280 EG-Vertrag und die gemeinsame Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen**

Artikel 280 EGV bildet den neuen Rechtsrahmen für den Schutz der finanziellen Interessen und die Bekämpfung von Betrugsdelikten und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten rechtswidrigen Handlungen. Er sieht vor, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten zusammen für einen gleichwertigen Schutz in allen Mitgliedstaaten sorgen.

Der Kommission wird in Artikel 280 EGV des Vertrags von Amsterdam<sup>92</sup> eine spezifische Rolle und Aufgabe im Zusammenhang mit dem Schutz der Gemeinschaftsfinanzen und der Betrugsbekämpfung zugewiesen: Sie soll für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen (Verwaltungs-, Justiz- und

---

<sup>88</sup> Vergleiche Abschnitt 2.1, Seite 22 ff.

<sup>89</sup> Diese Polizeikräfte sind überwiegend in ländlichen Gebieten stationiert. Die Führung des CCTNCA (*Commando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari*), der dem italienischen Landwirtschaftsministerium untersteht und für die Kontrolle sämtlicher Beihilfen für die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie zuständig ist, kam 1998 zu einem Besuch nach Brüssel.

<sup>90</sup> Die für die Bekämpfung der Mafia zuständigen Staatsanwälte dieser Dienststelle haben die Aufgabe, Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität in die Wege zu leiten und zu koordinieren.

<sup>91</sup> ABl. C 251 vom 15.8.1997. Diese Idee wurde auch im zweiten Bericht, vom 10.9.1999, des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger aufgegriffen, der sich mit der Reform der Kommission befaßt (siehe Einleitung dieses Jahresberichts, Seite 6).

<sup>92</sup> Der Vertrag von Amsterdam ist am 1.5.1999 in Kraft getreten.

Polizei-)Behörden der Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung sorgen. Der Artikel stellt klar, daß es sich hierbei um eine gemeinsame Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Kommission handelt, und daß die betreffenden Maßnahmen einen effektiven Schutz in allen Mitgliedstaaten bewirken sollen.

Der neue Artikel 280 EGV des Vertrags von Amsterdam bildet eine neue, spezifische und breite Rechtsgrundlage für im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zu beschließende Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Dadurch entstehen neue Möglichkeiten, und der Rechtsbestand der Gemeinschaft erhält eine sinnvolle Ergänzung sowie eine neue Dynamik, die für die weitere Entwicklung des Rechtsrahmens für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft nur gut sein kann<sup>93</sup>.

#### **4.3. Zusammenarbeit der Justizbehörden**

Nationalen Behörden, die mit grenzübergreifenden Ermittlungen zur Verfolgung von Betrugsdelikten befaßt sind, leistet die UCLAF auf Wunsch technische und operative Hilfe. Um den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Staatsanwaltschaften zu erleichtern, organisiert sie entsprechende Zusammenkünfte. Im Jahre 1998 war dies der Fall bei einer umfangreichen Untersuchung im Zusammenhang mit einem Schmuggeldelikt (T-Shirts)<sup>94</sup>, in das mehrere natürliche und juristische Personen in der Schweiz, in Italien und in Belgien verwickelt waren. Da sie es für erforderlich hielten, die Ermittlungen und insbesondere die internationalen Rechtshilfeersuchen für Spanien und die Schweiz zu koordinieren, hatten sich die zuständigen Richter an die UCLAF (bzw. die Verbindungsstelle für Strafrechtsfragen) gewandt.

Nach Auffassung der meisten Richter ist die Rechtshilfe in derartigen Rechtssachen schwierig und verläuft nur schleppend. Hier kann die UCLAF ihre Hilfe anbieten, um zu versuchen, diese Probleme zu überwinden.

Auch bei anderen wichtigen grenzüberschreitenden Rechtssachen hat die UCLAF helfen können, so beispielsweise bei Ermittlungen im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen für nach Algerien ausgeführten Hartweizengrieß, mit Milch-, Olivenöl- und Butterschmuggel sowie mit der illegalen Einfuhr von britischem Rindfleisch in die Gemeinschaft. In all diesen Fällen haben die Sachverständigen der UCLAF den zuständigen nationalen Behörden zum einen wichtige Informationen aus den betreffenden Dossiers übermittelt und zum anderen direkte Kontakte zwischen den zuständigen Stellen hergestellt, um die laufenden Ermittlungen zu erleichtern.

Im Bereich Mehrwertsteuerbetrug konnte die UCLAF ferner in einem Fall eingreifen, bei dem ein italienisches Unternehmen über zwei Scheinfirnen österreichischen Zucker gekauft und die betreffende Mehrwertsteuerschuld auf die beiden Scheinfirnen konzentriert hatte, welche jedoch zahlungsunfähig waren und

---

<sup>93</sup> Erstmals konkret angewendet wurde die neue Rechtsgrundlage bei der Annahme der Verordnungen Nr. 1073/1999 und 1074/1999 des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), das auf Beschluß der Kommission vom 28. April 1999 eingerichtet wurde (ABl. L 136 vom 31.5.1999).

<sup>94</sup> Vorsichtigen Schätzungen zufolge geht es in diesem Fall um traditionelle Eigenmittel und Zölle in Höhe von 9 Mio. ECU.

nach dem Kauf so rasch wie möglich aufgelöst werden sollten, so daß der Empfänger große Mengen Zucker zu einem ermäßigten Preis erhielt<sup>95</sup>. Die UCLAF wurde in diesem Fall um Unterstützung bei der Aufsetzung und Ausführung eines internationalen Rechtshilfeersuchens in Österreich gebeten. So vergingen lediglich 17 Tage zwischen der Einreichung des Ersuchens und der gewünschten Durchsuchung durch die zuständigen Behörden.

Zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität traf die UCLAF im Laufe des Jahres 1998 mehrmals mit Vertretern der schweizer Bundesbehörden zusammen. Bei diesen Begegnungen, die in einem Briefwechsel zwischen den zuständigen Kommissionsmitgliedern und dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vereinbart worden waren, wurden gemeinsame Probleme bei der Anwendung des die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffenden Zusatzprotokolls zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft<sup>96</sup> analysiert. Dabei wurden vor allem jene Fälle (aus den Bereichen Zölle und indirekte Steuern) erörtert, bei denen die bestehende Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden für unzureichend erachtet wird.

Nach Auffassung der UCLAF ist es dringend erforderlich, die vorhandenen Instrumente für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu verbessern. Dies gilt nicht nur für den Warenaustausch zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft, sondern auch für sämtliche Handlungen der organisierten Kriminalität auf dem Gebiet der indirekten Steuern, die in der Schweiz begangen werden und sich innerhalb des Zollgebietes der Gemeinschaft auswirken, ohne daß es dabei zu einem grenzübergreifenden Warenaustausch kommt.

Die betreffenden Analysen werden von einer Sachverständigengruppe durchgeführt, die ihre Schlußfolgerungen voraussichtlich in Form eines Berichts noch vor Ende des Jahres 1999 veröffentlichen wird.

#### **4.4. Schutz des Euro**

Ab dem 1. Januar 2002, wenn die Euro-Banknoten und -Münzen in den Verkehr gebracht werden, wird die Bedrohung durch Geldfälscher sozusagen "spürbar" sein. Auch aufgrund der Tatsache, daß der Euro als Reservewährung und internationale Währung im Welthandel verwendet werden wird, kommt es daher darauf an, bereits heute ein System für vorbeugende Maßnahmen und eine effiziente Fälschungsbekämpfung einzurichten, so daß noch genügend Zeit für seine Erprobung bleibt.

In Fortführung der 1996 und 1997 begonnen Arbeiten zu diesem Bereich<sup>97</sup> hat die Kommission ihre gemeinsamen Überlegungen mit einer aus nationalen Geldfälschungsexperten bestehenden Sachverständigengruppe weitergeführt. Die Gruppe hielt 1998 im Rahmen des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) zwei größere Sitzungszyklen ab.

---

<sup>95</sup> Die steuerpflichtigen Beträge der besagten Transaktionen belaufen sich auf rund 50 Mio. ECU.

<sup>96</sup> Das Abkommen über das Zusatzprotokoll trat am 1. Juli 1997 in Kraft (Beschluß Nr. 97/403/EG des Rates vom 2.6.1997, ABl. L 169 vom 27.6.1997).

<sup>97</sup> Siehe Jahresbericht 1997, Kapitel 3, Abschnitt 3.4.1, Seite 41.

Die Kommission (bzw. die UCLAF) legte dem britischen Ratsvorsitz im April 1998 einen ersten Zwischenbericht<sup>98</sup> vor. Der Ratsvorsitz forderte die Kommission daraufhin auf, ein offizielles Dokument auszuarbeiten, das sich insbesondere mit den sich beim Schutz des Euro stellenden Problemen in den Bereichen Fortbildung und Informationsaustausch befaßte. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister nahm auf seiner Tagung vom 19. Mai 1998 Kenntnis von den Arbeiten der Kommission zum Schutz des Euro und beauftragte die Kommission, ihre Initiativen zur Erleichterung des Informationsaustausches und der Einführung einer engen und regelmäßigen Zusammenarbeit unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der Aufteilung der Befugnisse gemäß dem Vertrag über die Europäischen Union fortzusetzen.

#### 4.4.1. *Mitteilung der Kommission vom 22. Juli 1998*

In ihrer an den Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Zentralbank gerichteten Mitteilung über den Schutz des Euro<sup>99</sup> erläuterte die Kommission ihre politischen Ziele für die Bereiche

- Fortbildung,
- Informationsaustausch,
- Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und
- Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften.

Von vorrangiger Bedeutung hierbei ist eine Politik zur Sensibilisierung und Fortbildung sämtlicher Personen, die schon von Berufs wegen zur Aufdeckung von Fälskungen beitragen können (Polizei, Finanzinstitute). Gegenwärtig wird ein einschlägiges Pilotprojekt vorbereitet, das noch 1999 anlaufen und als Grundlage für ein Mehrjahresprogramm zur Berufsbildung auf Gemeinschaftsebene dienen könnte.

Ebenso wichtig für den Schutz des Euro sind die Sammlung, der Austausch und die Analyse von Informationen über Geldfälscheraktivitäten und gefälschte Banknoten und Münzen. Die Polizeidienste verfügen über strategische und operative Informationen über die Vorgehensweise der Fälscher sowie über ihre Kanäle und Netze. All diese Informationen müssen auf Gemeinschaftsebene gesammelt, verglichen und aufbereitet werden. Es wird eine Gemeinschaftsregelung eingeführt werden müssen, auf deren Grundlage die Datensammlung und der Informationsaustausch zwischen den mit dem Schutz des Euro und der Bekämpfung der Geldfälschung befaßten Behörden erfolgen kann. Zu diesem Zweck müssen ein Informationssystem und eine auf elektronischem Wege in Echtzeit zugängliche, integrierte Datenbank eingerichtet werden. Die Dateneinspeisung und -aktualisierung muß kontinuierlich und nach Standards erfolgen, die einen Datenabgleich ermöglichen. Da es sich bei derartigen Informationen häufig um vertrauliche oder personenbezogene Daten handelt, muß das System den Datenschutzvorschriften genügen, wie bereits bei den vorhandenen Systemen für den Informationsaustausch

---

<sup>98</sup> SEK(1998) 624.

<sup>99</sup> KOM(1998) 474 endg.

im Zollbereich<sup>100</sup> der Fall, die ebenfalls personenbezogene Daten enthalten, auf die die einschlägigen Schutzvorschriften Anwendung finden.

Ziel ist ein gleichwertiger Schutz des Euro in allen Mitgliedstaaten. Dies setzt voraus, daß die zuständigen einzelstaatlichen Behörden und Einrichtungen zusammenarbeiten und ihre Maßnahmen untereinander so abstimmen, daß der im Vertrag von Amsterdam vorgesehene effektive Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft<sup>101</sup> gewährleistet wird.

In ihrer Mitteilung vertritt die Kommission ferner die Auffassung, daß parallel zu dem zu schaffenden Regelwerk über Sammlung und Austausch von Informationen und über die Zusammenarbeit die Notwendigkeit besteht, den Schutz des Euro auch unter dem strafrechtlichen Aspekt zu behandeln.

#### 4.4.2. *Informationsaustausch und Zusammenarbeit*

Der Euro ist die gemeinsame und einheitliche Währung der sich an der Währungsunion beteiligenden Mitgliedstaaten. Sein Schutz erfordert ein globales Konzept. Die Wirtschafts- und Währungsunion fällt in den Bereich des ersten Pfeilers und ist daher in erster Linie eine Angelegenheit, für die die Gemeinschaft zuständig ist. Daher sind die Rechte und Pflichten der beteiligten Partner (insbesondere in bezug auf den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit) per Gemeinschaftsverordnung festzulegen.

Ziel hierbei ist eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts zwischen den einzelstaatlichen Polizeidiensten, den Zentral- bzw. Notenbanken, den zuständigen Gemeinschaftsorganen (Kommission, EZB), Europol und Interpol. Dieses Ziel wie auch die von den Gemeinschafts- und Unionseinrichtungen zu übernehmenden Rollen und Aufgaben werden in der Mitteilung der Kommission deutlich herausgestellt.

So wird die EZB für die technische Sicherheit der Banknoten zuständig sein und zu diesem Zweck die technische Datenbank verwalten und eine Zentralstelle für die Analyse von Banknotenfälschungen einrichten<sup>102</sup>. Europol könnte den Mitgliedstaaten sein Informationssystem zur Verfügung stellen und die operative Zusammenarbeit der Polizeidienststellen erleichtern.

Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister ersuchte die EZB und die Kommission auf seiner Tagung vom 23.11.1998, Überlegungen über die Notwendigkeit anzustellen, Rechtsvorschriften über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Zentralbanken und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzusehen. Diesbezügliche Überlegungen wurden 1998 in einem weiteren Arbeitsdokument der Kommission<sup>103</sup> veröffentlicht und wird im Laufe des Jahres 1999 in einem dritten Sitzungszyklus im Rahmen des COCOLAF fortgeführt werden. Ziel ist die Ausarbeitung von Legislativvorschlägen

---

<sup>100</sup> Vergleiche Abschnitt 4.5.

<sup>101</sup> Artikel 280 des Vertrags von Amsterdam (ex-Artikel 209a EG-Vertrag).

<sup>102</sup> Siehe auch die Empfehlung der Europäischen Zentralbank vom 7. Juli 1998 über die Verabschiedung bestimmter Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Schutzes der Euro-Banknoten und -Münzen (ABl. C 11 vom 15.1.1999).

<sup>103</sup> SEK(1998) 2248 vom 23.12.1998.

zur Schaffung eines der Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegenden Geflechts von Rechten und Pflichten zwischen den Mitgliedstaaten und den betreffenden Einrichtungen.

#### **4.5. Zusammenarbeit im Zollbereich**

1998 wurde das Zollinformationssystem (ZIS) in Betrieb genommen<sup>104</sup>. Es ermöglicht den einzelstaatlichen Verwaltungen den raschen und sicheren Austausch von Informationen über Betrugsdelikte im Zollbereich auf elektronischem Wege, wobei diese Informationen noch um die Daten der operativen Betrugsbekämpfungsstellen ergänzt wurden, so daß die Zollfahnder in den Mitgliedstaaten noch effizienter ermitteln können.

Da an der Betrugsbekämpfung auf nationaler Ebene unterschiedliche Dienststellen beteiligt sind, wurde das AFIS (Anti-Fraud Information System) eingeführt. Dieses soll nach dem gleichen Prinzip wie das DV-Informationsnetz SCENT<sup>105</sup> und das Zollinformationssystem den zuständigen nationalen Verwaltungen den Zugang zu Informationen (und deren Austausch) ermöglichen. Des weiteren ermöglicht das Vorabinformationssystem den Austausch von Mitteilungen und die Überwachung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs<sup>106</sup>. Noch in der Entwicklung steckt das System MARINFO (MARitime INFormation), das den Zollbehörden bei der Überwachung des Warenverkehrs auf dem Seewege helfen und auf diese Weise zur Betrugsbekämpfung beitragen soll.

#### **4.6. Fortbildungsmaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft**

Gemäß der von ihr schon seit einigen Jahren verfolgten Politik hat die Kommission 1998 das Schwergewicht auf gezielte Fortbildungsmaßnahmen gelegt, welche sich an einzelstaatliche Dienststellen richten, die für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zuständig sind. Nähere Informationen zu den einzelnen Fortbildungsmaßnahmen sind der betreffenden Tabelle im Anhang zu diesem Jahresbericht zu entnehmen. Aus ihr wird deutlich, daß die UCLAF großes Gewicht auf Fortbildungsmaßnahmen für nationale Justizbeamte über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft legt. Die Motivation und die Zusammenarbeit der betreffenden Dienststellen sind unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung vor Ort.

Auf Initiative der Kommission wurden 1998 28 Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt (siehe Tabelle im Anhang). An den meisten von ihnen waren mehrere Mitgliedstaaten beteiligt, und zumeist stand auch den beitrittswilligen Ländern die Teilnahme offen<sup>107</sup>, um die gegenseitige Zusammenarbeit zu verbessern. Insgesamt konnten auf diese Weise rund 2.500 Teilnehmer ihre Kenntnisse auf verschiedenen Gebieten verbessern, wobei das Schwergewicht auf die Bereiche Aufdeckung, Ermittlung und Ahndung von Gemeinschaftsbetrug gelegt wurde.

---

<sup>104</sup> Siehe Jahresbericht 1997, Kapitel 3, Abschnitt 3.2, Seite 38.

<sup>105</sup> System for a Customs Enforcement NeTwork: E-Mail-System, das den Zollbehörden den Zugang zu externen Datenbanken ermöglicht und an das auch das Zollinformationssystem angeschlossen ist.

<sup>106</sup> Siehe Abschnitt 3.1, Seite 41.

<sup>107</sup> Siehe Abschnitt 5.1, Seite 57.

Fortbildungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft können auf Wunsch auch weiterhin von der Kommission finanziell unterstützt werden. So weit es ihre Mittel zulassen, versucht die Kommission für derartige Maßnahmen Teilnehmer zu gewinnen, die ihr Fachwissen weitergeben können.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Europäische Seminar zur Verhütung und Bekämpfung von Gemeinschaftsbetrug, das von der UCLAF und der italienischen *Guardia di Finanza* vom 11.-17. Mai 1998 in der Unteroffiziersschule der *Guardia di Finanza* in L'Aquila in Italien veranstaltet wurde.

Das Programm für dieses beispiellose Seminar zur Ausbildung junger Fahndungsbeamter auf europäischer Ebene wurde in Zusammenarbeit zwischen der UCLAF, der *Guardia di Finanza* und Ausbildern der Fahndungsdienste der meisten Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Das Seminar diente zur Ausbildung von ca. 1.000 Unteroffiziersanwärtern der *Guardia di Finanza* und ca. 100 jungen Führungskräften und Beamten der Fahndungsdienste der Mitgliedstaaten. Insbesondere die verschiedenen Workshops dürften viel zur Sensibilisierung für die Einrichtung einer europäischen Ausbildungsstätte für Ermittlungsbeamte<sup>108</sup> beigetragen haben.

## 5. PARTNERSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTLÄNDERN

Je näher die geplanten Beitritte rücken, desto wichtiger wird es, in den betreffenden Ländern zuverlässige Kontrollsysteme und in punkto Schutz der wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Gemeinschaft gut ausgebildete Kontrolldienste einzurichten. Polen beispielsweise kommt diesem Ziel immer näher: Dort wird derzeit eine Verwaltungsstruktur aufgebaut, die die für den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen geltenden Normen erfüllt. Polen ist sich der Notwendigkeit bewußt, enge Verbindungen zur UCLAF aufzubauen, und die Maßnahmen, die die UCLAF selbst (im Namen der Kommission) zu diesem Zweck unternommen hat, dienen den anderen Beitrittskandidaten und ihren Behörden als Vorbild für eigene Bemühungen.

### 5.1. Die Heranführungsstrategie

Ein Schwerpunkt des Arbeitsprogramms der Kommission für die Betrugsbekämpfung im Zeitraum 1998/1999<sup>109</sup> ist die Einbeziehung der Betrugsbekämpfungsaspekte in die Heranführungsstrategie. Zu diesem Zweck sollen konkrete Maßnahmen im Rahmen der Beitrittspartnerschaften<sup>110</sup> geplant werden, die darauf abstellen, in den betreffenden Ländern schon vor dem Beitritt einen gleichwertigen Schutz der Gemeinschaftsfinanzen zu gewährleisten und so die notwendigen Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen.

---

<sup>108</sup> Im Oktober 1999 hat der Europäische Rat auf seiner Sondertagung im finnischen Tampere die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie gefordert, die zunächst aus einem "Netz der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen" bestehen soll.

<sup>109</sup> KOM (98) 278 endg. vom 6.5.1998.

<sup>110</sup> Verordnung (EG) Nr. 622/98 des Rates vom 16. März 1998 über die Hilfe für die beitrittswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie, insbesondere über die Gründung von Beitrittspartnerschaften (ABl. L 85 vom 20.03.1998).

In diesem Rahmen wird es darum gehen, die beitrittswilligen Länder mit dem Finanzmanagement der Gemeinschaft vertraut zu machen und dafür Sorge zu tragen, daß der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in der erweiterten Union zumindest sein jetziges Niveau erreicht.

Dabei wird es nicht ausreichen, sich auf die bloße Übernahme des Rechtsbestands der Gemeinschaft im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen zu beschränken: Im Sinne von Artikel 280 EGV des Vertrags von Amsterdam müssen die Beitrittskandidaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung ergreifen und mit den Mitgliedstaaten und der Kommission insbesondere im Rahmen operativer grenzübergreifender Maßnahmen eng zusammenarbeiten. Für die Kommission ist es dabei wichtig, daß sie schon jetzt den Besonderheiten der Betrugsbekämpfung und den sich daraus ergebenden Anforderungen an die Verwaltungsstruktur Rechnung tragen.

Aufgrund der Notwendigkeit eines gleichwertigen Schutzes in allen Mitgliedstaaten ist es nicht möglich, für die Beitrittskandidaten Übergangslösungen für die Zeit nach dem Beitritt vorzusehen.

Die UCLAF verfügte 1998 nicht über genügend Ressourcen, um dieses Konzept in allen 11 beitrittswilligen Ländern gleichzeitig umzusetzen. Sie konzentrierte ihre Maßnahmen daher auf Polen - vor allem, weil Polen das größte der beitrittswilligen Länder ist und am meisten Mittel aus dem PHARE-Programm erhält, aber auch weil die Tatsache, daß Polen an der nächstgelegenen Außengrenze der Gemeinschaft liegt, der Zusammenarbeit mit diesem Land besondere Bedeutung verleiht.

In diesem Rahmen ist es der UCLAF in enger Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung Polens bei der Europäischen Union in Brüssel gelungen, die polnischen Behörden auf höchster Ebene (Regierung und Parlament) für die notwendige Einrichtung einer multidisziplinären Zentralstelle zu sensibilisieren, über die eine rasche und direkte Zusammenarbeit vor Ort möglich wird.

Bei einem Besuch des Direktors der UCLAF in Warschau umriß der polnische Ministerpräsident noch einmal die ins Auge gefaßten Maßnahmen. Geplant sind insbesondere

- die Einrichtung einer auf die Bekämpfung von Betrug und organisierter Kriminalität spezialisierten multidisziplinären Dienststelle,
- die Eingliederung dieser Stelle in die Generalinspektion Zoll<sup>111</sup> mit Ermittlungsbefugnissen in den Bereichen Ausgaben und Einnahmen,
- unter der Schirmherrschaft des Ministerpräsidenten stehende Kooperationsabkommen zwischen den für die Verwaltung und Kontrolle der Heranführungshilfe zuständigen Dienststellen und der Generalinspektion Zoll, die es letzterer ermöglichen, die Ermittlungen in Betrugsfällen zu koordinieren,

---

<sup>111</sup> Diese erst 1997 eingerichtete Dienststelle untersteht dem Finanzministerium. Sie ist mit der Untersuchung von Verstößen gegen die Außenhandelsbestimmungen und der Korruptionsbekämpfung befaßt und wurde zu diesem Zweck mit Befugnissen ausgestattet, die über die Kompetenzen der polnischen Zollbehörden hinausgehen (z.B. Zugang zu Büroräumen und Dokumenten, Zwangsmaßnahmen, Zeugenbefragung usw.).

- ein Finanzierungsvorschlag im Rahmen des PHARE-Programms für 1999, durch das die Generalinspektion Zoll mit den nötigen Mitteln für ihre neuen Aufgaben ausgestattet wird<sup>112</sup>.

## 5.2. Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern über die gegenseitige Unterstützung

Bis zum 31. Dezember 1998 hatte die Gemeinschaft mit 33 Drittländern Abkommen geschlossen, die spezifische Bestimmungen über Amtshilfe im Zollbereich enthielten. In Kraft getreten sind die Abkommen seither in 29 Drittländern<sup>113</sup>, darunter nahezu alle unmittelbaren Nachbarstaaten der Union in Europa und ihre wichtigsten Handelspartner. Es handelt sich hierbei teils um globale Abkommen mit Protokollen über Amtshilfe im Zollbereich und teils um spezifische Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich.

Für die Zollfahndungsstellen der Vertragsparteien bilden die einschlägigen Bestimmungen dieser Abkommen und Protokolle die rechtliche Grundlage für eigene Ersuchen um Amtshilfe und die Gewährung derselben im Rahmen von Ermittlungen, durch die die ordnungsgemäße Anwendung des Zollrechts der Gemeinschaft und ihrer Partnerländer gewährleistet werden soll.

Mit den drei baltischen Staaten wurden im Jahre 1998 Europa-Abkommen mit Protokollen über Amtshilfe im Zollbereich geschlossen, die am 1. Februar 1998 in Kraft getreten sind<sup>114</sup>. Am 1. Januar 1998 trat das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich in Kraft.

Am 3. November 1998 wurde ein Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Hongkong (China) über Zusammenarbeit und Amtshilfe im Zollbereich paraphiert. Es ist am 1. Juni 1999 in Kraft getreten.

Bereits vor 1998 wurden mit Aserbaidschan, Weißrußland, Kirgisistan, Marokko, Usbekistan, Tunesien und Turkmenistan Abkommen geschlossen, die jeweils ein Protokoll über Amtshilfe im Zollbereich enthielten. Bereits im Jahr 1999 in Kraft getreten sind die Abkommen mit Aserbaidschan (am 1. März) sowie mit Kirgisistan und Usbekistan (am 1. Juli).

Verhandlungen über globale Abkommen (mit Protokollen über Amtshilfe im Zollbereich) oder spezifische Abkommen (über die Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich) werden fortgeführt bzw. sollen noch 1999 mit rund 20 weiteren Drittländern aufgenommen werden (u.a. mit Albanien,

---

<sup>112</sup> Der Finanzierungsvorschlag der polnischen Behörden wurde in enger Zusammenarbeit zwischen der UCLAF und der Generalinspektion Zoll erstellt und dem PHARE-Ausschuß am 7.5.1999 vorgelegt und von diesem angenommen. Er sieht ein Programm mit einem Volumen von 3,5 Mio. ECU vor (dies entspricht rund 1,4 % der im Gesamthaushaltsplan für 1999 zugunsten Polens eingeplanten Mittel aus dem PHARE-Programm). In der ersten Phase des Projektes sollen vier Beamte des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) zur Generalinspektion Zoll abgestellt werden. Einer von ihnen wird ein ranghoher Koordinator sein, der den ständigen Kontakt zu allen zuständigen polnischen Behörden sicherstellt.

<sup>113</sup> Es handelt sich hierbei um 27 Abkommen, die 29 Drittländer betreffen (26 Abkommen mit einzelnen Drittländern und das EWR-Abkommen mit den Drittländern Liechtenstein, Norwegen und Island).

<sup>114</sup> Baltische Staten : Estland, Lettland und Litauen; die Europa-Abkommen ersetzen die Freihandelsabkommen und die (am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen) Abkommen über Begleitmaßnahmen mit ihren Protokollen über Amtshilfe im Zollbereich.

Südafrika, Ägypten, Libanon, Zypern, China, Chile und bestimmten ASEM-Ländern<sup>115</sup>).

---

<sup>115</sup> ASEM (Asia-Europe Meeting), informelle Treffen zwischen der Europäischen Union und Asien. Auf asiatischer Seite sind als Partnerländer beteiligt: Brunei, China, Indonesien, Japan, Malaysia, Korea, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

Fortbildungsmaßnahmen

<b>Ort</b>	<b>Behörden</b>	<b>Themen</b>
<b>Österreich</b>	Finanzministerium - Österreichische Zollbeamte, mit Teilnehmern aus Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich <b>Gosau</b>	Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten durch Prüfung der Handelspapiere und Zusammenarbeit
	Österreichischer Richterverband, für die Bereiche Zoll und Strukturfonds zuständige Staatsanwälte und Ermittlungsbeamte, mit Teilnehmern aus der Tschechischen Republik, Deutschland, Ungarn, Polen und Slowenien <b>Baden</b>	Strafrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft
<b>Belgien (Brüssel)</b>	Generalstaatsanwälte aus den fünf neuen Bundesländern	Organisierte Kriminalität und ihre Verfolgung
	Zentrale Betrugsbekämpfungstelle- Ausfuhrerstattung HZA Hamburg-Jonas	Prävention und Ahndung von Betrugsdelikten
	Leiter der regionalen Zollverwaltungen Dänemarks	Gemeinschaftsbetrug und Zusammenarbeit
	Algemene Inspectiedienst (AID, Niederlande), 3 Seminare	Verhütung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei den Agrarausgaben
<b>Deutschland</b>	Bundeskriminalamt (BKA) - Experten für Wirtschaftsdelikte <b>Wiesbaden</b>	Gemeinschaftsbetrug und Zusammenarbeit
	Zollkriminalamt (ZKA) sowie Zollfahnder aus den anderen Mitgliedstaaten <b>Schliersee</b>	Gemeinschaftsbetrug und Zusammenarbeit
	Zollkriminalamt (ZKA) sowie Zollfahnder aus anderen Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande) <b>Wiehl</b>	Aufdeckung von Betrug im Bereich der Marktorganisationen
	Bundesministerium der Finanzen, Agrarausgabenprüfer aus verschiedenen Mitgliedstaaten sowie aus Polen, der Tschechischen Republik, Slowenien und Ungarn <b>Cottbus</b>	Prüfetechniken zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten, Zusammenarbeit
	Zuständige Polizeibeamte und Staatsanwälte <b>Stuttgart</b>	Bekämpfung der organisierten Kriminalität
	<b>Spanien</b>	Guardia Civil, mit Teilnehmern aus Frankreich, Italien, Portugal und dem Vereinigten Königreich <b>Alicante</b>
Policia Nacional, mit Teilnehmern aus Frankreich, Italien und Portugal <b>Segovia</b>		Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Gemeinschaftsbetrug

<b>Ort</b>	<b>Behörden</b>	<b>Themen</b>
<b>Frankreich</b>	Französische Kriminalpolizei, mit Teilnehmern aus Deutschland und Spanien <b>Montpellier</b>	Geldfälschung und Schutz des Euro
	Ministerium für Beschäftigung und Berufsbildung, für Kontrollen zuständige Beamte <b>Paris</b>	Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug im Bereich Sozialfonds (ESF)
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Crown Prosecution Police und Zollverwaltung, mit Teilnehmern aus Deutschland, Spanien, Italien, Ungarn, Polen und Slowenien <b>Croydon</b>	Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft mit Schwerpunkt Strukturfonds
<b>Griechenland</b>	Ausbildungszentrum für Beamte des Finanzministeriums (Finanzkontrolleure) <b>Athen</b>	Betrugsrisiken bei den Ausgaben des EAGFL-Abteilung Garantie
<b>Irland</b>	Landwirtschaftsministerium, irische Agrarinspektoren, mit Teilnehmern aus Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, der Tschechischen Republik und Ungarn <b>Kinsale</b>	Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug bei den Milchquoten
<b>Italien</b>	Guardia di Finanza und Staatsanwaltschaft <b>Rom</b>	Zusammenarbeit zwischen der Guardia di Finanza und der Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Betrugsdelikten
	Polizia di Stato <b>Rom</b>	Fortbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität
	Universität Catania, Strafrechtsexperten aus verschiedenen Mitgliedstaaten <b>Catania</b>	Ausarbeitung strafrechtlicher Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft
	Guardia di Finanza und Delegationen (mit Ausbildern) aus allen Mitgliedstaaten <b>L'Aquila</b>	Europäisches Seminar zur Verhütung und Bekämpfung von Gemeinschaftsbetrug
<b>Niederlande</b>	Algemene Inspectiedienst (AID), mit Zollfahndern aus allen Mitgliedstaaten. <b>Maastricht</b>	Prüftechniken zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten, Zusammenarbeit
<b>Polen</b>	Polnische Polizei, Zoll- und Justizbehörden, mit Teilnehmern aus Spanien, Frankreich und Portugal <b>Mragowo</b>	Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität
<b>Portugal</b>	Gemeinsame Maßnahme der Finanzministerien, mit Zollfahndern aus Spanien, Griechenland, Frankreich, Italien und Portugal <b>Porto</b>	Zusammenarbeit und Betrugsbekämpfung auf dem Textilsektor
	Kriminalpolizei <b>Lissabon</b>	Kriminalpolizeiliche Aufgaben bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

<b>Ort</b>	<b>Behörden</b>	<b>Themen</b>
<b>Schweden</b>	Schwedische Staatsanwälte und Polizeibeamte, mit Teilnehmern aus Dänemark <b>Sundbyholm</b>	Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption, insbesondere im Bereich Strukturfonds
	Schwedische Zollfahnder, mit Teilnehmern aus Deutschland, Dänemark, den Niederlanden, Finnland, Norwegen und den Vereinigten Staaten <b>Boras</b>	Internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Betrug auf dem Textilsektor

Tabelle 1

**Von den Mitgliedstaaten nach der Verordnung (EG) 1552/89 mitgeteilte  
Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten**

**- Traditionelle Eigenmittel -**

1998

<i>Mitgliedstaat</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge (*) ( in ECU )</i>
Belgique / Belgie	345	18.153.679
Danemark	127	13.551.050
Deutschland	297	29.033.438
Ellas	2	312.760
Espana	83	4.133.323
France	211	18.636.719
Ireland	24	839.360
Italia	173	24.222.050
Luxembourg	0	0
Nederland	210	9.035.849
Oesterreich	146	6.545.544
Portugal	18	2.940.496
Suomi	42	1.682.245
Sverige	95	12.069.021
United Kingdom	499	108.053.530
<b>Insgesamt</b>	<b>2.272</b>	<b>249.209.064</b>

\* festgestellte und geschätzte

Tabelle 2

**Von den Mitgliedstaaten nach der Verordnung (EG) nr. 595/91 mitgeteilte  
Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten**

**- Ausgaben Landwirtschaft : EAGFL-Garantie -**

**1998**

<i>Mitgliedstaat</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge ( in ECU )</i>
Belgique / Belgie	54	2.413.616
Danemark	42	837.350
Deutschland	501	39.623.402
Ellas	163	8.784.048
Espana	294	10.388.940
France	141	37.407.327
Ireland	80	3.466.418
Italia	443	150.391.572
Luxembourg	0	0
Nederland	78	9.220.515
Oesterreich	135	2.015.256
Portugal	55	3.144.002
Suomi	11	113.081
Sverige	87	794.358
United Kingdom	328	16.241.275
<b>Insgesamt</b>	<b>2.412</b>	<b>284.841.160</b>

Tabelle 3

## Von den Mitgliedstaaten nach den Verordnungen (EG) 1681/94 und 1831/94 mitgeteilte Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten

### - Strukturpolitische Massnahmen -

1998

Beträge in ECU
----------------

Mitgliedstaat	EFRE		EAGFL- AUSRICHTUNG		EAGFL - FISCHEREI		ESF		KOHÄSION	
	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag
Belgique Belgie	1	148.736	0	0	0	0	1	17.353		
Danemark	2	226.259	1	19.634	0	0	11	317.075		
Deutschland	17	1.392.437	36	3.236.494	1	7.921	12	912.481		
Ellas	1	111.801	5	2.661.609	0	0	11	307.417	0	0
Espana	18	3.824.078	20	381.798	2	424.829	119	4.056.460	0	0
France	3	1.794.340	0	0	0	0	0	0		
Ireland	19	95.632	5	96.638	0	0	1	60.947	0	0
Italia	1	159.661	14	137.363	0	0	8	449.796		
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0		
Nederland	3	64.505	0	0	0	0	0	0		
Oesterreich	0	0	0	0	0	0	1	0		
Portugal	10	1.884.019	34	1.509.033	0	0	8	3.055.153	0	0
Suomi	1	30.819	0	0	1	37.541	2	1.766		
Sverige	1	57.968	2	11.748	0	0	5	124.857		
United Kingdom	15	3.235.629	0	0	0	0	15	11.984.220		
Insgesamt	92	13.025.884	117	8.054.317	4	470.291	194	21.287.525	0	0

Tabelle 4

**Von den Mitgliedstaaten nach den Verordn. (EG) 1681/94 und 1831/94  
mitgeteilte Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten**

**- Strukturpolitische Massnahmen -**

**1998**

	<i>Anzahl</i>	<i>Beträge</i>
<i>Mitgliedstaat</i>	<i>der Fälle</i>	<i>( in ECU )</i>
<b>Belgique Belgie</b>	<b>2</b>	<b>166.089</b>
<b>Danemark</b>	<b>14</b>	<b>562.968</b>
<b>Deutschland</b>	<b>66</b>	<b>5.549.334</b>
<b>Ellas</b>	<b>17</b>	<b>3.080.826</b>
<b>Espana</b>	<b>159</b>	<b>8.687.166</b>
<b>France</b>	<b>3</b>	<b>1.794.340</b>
<b>Ireland</b>	<b>25</b>	<b>253.218</b>
<b>Italia</b>	<b>23</b>	<b>746.820</b>
<b>Luxembourg</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Nederland</b>	<b>3</b>	<b>64.505</b>
<b>Oesterreich</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Portugal</b>	<b>52</b>	<b>6.448.205</b>
<b>Suomi</b>	<b>4</b>	<b>70.126</b>
<b>Sverige</b>	<b>8</b>	<b>194.573</b>
<b>United Kingdom</b>	<b>30</b>	<b>15.219.850</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>407</b>	<b>42.838.020</b>

SCHAUBILD 1

**TRADITIONNELLE EIGENMITTEL**

Von den Mitgliedstaaten gemeldete Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge (x1000)</i>	<i>Anteil am Haushalt</i>	<i>betroffener Haushalt (x1000)</i>
1998	2.272	249.209	1,77%	14.110.700
1997	2.456	294.018	2,07%	14.172.300
1996	2.428	284.430	2,09%	13.583.700
1995	2.296	268.967	1,86%	14.453.200

N.B.: Die Angaben für die Jahre 1995 -1997 wurden revidiert aufgrund von neuen Mitteilungen der M-S mit dem elektronischen System.

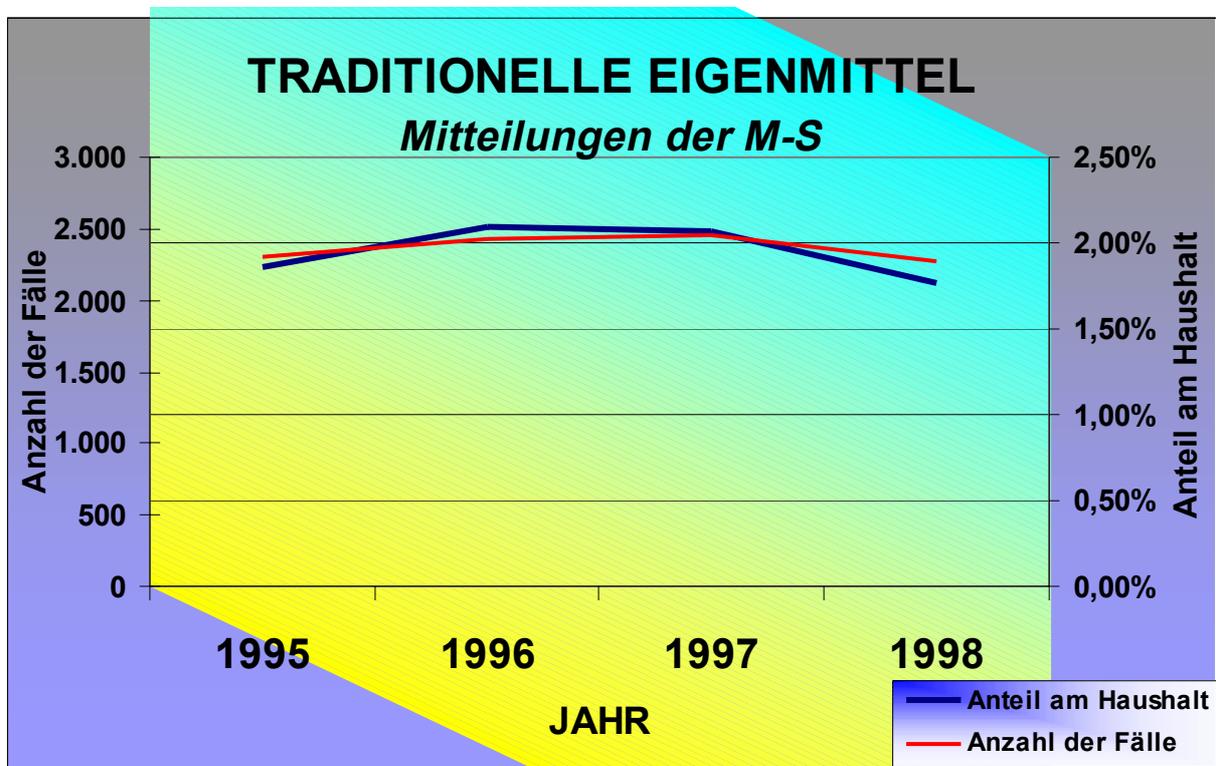


SCHAUBILD 2

TRADITIONELLE EIGENMITTEL

Ermittlungen der UCLAF

Jahr	Anzahl der Fälle	Beträge (x1000)	Anteil am Haushalt	betroffener Haushalt (x1000)
1998	89	288.900	2,05%	14.110.700
1997	76	643.000	4,54%	14.172.300
1996	111	475.000	3,50%	13.583.700
1995	120	421.000	2,91%	14.453.200

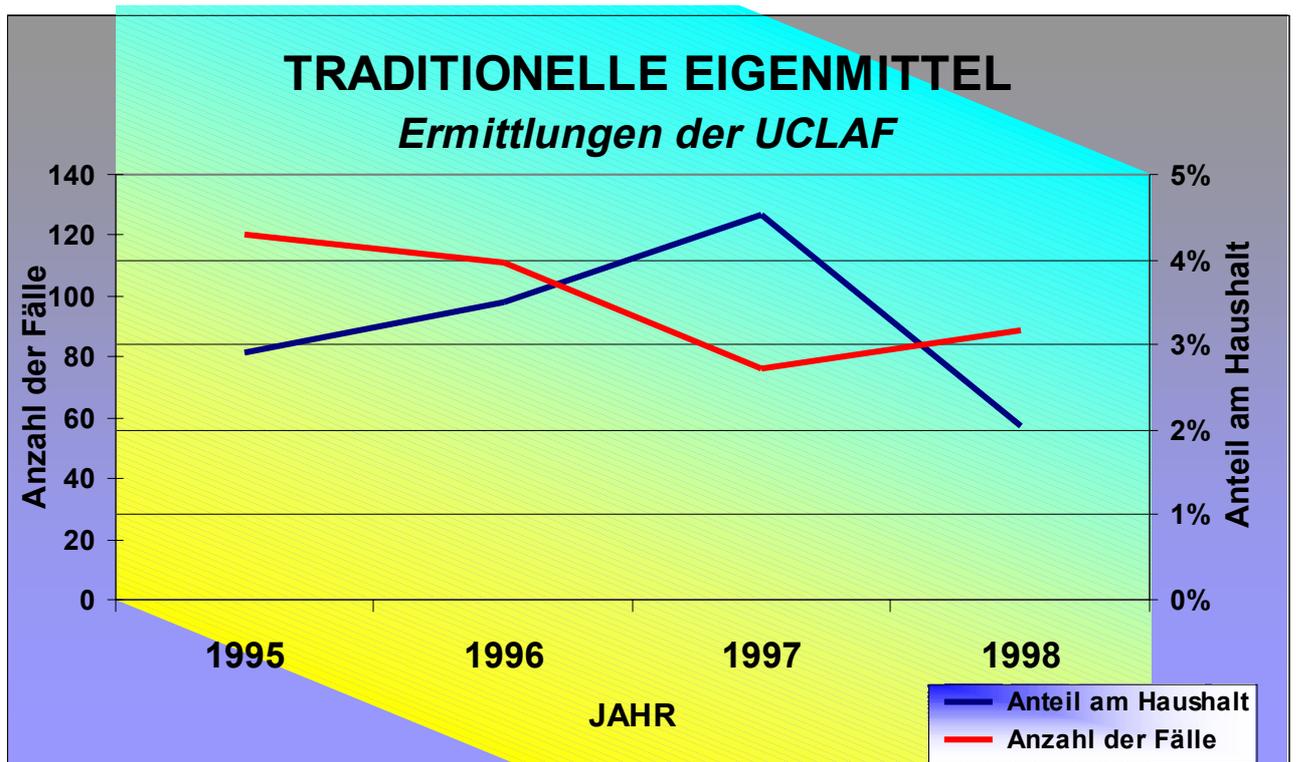


SCHAUBILD 3

**EAGFL-GARANTIE**

**Von den Mitgliedstaaten gemeldete Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten**

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge (x1000)</i>	<i>Anteil am Haushalt</i>	<i>betroffener Haushalt (x1000)</i>
1998	2.412	284.841	0,73%	39.132.500
1997	2.058	164.884	0,41%	40.423.000
1996	1.992	223.000	0,57%	39.324.200
1995	1.754	214.000	0,62%	34.490.400

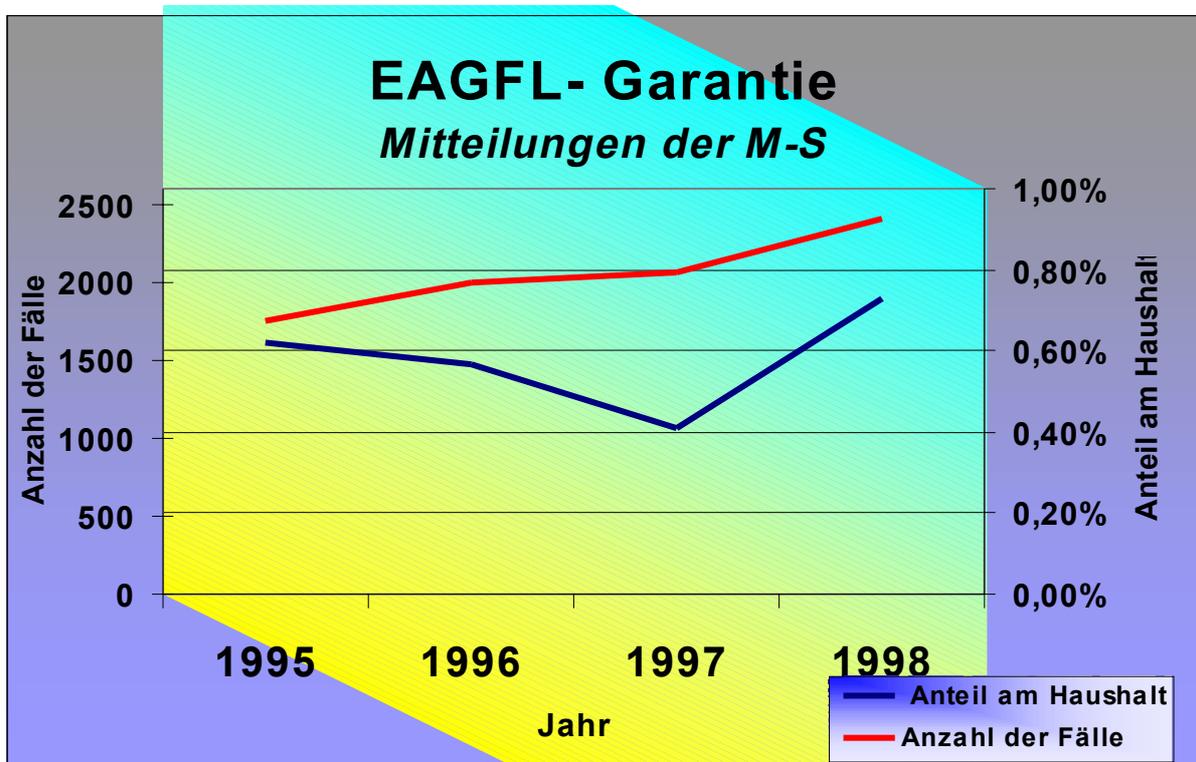


SCHAUBILD 4

**EAGFL - GARANTIE**  
**Ermittlungen der UCLAF**

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge (x1000)</i>	<i>Anteil am Haushalt</i>	<i>betroffener Haushalt (x1000)</i>
1998	73	135.000	0,34%	39.132.500
1997	48	153.000	0,38%	40.423.000
1996	72	142.000	0,36%	39.324.200
1995	99	102.000	0,30%	34.490.400

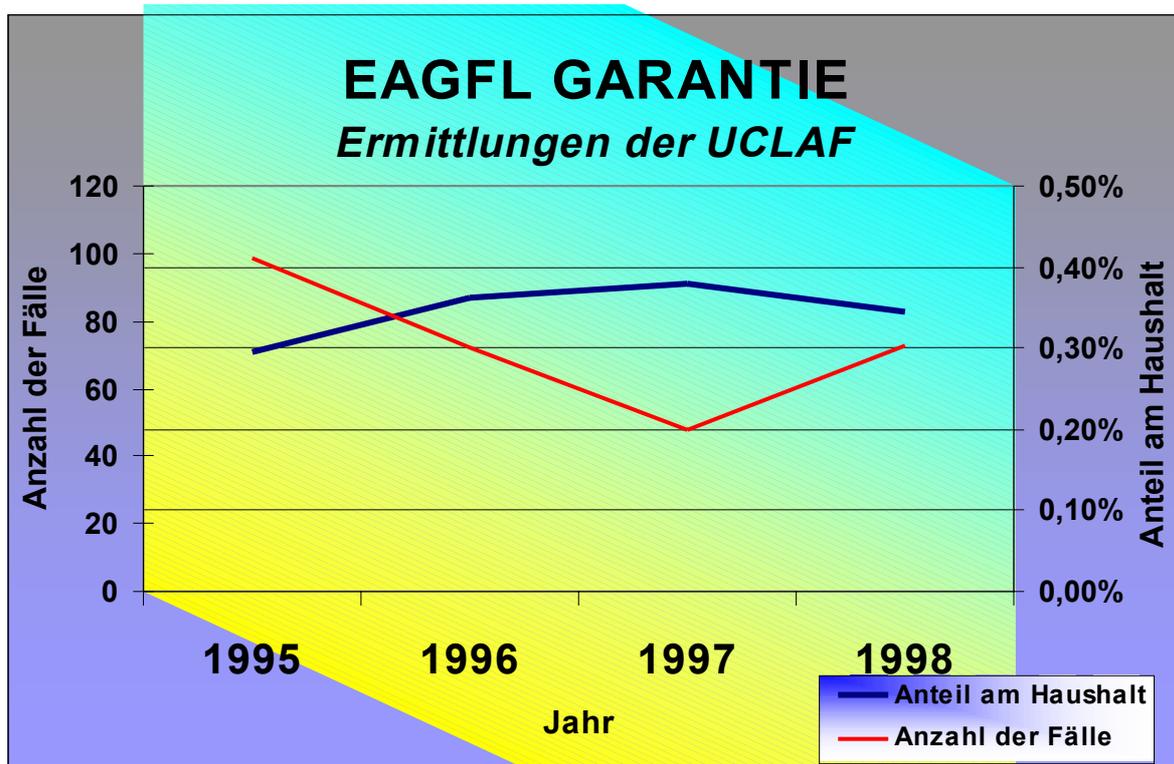
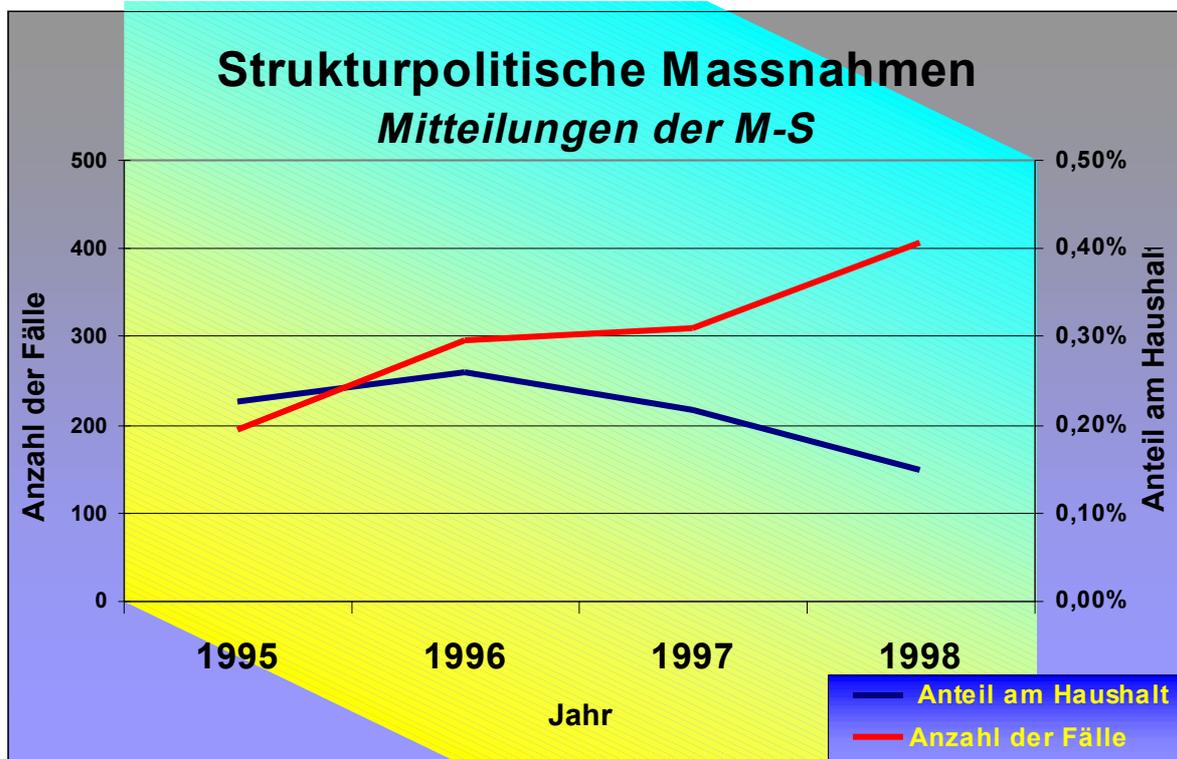


SCHAUBILD 5

**Strukturpolitische Massnahmen**

**Von den Mitgliedstaaten gemeldete Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten**

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge (x1000)</i>	<i>Anteil am Haushalt</i>	<i>betroffener Haushalt (x1000)</i>
1998	407	42.838	0,15%	28.765.700
1997	309	57.070	0,22%	26.285.100
1996	297	63.877	0,26%	24.624.100
1995	194	43.573	0,23%	19.223.300



## SCHAUBILD 6

## Strukturpolitische Massnahmen

## Ermittlungen der UCLAF

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl der Fälle</b>	<b>Beträge (x1000)</b>	<b>Anteil am Haushalt</b>	<b>betroffener Haushalt (x1000)</b>
1998	41	7.096	0,02%	28.765.700
1997	60	60.365	0,23%	26.285.100
1996	90	76.225	0,31%	24.624.100
1995	78	40.708	0,21%	19.223.300

N.B. Die Beträge von 1995-1997 wurden aufgrund der im Laufe der Ermittlungen gewonnenen Erkenntnisse revidiert

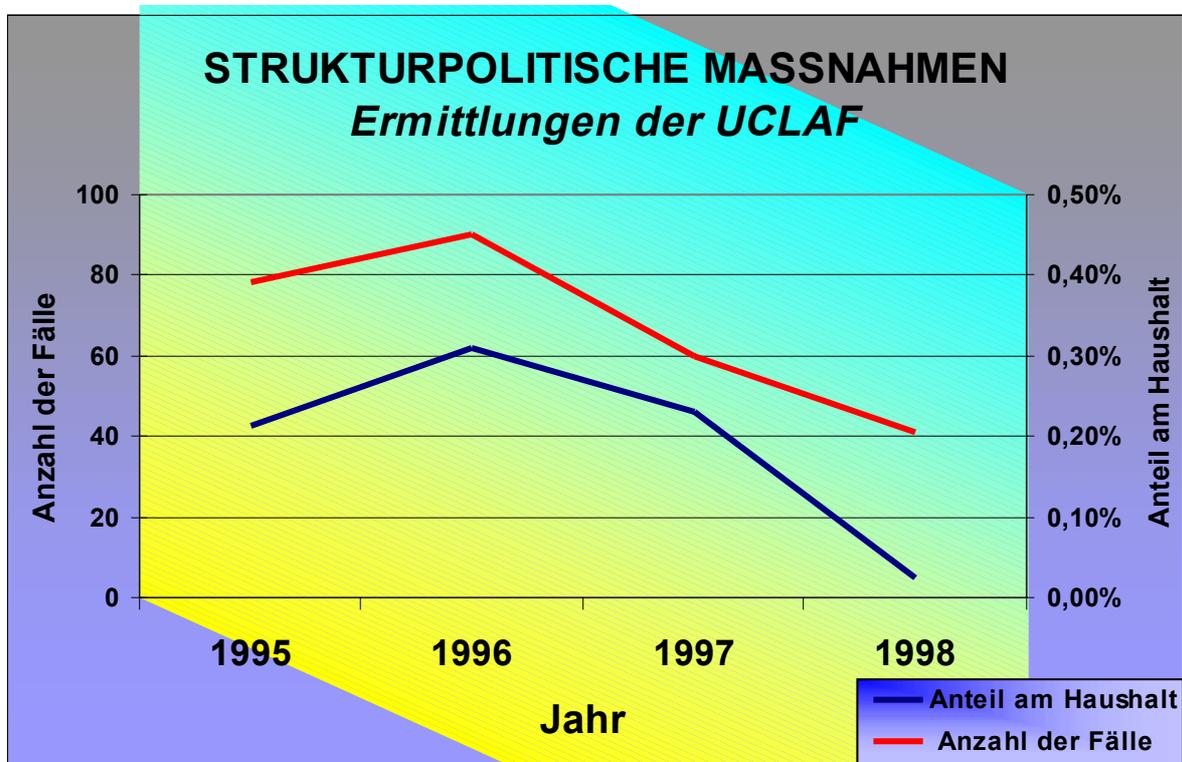


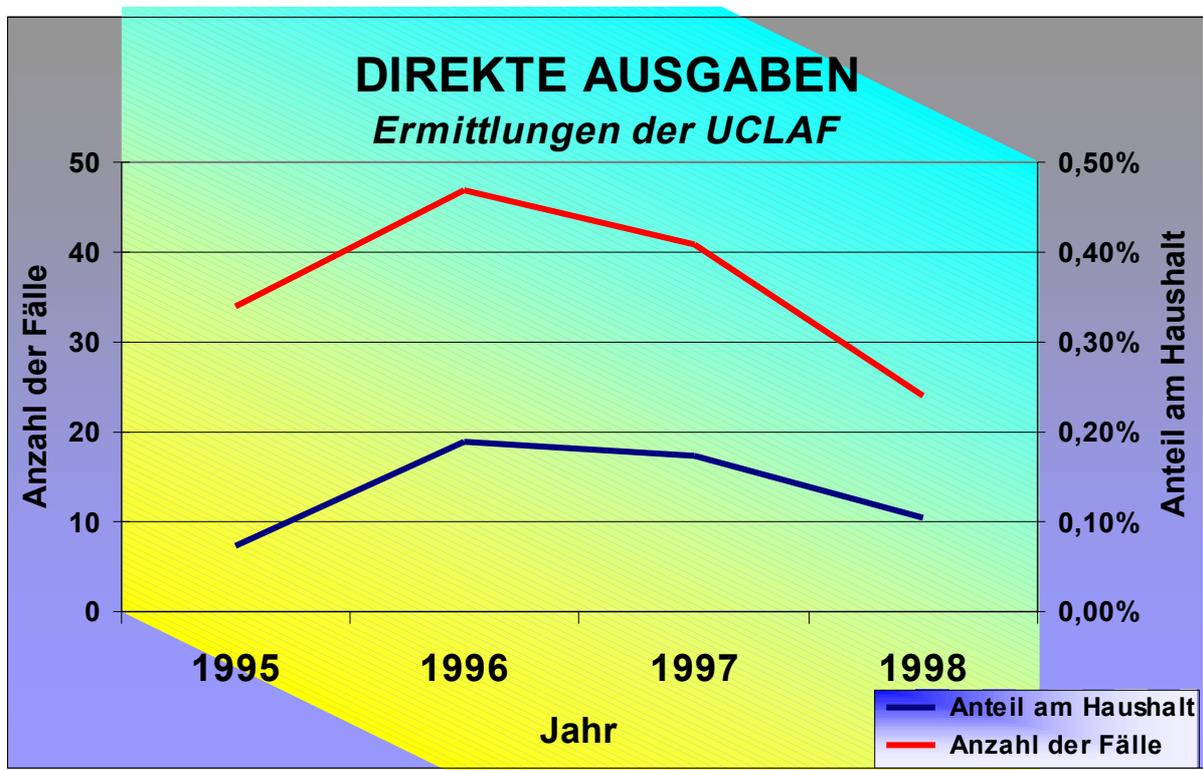
SCHAUBILD 7

**DIREKTE AUSGABEN**  
**Ermittlungen der UCLAF**

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl der Fälle</i>	<i>Beträge (x1000)</i>	<i>Anteil am Haushalt</i>	<i>betroffener Haushalt (x1000) (*)</i>
1998	24	11.075	0,10%	10.707.800
1997	41	18.531	0,17%	10.681.600
1996	47	20.114	0,19%	10.645.400
1995	34	7.821	0,07%	10.824.600

\* einschliesslich der Ausgaben für den EEF und die EGKS - aber ohne Verwaltungsausgaben

N.B. Die Beträge von 1995-1997 wurden aufgrund der im Laufe der Ermittlungen gewonnenen Erkenntnisse revidiert



**GLOSSAR**

<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft (diese Bezeichnung wird seit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union verwendet)
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz)
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum (Abkommen zwischen den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den EFTA-Ländern außer der Schweiz)
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>EUV</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>UCLAF</b>	Dienststelle zur Koordinierung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (innerhalb des Generalsekretariats der Kommission angesiedelt, am 1. Mai 1998 auf Beschluß der Kommission in eine Task-Force umgewandelt)
<b>OLAF</b>	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
<b>IRENE</b>	<i>Irrégularités, Enquêtes, Exploitation</i> (von der UCLAF verwaltete Datenbank der Kommission)
<b>SEM 2000</b>	Programm der Kommission zur Verbesserung des Finanzmanagements
<b>Agenda 2000</b>	Mitteilung der Kommission zur Erweiterung der Union
<b>ABl.</b>	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L: Serie L, ABl. C: Serie C)
<b>TIR</b>	Transport International Routier (Internationaler Straßengüterverkehr)
<b>CoCoLAF</b>	Beratender Ausschuß für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung
<b>SCAC</b>	Ständiger Ausschuß für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der indirekten Steuern. Er berät über Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Mehrwertsteuerübergangsregelung. Den Vorsitz führt die Kommission (Generaldirektion Zoll und indirekte Steuern, GD XXI)
<b>SCAF</b>	mit der Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern befaßter Unterausschuß des SCAC
<b>SCENT</b>	System for a Customs Enforcement Network
<b>ZIS</b>	Zollinformationssystem
<b>EWS</b>	Early Warning System (Frühwarnsystem)
<b>NCTS</b>	Neues EDV-gestütztes Versandverfahren

---

<b>MwSt.</b>	Mehrwertsteuer
<b>MOEL</b>	Mittel- und osteuropäische Länder
<b>WWU</b>	Wirtschafts- und Währungsunion
<b>ASEAN</b>	Verband Südostasiatischer Nationen
<b>APS</b>	Allgemeines Präferenzsystem
<b>ESF</b>	Europäischer Sozialfonds
<b>EFRE</b>	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
<b>EEF</b>	Europäischer Entwicklungsfonds
<b>PGI</b>	Programm im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative
<b>GAP</b>	Gemeinsame Agrarpolitik
<b>EAGFL</b>	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abteilung Garantie: EAGFL-Garantie, Abteilung Ausrichtung: EAGFL-Ausrichtung)
<b>PHARE</b>	Programm für eine koordinierte Unterstützung der MOEL
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BDS</b>	Sicherheitsbüro
<b>ECHO</b>	Von der Kommission aufgelegtes Programm für humanitäre Hilfe
<b>BTU</b>	Büro für verwaltungstechnische Unterstützung





