



EUROPÄISCHE KOMMISSION
EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

Der Generaldirektor

Brüssel, den 23.5.2000

EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

**Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten
1. Juni 1999 – 31. Mai 2000**

DE

EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

**Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten
1. Juni 1999 – 31. Mai 2000**

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT.....	9
EINLEITUNG.....	11
Kapitel 1: Die operativen Verfahren des Amtes	13
1. Vorgehensweise bei den Administrativen Untersuchungen.....	13
1.1. Externe administrative Untersuchungen aufgrund sektorspezifischer Rechtsakte.....	13
1.2. Externe administrative Untersuchungen aufgrund der horizontalen Verordnung Nr. 2185/96	14
1.3. Die Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99.....	15
2. Die Vorgehensweise bei der Koordinierung	17
Kapitel 2: Bilanz der operativen Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	19
1. Die operativen Tätigkeiten des Amtes zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.....	19
1.1. Sammlung operativer Informationen.....	19
1.1.1. Die Informationsquellen des Amtes	19
1.1.2. Informationsauswertung durch das Amt im Zeitraum 1. Juni 1999- 29. Februar 2000.....	21
1.2. Die Untersuchungstätigkeit im Zeitraum 1. Juni 1999 - 29. Februar 2000	24
1.3. Die auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft abzielende Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeit im Zeitraum 1. Juni 1999 bis 29. Februar 2000	26
1.4. Die Folgemaßnahmen.....	28
2. Prioritäten	28
2.1. Prioritäten aufgrund der von der UCLAF übernommenen Struktur.....	29
2.2. Die Koordinierungsprioritäten im Berichtszeitraum	31
2.2.1. Maßnahmen im Außenbereich	31
2.2.2. Agrarhandel.....	31
2.2.3. Gemeinsame Agrarpolitik: gemeinsame Marktorganisationen.....	32

2.2.4.	Eigenmittel	32
2.3.	Vorrangige Ziele der im Berichtszeitraum durchgeführten verwaltungsrechtlichen Untersuchungen.....	33
2.3.1.	Strukturmaßnahmen, direkte Ausgaben und interne Untersuchungen.....	33
2.3.2.	Maßnahmen im Außenbereich	33
2.3.3.	Gemeinsame Agrarpolitik	33
3.	Im Berichtszeitraum erzielte Ergebnisse	34
3.1.	Typologie der aufgedeckten Betrugsdelikte und sonstigen Unregelmäßigkeiten.....	34
3.1.1.	Betrugsfälle bei den Strukturausgaben und den direkten Ausgaben (einschließlich Maßnahmen im Außenbereich).....	35
3.1.2.	Betrugsfälle bei den Agrarausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen.....	35
3.1.3.	Betrugsfälle bei den Eigenmitteln und beim Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen	36
3.2.	Übermittelte Berichte	37
3.3.	Finanzielle Folgemaßnahmen.....	39
3.4.	Verwaltungsrechtliche Folgemaßnahmen	40
3.5.	Strafrechtliche Folgemaßnahmen	41
4.	Vorgefundene Hindernisse	42
4.1.	Grenzen in bezug auf das operative Personal.....	42
4.2.	Rechtliche Probleme.....	43
4.2.1.	Mängel der horizontalen Vorschriften	43
4.2.2.	Mängel der sektorspezifischen Vorschriften.....	44
4.3.	Erforderliche Verbesserungen der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten	44
4.4.	Mögliche Verbesserungen der Zusammenarbeit mit den Behörden von Drittländern.....	46
5.	Die Entwicklung der Arbeitsweise des Amtes für Betrugsbekämpfung	46
5.1.	Die Arbeitsmethoden des Amtes	47
5.1.1.	Interne Verfahren	47
5.1.2.	Informationsverarbeitung und EDV-Mittel.....	47
5.1.3.	Informationspolitik.....	48

5.2.	Methoden der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten	49
5.3.	Methoden der Zusammenarbeit mit Drittländern	49
5.3.1.	Erforderliche technische Unterstützung von Drittländern bei den Maßnahmen im Außenbereich.....	49
5.3.2.	Ausbau der Zusammenarbeit mit Rußland im Agrarhandel.....	50
5.3.3.	Die Entwicklung der Amtshilfe im Zollbereich	50
5.3.4.	Unterstützung bei der Einrichtung des polnischen Amtes für Betrugsbekämpfung.....	51
Kapitel 3: Ein neues operationelles Konzept		52
1.	Die Umstrukturierung des Amtes für Betrugsbekämpfung.....	52
1.1.	Verstärkung der Mittel.....	52
1.2.	Umstrukturierung.....	53
1.2.1.	Strategische Überwachung.....	53
1.2.2.	Vielseitig einsetzbare Untersuchungsbeamte	53
1.2.3.	Geeignete rechtliche Folgemaßnahmen zur operativen Tätigkeit des Amtes	54
2.	Genauere Zielvorgaben.....	54
3.	Verbesserung des rechtlichen Rahmens	55
3.1.	Untersuchungen.....	55
3.2.	Folgemaßnahmen.....	55
3.2.1.	Verwaltungsrechtliche und finanzielle Folgemaßnahmen (Nachforderung)	55
3.2.2.	Zusammenarbeit mit den Justizbehörden	56
3.3.	Schutz sonstiger Gemeinschaftsinteressen	57
3.3.1.	Indirekte Steuern	57
3.3.2.	Fälschungsdelikte	57
3.3.3.	Fälschung des Euro	58
ANHANG.....		59

VORWORT

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Bekämpfung von Betrug als dessen logische Konsequenz beherrschen zunehmend die politische Agenda. Die Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) am 1. Juni 1999 war Ausdruck eines entschiedenen politischen Willens und stellte nach den Worten des Europäischen Rates vom Dezember 1999 in Helsinki einen "wichtigen neuen Schritt bei der Betrugsbekämpfung" dar. Die EU-Organe haben sich damit - nach "Verhandlungen", die der Europäische Rat auf seiner Tagung in Köln im Juni 1999 als "vorbildlich" bezeichnet hat - ein einmaliges Instrument an die Hand gegeben, das den Schulterschuß der Vor-Ort-Tätigen mit denjenigen, die auf die Verbesserung der Gemeinschaftsgesetzgebung und -politik hinwirken, ermöglicht.

Seit dem 1. Juni 1999 durchläuft das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung eine von Neueinstellungen und -zuweisungen geprägte Übergangsphase. Mit den zusätzlichen Ressourcen, die ihm das Europäische Parlament und der Rat für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 bewilligt haben bzw. für das Haushaltsjahr 2001 bewilligen werden, wandelt sich das Amt allmählich zu einer ganz anderen Organisation, die letztendlich 300 Bedienstete beschäftigen wird. Es ist meine Absicht, bis 2001 die derzeitigen Strukturen des OLAF, wenn auch zunächst nur vorläufig, umzugestalten und mit dem mir zur Verfügung stehenden Personal anzupassen.

Dabei ist jedoch für die Kontinuität der operativen Tätigkeit gesorgt. Die Statistiken und Analysen in diesem Bericht belegen, dass die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Finanzkriminalität vor Ort fortgeführt wurde. Die Fortschritte der letzten Jahre werden auch für das OLAF Errungenschaften bleiben, selbst wenn sich ein Vergleich zwischen den Ergebnissen der einzelnen Jahre als recht schwierig erweisen dürfte.

Ein Grund dafür ist, daß dieser Bericht, anders als die Jahresberichte der Kommission, nicht auf die Meldungen der Mitgliedstaaten über ihre Ergebnisse bei der Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten eingeht. Ich würde vorschlagen, diese Meldungen in dem Bericht der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen und zur Betrugsbekämpfung zu behandeln, der entsprechend Artikel 280 EG-Vertrag erstellt wird.

Zudem beziehen sich die in diesem Bericht enthaltenen Daten nur auf die Tätigkeit zwischen dem 1. Juni 1999, d.h. dem Zeitpunkt der Errichtung des Amtes, und dem 1. März 2000, dem Tag, an dem ich meine Tätigkeit als Direktor aufgenommen habe. Somit erfaßt dieser Bericht kein Kalenderjahr und nicht einmal zwölf aufeinander folgende Monate.

Dennoch werden darin die Tätigkeiten des OLAF zum Zeitpunkt meines Amtsantritts bilanziert und die Punkte aufgezeigt, in denen mir hinsichtlich der operativen Dimension des Schutzes der Gemeinschaftsinteressen Weiterentwicklungen notwendig erscheinen. Ich werde mich auf diese Bilanz stützen, um die operative Tätigkeit des Amtes im Sinne der Reform neu auszurichten.

Vorrang haben für mich dabei der Ausbau der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und eine größere Transparenz der Europäischen Organe.

Zum ersten Punkt zeigen die Daten in diesem Bericht eindeutig, daß die Koordinierungs- und Unterstützungsarbeit im Aufgabenbereich des Amtes einen breiten Raum einnimmt. Das OLAF kann hier einen Mehrwert produzieren, wenn es ihm gelingt, die Koordination mit den innerstaatlichen Behörden vor Ort dynamischer zu gestalten. Das Amt wird daher im Zeichen der Dienstleistung und der Partnerschaft den innerstaatlichen Ermittlungsstellen seine uneingeschränkte Unterstützung anbieten. Auch die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen, die es aus eigener Initiative einleiten kann, sollten sich in diesem Sinne als ergänzendes und unverzichtbares Instrument in einen globaleren Ansatz für die Zusammenarbeit mit sämtlichen mitgliedstaatlichen Behörden in den Bereichen der Gemeinschaftskompetenz einfügen.

Zur zweiten Priorität bietet dieser Bericht ein gewisses Zahlenmaterial, das eine genaue Beobachtung der operativen Tätigkeit des Amtes erlaubt. Generell gilt: das Amt soll transparent verwaltet werden. Insbesondere bei den internen Untersuchungen werden wir, wenn auch mit Augenmaß, auf die neuen Ermittlungsmöglichkeiten, welche die Rechtsvorschriften bieten, zurückgreifen, um externe Einflußnahmen, ja sogar Korruptionsversuche zu neutralisieren und somit die Glaubwürdigkeit der Organe, Einrichtungen und Ämter sowie Agenturen der Gemeinschaft zu gewährleisten.

*

Eine klare und einfache Gesetzgebung sowie Transparenz sind der beste Schutzschild gegen rechtswidrige Handlungen. Auf diese Ziele wird das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung nunmehr hinarbeiten.

F-H. BRUENER
Generaldirektor des Amtes für
Betrugsbekämpfung

EINLEITUNG

An die Stelle der *Task-Force* «Koordinierung der Betrugsbekämpfung», im allgemeinen Sprachgebrauch «UCLAF» genannt, ist am 1. Juni 1999 das «**Europäische Amt für Betrugsbekämpfung**» (OLAF) getreten. Künftig beruht der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Bekämpfung von Betrug sowie allen anderen rechtswidrigen Tätigkeiten zum Nachteil der Gemeinschaftsinteressen im wesentlichen auf den vier folgenden Rechtsakten:

- dem Beschluß 1999/352/EG, EGKS, Euratom, der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)¹ ;
- der Verordnung (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung²; diese Verordnung wurde auf der Grundlage des neuen, durch den Amsterdamer Vertrag eingefügten Artikel 280 EG-Vertrag im Mitentscheidungsverfahren angenommen;
- der Verordnung Nr. 1074/99 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung³; diese Verordnung erfüllt den gleichen Zweck wie die Verordnung (EG) Nr. 1073/99, wurde aber auf der Grundlage von Artikel 203 EAG-Vertrag erlassen;
- der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die internen Untersuchungen des OLAF; dieser Vereinbarung ist im Anhang ein sogenannter Standardbeschluß für die einzelnen Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen beigelegt, die durch den EG-Vertrag oder den Euratom-Vertrag bzw. auf der Grundlage dieser Verträge errichtet wurden⁴.

Gemäß Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnungen Nr. 1073/99 und 1074/99 erstattet der Direktor «*dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Rechnungshof regelmäßig Bericht über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen; dabei wahrt er das Untersuchungsgeheimnis und die legitimen Rechte der Betroffenen und hält gegebenenfalls die einschlägigen einzelstaatlichen Bestimmungen für Gerichtsverfahren ein*».

Der vorliegende Bericht beruht u.a. auf dieser Bestimmung, geht darüber hinaus aber auch auf sämtliche operativen Aufgaben ein, die das Amt kraft der ihm vom Gesetzgeber gewährten Unabhängigkeit ausführt. Von der Sammlung von Informationen und ihrer zielgerichteten Auswertung ("Intelligence") bis hin zu den administrativen und gerichtlichen Folgemaßnahmen werden in dem Bericht die

¹ ABl. L 136 vom 31.5.1999, Seite 20.

² ABl. L 136 vom 31.5.1999, Seite 1.

³ ABl. L 136 vom 31.5.1999, Seite 8.

⁴ ABl. L 136 vom 31.5.1999, Seite 15.

Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeiten erläutert, die sich sowohl auf die externen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten durchgeführten als auch auf die internen Untersuchungen beziehen, die in den durch den EG-Vertrag und den Euratom-Vertrag eingerichteten Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen erfolgen. Die anderen Tätigkeiten des Amtes werden in dem Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Kommission behandelt, den die Kommission gemäß Artikel 280 EG-Vertrag erstellt.

Dieser erste Tätigkeitsbericht umfaßt drei Teile. Im ersten Teil werden die in den einschlägigen Rechtsakten festgeschriebenen Befugnisse und Verfahren des Amtes erläutert.

Im zweiten Teil wird die operative Tätigkeit des Amtes sowohl in statistischer als auch in qualitativer Hinsicht analysiert. Außerdem wird in diesem Teil auf die im Berichtszeitraum fortgeführten, vor Errichtung des Amtes eingeleiteten Untersuchungen eingegangen.

Sämtliche Fragen, die die operative Tätigkeit des Amtes aufwirft, werden im dritten Teil erörtert, mit dem Ziel, eine Grundlage für künftige Leitlinien zu bieten.

Da das Amt seine Arbeit erst am 1. Juni 1999 aufgenommen hat, handelt es sich bei den laufenden Maßnahmen in der Regel um solche, die vor diesem Datum eingeleitet wurden. Auch das nachstehend vorgelegte Zahlenmaterial zu den im Berichtszeitraum erzielten Ergebnissen ergibt sich notgedrungen (der Bericht muß dem Rat "Wirtschaft und Finanzen" von Juni 2000 vorgelegt werden) aus Untersuchungen, die vor dem Berichtszeitraum eingeleitet wurden.

KAPITEL 1: DIE OPERATIVEN VERFAHREN DES AMTES

Im Rahmen seines operativen Auftrags⁵ befaßt sich das Amt mit der Sammlung und Auswertung von Informationen, führt administrative (externe und interne) Untersuchungen durch, koordiniert und unterstützt die Maßnahmen der zuständigen innerstaatlichen Behörden und ergreift Folgemaßnahmen zu sämtlichen verfügbaren Informationen und Untersuchungsergebnissen.

1. VORGEHENSWEISE BEI DEN ADMINISTRATIVEN UNTERSUCHUNGEN

Nach dem neuen System sind dem OLAF für die Durchführung verwaltungsrechtlicher Untersuchungen die Funktionen und operativen Mittel zugewiesen, über die die Kommission aufgrund der Verträge verfügt; darüber hinaus erstreckt sich die von der OLAF "geerbte" Funktion der internen Untersuchung nunmehr auf sämtliche Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen der Gemeinschaften. So kann das Amt eigenständig entscheiden, eine interne Untersuchung in einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft einzuleiten und die betreffenden Vorgänge gegebenenfalls an die zuständigen einzelstaatlichen Justizbehörden zu übermitteln.

Für die bis zum 1. Juni 1999 durchgeführten Untersuchungen waren, sofern es sich um externe Kontrollen handelte, sektorspezifische Rechtsakte bzw. ein horizontaler Rechtsakt (Verordnung des Rates 2185/96) maßgeblich. Die Rechtsgrundlage für interne Kontrollen war der Beschluß der Kommission vom 14. Juli 1998, der inzwischen aufgehoben wurde. Seit dem 1. Juni 1999 sind zwei weitere Rechtsgrundlagen hinzugekommen, die Verordnungen 1073/99 und 1074/99, die für sämtliche Untersuchungen geltende Bestimmungen enthalten. Sie werden im folgenden näher erläutert.

1.1. Externe administrative Untersuchungen aufgrund sektorspezifischer Rechtsakte

Diese Untersuchungen beruhen auf Rechtsakten, die auf einzelne Haushaltsbereiche der Gemeinschaften Anwendung finden und zu den ältesten Rechtsgrundlagen auf dem betreffenden Gebiet gehören. Ein diesen Untersuchungen gemeinsames Merkmal ist, daß sie unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten erfolgen. Nach diesen sektorspezifischen Rechtsvorschriften kann das Amt bei den Mitgliedstaaten die Einleitung einer innerstaatlichen Untersuchung beantragen, bei der seine Bediensteten mitwirken können. In jedem Fall gelten für derartige Untersuchungen nur die innerstaatlichen Verfahrensregeln.

Es gibt für diese Untersuchungen kein förmlich festgeschriebenes und somit auch kein einheitliches Verfahren. Eröffnet wird ein Verfahren allerdings

⁵ Siehe Kapitel 2 Absatz 1.

stets dadurch, daß das OLAF den betreffenden Mitgliedstaat um die Einleitung einer Untersuchung bittet. Obwohl diese unter der Verantwortung des betreffenden Mitgliedstaates stattfindet, werden die OLAF-Bediensteten in der Praxis eng in die Untersuchung einbezogen. Nach Abschluß der Untersuchung erstellt das OLAF einen Bericht, der den nationalen Kontrollbehörden zugeleitet wird und ihnen als Grundlage für Folgemaßnahmen dienen kann⁶.

Herangezogen werden im wesentlichen folgende Rechtsgrundlagen:

<i>Rechtsgrundlage</i> ⁷	<i>Bereich</i>
Art. 18 Abs.3 der Verordnung 1552/89	Eigenmittel
Art. 9 ff; Art.18 Abs. 4; Art.20 ff; Artikel 28 Abs. 2 der Verordnung 515/97	Eigenmittel und Gemeinsame Agrarpolitik
Art. 6 der Verordnung 595/91	Gemeinsame Agrarpolitik
Art. 9 der Verordnung 1258/99	EAGFL, Garantie
Art. 23 der Verordnung 4253/88	Strukturfonds
seit 1/1/2000: Art. 38 Abs.3 der Verordnung 1260/99	

Die direkten Ausgaben werden von der Kommission selbst verwaltet. Den Mitgliedstaaten kommt weder bei der Verwaltung noch bei der Kontrolle eine Rolle zu. Wie die Kommission die Kontrollen auf diesem Gebiet durchführt, ist in besonderen Vorschriften, dem Artikel 87 der Haushaltsordnung oder auch in den einschlägigen Vertragsklauseln festgelegt.

1.2. Externe administrative Untersuchungen aufgrund der horizontalen Verordnung Nr. 2185/96

Unbeschadet der obengenannten sektorspezifischen Gemeinschaftsregelungen findet die Verordnung 2185/96⁸ ("Kontrollen vor

⁶ Urteil des EuGH vom 23. November 1995 in der Rechtssache Nutral/Spa, C-476/93 P, Slg. 1995, S. I-4125

⁷ Eigenmittel: Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates, ABl. L 155 vom 7.6.1989. Amtshilfe in den Bereichen Zoll und Landwirtschaft: Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates, ABl. L 82 vom 22.3.1997
Gemeinsame Agrarpolitik: Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates, ABl. L 67 du 14.3.1991 und Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates, ABl. L 160 vom 26.6.1999.
Strukturfonds: Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates, ABl. L 374 vom 31.12.1988 und Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates, ABl. L 161 vom 26.6.1999.

Ort") auf sämtliche Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaften Anwendung. Zur Auslegung dieser Verordnung hat die Kommission besondere Leitlinien formuliert. Nach dieser Verordnung finden auf die von ihr nicht erfaßten Materien die jeweiligen innerstaatlichen Verfahren Anwendung.

Eine externe Untersuchung kann eingeleitet werden, wenn die begründete Annahme besteht, daß Unregelmäßigkeiten begangen worden sind (Art. 5); außerdem müssen die Kriterien für das Tätigwerden des Amtes, die in Artikel 2 der Verordnung festgeschrieben sind, erfüllt sein.

Zum eigentlichen Verlauf der administrativen Untersuchung schreibt die Verordnung vor, daß die Kontrolleure der Kommission ordnungsgemäß ermächtigt und im Besitz eines entsprechenden Kontrollauftrags sein müssen. Nur die OLAF-Bediensteten sind auf Dauer ermächtigt worden. Für jede einzelne Untersuchung wird ein schriftlicher Auftrag erstellt, in dem Ziel und Zweck der Kontrolle festgelegt sind (Artikel 6 Absatz 1 und 2).

Die Kontrollen werden von der Kommission, vorzugsweise in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates, durchgeführt. Die Mitgliedstaaten werden rechtzeitig über den Gegenstand, das Ziel und die Rechtsgrundlage der Überprüfungen unterrichtet, damit sie die erforderliche Unterstützung gewähren können (Artikel 4). Lehnt ein Wirtschaftsbeteiligter eine Kontrolle ab, so unterstützt der betreffende Mitgliedstaat die Kommission dahingehend, daß er die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen ergreift (Artikel 7 Absatz 2) und es den Kontrolleuren der Kommission ermöglicht, ihren Auftrag zu erfüllen (Artikel 9).

Die administrative Untersuchung wird mit der Erstellung eines Berichts abgeschlossen, der die verfahrenstechnischen Erfordernisse, die im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates vorgesehen sind, berücksichtigt (Artikel 8 Absatz 3). Die gesammelten Beweisstücke und Begründungen werden dem Bericht beigelegt. Der auf diese Weise erstellte Bericht hat den gleichen Wert wie ein innerstaatlicher Verwaltungsbericht; er enthält Beweismittel, die in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, zulässig sind. Wird die Kontrolle gemeinsam mit den innerstaatlichen Kontrolleuren durchgeführt, werden letztere ersucht, den von den Kommissionskontrolleuren erstellten Bericht gegenzuzeichnen.

1.3. Die Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99

Seit dem 1. Juni 1999 stützt sich das OLAF für seine Vorgehensweise bei internen und externen Untersuchungen auf die gemeinsame Rechtsgrundlage, die sich nunmehr aus den Verordnungen 1073/99 und 1074/99 zusammensetzt. Das bedeutet, daß neue Verfahrensregeln zu den alten

⁸ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, Abl. L 292 vom 15.11.1996.

Vorschriften hinzugekommen und die wichtigsten Phasen der Untersuchung nunmehr förmlich geregelt sind.

Die Einleitung externer administrativer Untersuchungen wird nunmehr vom Direktor des Amtes beschlossen, der von sich aus oder auf Ersuchen eines betroffenen Mitgliedstaates handelt (Artikel 5 der beiden Verordnungen). Der Direktor des OLAF leitet die Untersuchungen, die ohne Unterbrechung für eine Dauer, die den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein muß, durchgeführt werden.

Läuft eine Untersuchung seit mehr als neun Monaten, so unterrichtet der Direktor den Überwachungsausschuß von den Gründen, die es noch nicht erlauben, die Untersuchung abzuschließen, sowie von der für ihren Abschluß voraussichtlich notwendigen Frist (Artikel 11).

Nach Abschluß der Untersuchung erstellt das OLAF unter der Aufsicht des Direktors einen Bericht, der den im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates vorgesehenen verfahrenstechnischen Erfordernissen Rechnung trägt. Anschließend wird der Bericht entsprechend den Vorschriften über die externen Untersuchungen den zuständigen Verwaltungs- und/oder Justizbehörden der betreffenden Mitgliedstaaten zugeleitet.

Mit den Verordnungen 1073/99 und 1074/99 wurde der Begriff der internen Untersuchung auf die Kontrollen ausgedehnt, die bei anderen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Europäischen Union durchgeführt werden können. Das Amt kann in allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen, die durch den EG-Vertrag und den Euratom-Vertrag bzw. auf der Grundlage dieser Verträge eingerichtet wurden, interne Untersuchungen durchführen⁹.

Nach den obengenannten Verordnungen müssen auch die internen Untersuchungen vom Direktor des OLAF beschlossen werden, der dabei von sich aus oder auf Ersuchen des Organs bzw. der Einrichtung, in dem oder in der die Untersuchung durchzuführen ist, handelt. Das Amt kann in diesem Rahmen Kontrollen vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten vornehmen. Dies hat unter den Bedingungen der Verordnung 2185/96 zu geschehen. Wie bei den externen Untersuchungen müssen die Kontrolleure jedoch über eine Ermächtigung und einen vom Direktor des Amtes ausgestellten schriftlichen Auftrag verfügen.

⁹ Maßgebliche Rechtsgrundlagen für die Vorschriften über die kommissionsinternen Untersuchungen waren zuvor der Beschluß der Kommission vom 14. Juli 1998 über die Untersuchungen der Task-Force "Koordinierung der Betrugsbekämpfung" und die am 9. Dezember 1998 angenommenen Durchführungsbestimmungen zu diesem Beschluß [Dokumente: C(1998) 2049/5 vom 13.7.1998 und C(1998) 3232/4 vom 2.12.1998]. Diese Rechtsakte sind durch den Beschluß der Kommission vom 28. April 1999 aufgehoben worden; einige der Untersuchungen, die im Berichtszeitraum noch liefen, wurden aufgrund der früheren Bestimmungen eingeleitet. Diese finden sich jetzt also entweder im neuesten Beschluß der Kommission oder in den Verordnungen 1073/99 und 1074/99 oder aber im "Standardbeschluß" im Anhang zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25.5.1999.

Der im Anschluß an eine interne Untersuchung erstellte Bericht und jegliches Dokument, das in diesen Zusammenhang zweckdienlich ist, werden dem Organ, der Einrichtung, dem Amt oder der Agentur, die von der Untersuchung betroffen sind, zugeleitet. Die betroffene Person wird darüber unterrichtet. Die Organe, Einrichtungen usw. ergreifen die aufgrund der Untersuchungsergebnisse erforderlichen disziplinarrechtlichen Maßnahmen und unterrichten den Direktor des Amtes über die Vorkehrungen, die sie im Anschluß an die Untersuchungen ergriffen haben. Die Frist, die ihnen dafür zusteht, wird vom Direktor in den Schlußfolgerungen seines Berichtes festgelegt. Der Direktor des Amtes übermittelt den Bericht gegebenenfalls an die Justizbehörden.

2. DIE VORGEHENSWEISE BEI DER KOORDINIERUNG

Ausgehend von allen bei ihm eingehenden Informationen trägt das Amt auch Sorge für eine verstärkte Koordinierung und Unterstützung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Ermittlungen. Diese Tätigkeit besteht darin, den Mitgliedstaaten alle auf Gemeinschaftsebene gesammelten Informationen zur Verfügung zu stellen und im Einvernehmen mit den zuständigen nationalen Behörden deren operative Maßnahmen auszurichten.

Hat ein Vorgang eine eindeutige grenzübergreifende Dimension leistet das Amt den Untersuchungsstellen der Mitgliedstaaten in folgender Form Hilfestellung:

- **Koordinierung** der operativen Tätigkeiten;
- bilaterale oder multilaterale **Unterstützung**, in dem der betreffenden Untersuchungsbehörde Informationen, Ausrüstung oder Know-how zur Verfügung gestellt wird.

Dieses Vorgehen entspricht Artikel 280 Absatz 3 EG-Vertrag, nach dem die Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission für eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden sorgen müssen, um den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gegen Betrug zu gewährleisten.

Die Koordinierung und die Unterstützung kann formal über elektronische Meldebögen erfolgen, die im Rahmen der Amtshilfe übermittelt werden (siehe weiter unten). Doch hat das Amt von der UCLAF auch Arbeitsgruppen übernommen, die in besonders betrugsanfälligen Bereichen mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten Untersuchungen koordinieren und diese genau verfolgen können (die sogenannten "task-groups" für Alkohol, Zigaretten und Olivenöl). Eine derartige Koordinierung ist in keiner Vorschrift ausdrücklich vorgesehen. Sie ergibt sich aus einem pragmatischen Ansatz, der sich auf Artikel 280 EG-Vertrag stützt und fügt sich ein in die mit diesem Artikel festgeschriebenen Ziele, deren Einzelheiten unter Umständen in einer horizontalen Verordnung zu präzisieren wären. Auf jeden Fall wird diese Koordinierung einem konkreten Bedarf gerecht.

Mehrere sektorspezifische Verordnungen, auf die Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung 2988/95 in allgemeiner Form hinweist und die in Artikel 3 der Verordnung 1073/99 genannt werden, enthalten entsprechende Bestimmungen. Dabei handelt es sich insbesondere um:

<i>Bereich</i>	<i>Rechtsgrundlage</i>
Eigenmittel	Titel III, IV und V der Verordnung 515/97
Gemeinsame Agrarpolitik	Art. 4 der Verordnung 595/91
Strukturpolitische Maßnahmen	Art. 4 der Verordnung 1681/94 Art. 4 der Verordnung 1831/94

Nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnungen 1073/99 und 1074/99 unterstützt das Amt im Namen der Kommission die Mitgliedstaaten bei der Organisation einer derartigen Zusammenarbeit. Die Verordnungen 1073/99 und 1074/99 bestätigen somit lediglich die bisherige Praxis.

KAPITEL 2: BILANZ DER OPERATIVEN TÄTIGKEITEN DES EUROPÄISCHEN AMTES FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG

1. DIE OPERATIVEN TÄTIGKEITEN DES AMTES ZUM SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER GEMEINSCHAFT

Die operative Aufgabe des Amtes umfaßt vier Haupttätigkeiten:

- (1) Sammlung und Auswertung operativer Informationen;
- (2) administrative Untersuchungen, an denen das Amt unmittelbar beteiligt ist;
- (3) Koordinierung/Unterstützung der operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten;
- (4) Folgemaßnahmen zu sämtlichen Informationen und Untersuchungsergebnissen, die ihm mitgeteilt werden.

1.1. Sammlung operativer Informationen

Die dem Amt bekannten Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten sind in der Regel recht kompliziert. Es kommt also darauf an, die reellen Transaktionen genau zu erfassen und alle möglichen Verbindungen zwischen den Personen oder Unternehmen, die möglicherweise an rechtswidrigen Verhaltensweisen beteiligt sind, zu identifizieren. Ausgehend von den Fakten, über die einer der Beteiligten verfügt, ist es nur über eine Suchaktion in allen zugänglichen Informationsquellen möglich, sich ein Gesamtbild zu verschaffen und den tatsächlichen Sachverhalt sowie die Folgen einer bestimmten Transaktion zu bewerten.

Nachdem das OLAF mehrere Informationsquellen genutzt und die entsprechenden Daten aufbereitet hat, eröffnet es für jeden neuen Fall einen Vorgang, auf dessen Grundlage der Direktor des Amtes beschließen kann, eine Untersuchung einzuleiten oder koordinierend tätig zu werden (bzw. eine bereits bestehende Koordinierung fortzuführen).

1.1.1. Die Informationsquellen des Amtes

Die dem OLAF verfügbaren Informationen werden ihm entweder von den Mitgliedstaaten übermittelt oder stammen aus anderen, weiter unten erläuterten Quellen.

a) Die vorschriftsmäßigen Meldungen der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Fälle von Unregelmäßigkeiten zu melden, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen

Feststellung gewesen sind. Dies gilt für mehrere Bereiche entsprechend folgenden Bestimmungen ¹⁰:

<i>Bereich</i>	<i>Rechtsgrundlage</i> ¹¹
Eigenmittel	Verordnung 1552/89
Gemeinsame Agrarpolitik	Verordnung 595/91
Strukturfonds	Verordnung 1681/94
Kohäsionsfonds	Verordnung 1831/94

Die für die Mitgliedstaaten geltenden Meldungsverfahren wurden durch diese Bestimmungen harmonisiert. So werden die Informationen in einer einheitlichen Form mitgeteilt, was ihre informationstechnische Aufbereitung erleichtert. Alle auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften gemeldeten Informationen werden in der Datenbank des Amtes (IRENE¹²) erfaßt.

Die Verordnung 515/97¹³ sieht in den Artikeln 17 und 18 vor, daß die Mitgliedstaaten der Kommission alle zweckdienlichen Informationen im Zusammenhang mit Verstößen gegen zollrechtliche Vorschriften im weitesten Sinne (z.B. auf dem Gebiet der Handelspolitik) oder gegen das Agrarrecht zuleiten müssen. Im Gegenzug übermittelt die Kommission ihnen alle Informationen, die es ihnen erlauben, die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sobald ein Gemeinschaftsinteresse festgestellt wird, erfolgt der Austausch in Form sogenannter "AM-Meldebögen" (AM = *assistance mutuelle*- Amtshilfe), die vereinheitlicht sind und elektronisch erfaßt werden. Erwähnenswert ist, daß die mitgeteilten Informationen eine tatsächliche Unregelmäßigkeit oder eine - oft nur im Ansatz vorhandene - Vermutung von Unregelmäßigkeit betreffen können. Wenn auf der Grundlage eines oder mehrerer AM-Meldebögen eine Untersuchung eingeleitet wird, werden die Informationen in einem besonderen Teil der Datenbank IRENE gespeichert.

¹⁰ Seit 1999 werden die von den Mitgliedstaaten im Rahmen bestimmter Verordnungen gemeldeten Daten aufgrund von Artikel 280 EG-Vertrag im Bericht der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zusammengefaßt.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission, ABl. L 178 vom 12.7.1994.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1831/94 der Kommission, Abl. L 191 vom 27.7.1994.

¹³ IRENE (IRrégularités, ENquêtes, Exploitation).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997)

b) Sonstige Informationsquellen

Abgesehen von den förmlichen Meldungen der Mitgliedstaaten stehen dem OLAF noch folgende Informationsquellen zur Verfügung:

- die Informationen, die von den Kommissionsdienststellen zur Verfügung gestellt werden (Anweisungsbefugte, Dienststellen mit horizontalen Befugnissen, Finanzkontrolle, Haushalt, Juristischer Dienst usw.), z.B.
- die von den spezialisierten Stellen der Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten;
- die Unterrichtung durch den Europäischen Rechnungshof über Unregelmäßigkeiten, die dieser im Rahmen seiner Rechnungsprüfungen feststellt;
- die gebührenfreie Rufnummer, die die anonyme Mitteilung von Unregelmäßigkeiten per Voice-mail ermöglicht;
- die Kontakte mit den Fachkreisen;
- die Informationen, die von - auch anonymen - Einzelnen mitgeteilt werden;
- die allgemeinen Informationsquellen (Presse und sonstige Medien).

Die Informationsstelle des Amtes ("Information Support Office") hat im Berichtszeitraum rund 40 000 Meldungen über die Beförderung von betrugsanfälligen Waren im Versandverkehr entgegengenommen und ausgewertet. Sie hat auf etwa 2 500 punktuelle Informationsanfragen geantwortet; rund 70 % davon wurden von spezialisierten Einrichtungen der Mitgliedstaaten gestellt. Sie hat die gesammelten Informationen in mehreren hunderten von synoptischen Berichten zusammengefaßt.

Die gebührenfreie Rufnummer ist ein wichtiger Indikator für den verdeckten Teil des Betrugs zum Nachteil der Gemeinschaft. Die eingehenden Anrufe, die substantielle Informationen enthalten, bestätigen größtenteils Feststellungen oder Verdachtsmomente, die auf anderen Informationsquellen beruhen.

Alle diese Informationen können zunächst zur Anlegung einer Akte, anschließend entweder zu einer unmittelbar vom Amt veranlaßten Kontrolle vor Ort oder zur Koordinierung bzw. Unterstützung der operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten führen.

1.1.2. Informationsauswertung durch das Amt im Zeitraum 1. Juni 1999-29. Februar 2000

a) Analyse der Informationen

Eine effiziente Prävention, Aufdeckung und Ahndung ist nur dann möglich, wenn die verfügbaren Informationen eingehend analysiert werden. Größtes Problem dabei ist, die aus unterschiedlichen Quellen stammenden Informationen so abzugleichen, daß sie ein genaues Bild der tatsächlichen Situation ergeben. Zu diesem Zweck hat das Amt mit Unterstützung des gemeinsamen Forschungsdienstes in Ispra den Prototypen eines "data

warehouse" (Datenspeicherungssystem) für Angaben über die Einfuhr von Textilwaren und die Ausfuhr von Agrarerzeugnissen entwickelt.

Das OLAF steht, wie auch die Einrichtungen mit gleichem Auftrag in den Mitgliedstaaten, erst am Anfang einer kohärenten und praktikablen Risikoanalyse. Es setzt seine Arbeiten insbesondere in einer von den Mitgliedstaaten gebildeten Arbeitsgruppe für die Kontrollen gemäß der Verordnung Nr. 4045/89 und in der Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten für die Zusammenarbeit im Zollwesen fort. Ziel des Amtes ist es, im Rahmen seiner Strategie eine neue Stelle einzurichten: ein EU-weites Informationszentrum ("Intelligence").

b) Anlegung einer Akte

Jede eingehende Information wird überprüft und, wenn sie für nachgehendwert befunden wird und zu einem Unregelmäßigkeitsverdacht Anlaß gibt, in die einschlägige Akte aufgenommen. Für jeden neuen Fall wird eine neue Akte angelegt.

Die **241 neuen Akten**, die im Berichtszeitraum angelegt wurden, machen nur einen kleinen Teil der operativen Tätigkeit des Amtes aus. Zum einen hat die Auswertung der Informationen sehr oft zur Folge, daß diese als wenig zuverlässig eingestuft und verworfen werden, statt bereits bestehenden Akten hinzugefügt zu werden. Zum anderen sind die Akten von ihrer Bedeutung her recht unterschiedlich, so daß die damit verbundene Arbeitslast - auch innerhalb ein- und desselben Bereichs - sehr unterschiedlich ausfallen kann. Schließlich bleibt die Zahl der in einem Jahr angelegten Akten weitgehend unterhalb der Zahl laufender Vorgänge, da internationale Finanzangelegenheiten naturgemäß eine lange Bearbeitung erfordern, bevor die einschlägigen Vorgänge abgeschlossen werden können. Wie aus nachstehender Tabelle hervorgeht, entspricht die Zahl der zwischen dem 1. Juni 1999 und dem 29. Februar 2000 angelegten Akten weniger als der Hälfte der Gesamtzahl der laufenden Vorgänge. Bei den Strukturfonds fällt dieser Anteil sogar auf unter 6 %.

	Struktur- fonds	Direkte Ausgaben	Maß- nahmen im Außen- bereich	Agrar- handel	Gemeinsame Markt- organisa- tionen ¹⁴	Eigenmittel	Ins- gesamt
Vor dem 1. Juni 1999 angelegte Akten	190	81	46	131	7	96	551
Im Berichts- zeitraum angelegte Akten	11	20 ¹⁵	55	48	25	82	241
Im Berichts- zeitraum abge- schlossene Vorgänge	111	47	12	16	18	4	208

Die bei Kontrollen vor Ort gesammelten Informationen unterliegen, unabhängig von ihrer Form, der Vertraulichkeit und dem Berufsgeheimnis sowie den innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten¹⁶. Einen Schutz bieten auch die spezifisch für diese Kontrollen und Überprüfungen vor Ort geltenden Bestimmungen¹⁷. Ähnlich geschützt sind die Informationen, die vor diesen Kontrollen oder außerhalb deren Rahmens gesammelt werden.

Eine Akte wird - bereits nach Prüfung der Stichhaltigkeit der Information oder im Anschluß an Kontrollen - dann abgeschlossen, wenn Folgemaßnahmen nicht zweckmäßig erscheinen oder wenn begründeter Anlaß zu der Feststellung besteht, daß sämtliche Folgeverfahren beendet sind. Diese Tätigkeit der operativen Folgemaßnahmen wird weiter hinten in diesem Bericht behandelt. Im Berichtszeitraum **wurden 208 Vorgänge**

¹⁴ Die Gemeinsamen Marktorganisationen, d.h. in diesem Fall die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abteilung Garantie, ausgenommen die Ausfuhrerstattungen). Dieser Bereich gliedert sich in zwei Teilbereiche - pflanzliche Erzeugnisse und tierische Erzeugnisse -, auf die durchschnittlich jeweils 2/3 und 1/3 der Tätigkeit entfallen.

¹⁵ Davon betreffen 11 interne Untersuchungen, und davon wiederum 8 Untersuchungen innerhalb der Kommission

¹⁶ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr; Artikel 286 und 287 EG-Vertrag und nachfolgende Rechtsakte.

¹⁷ Artikel 8 der Verordnungen 1073/99 und 1074/99.

abgeschlossen. Diese hohe Zahl ist außergewöhnlich und erklärt sich dadurch, daß in den Bereichen der Strukturpolitik und der direkten Ausgaben zahlreiche Vorgänge nachträglich rein formell abgeschlossen wurden.

Im allgemeinen führen die in einer Akte enthaltenen Informationen zu folgenden Maßnahmen, wie z.B. der Vorgang wird - mit entsprechender Begründung - vorläufig nicht weiterbearbeitet, eine operative Koordinierungsmaßnahme wird eingeleitet bzw. eine bereits bestehende Koordinierung wird fortgeführt, es wird eine Bitte um Einleitung einer Untersuchung an einen Mitgliedstaat gerichtet, das OLAF leitet eine Untersuchung ein und schlägt gleichzeitig einen oder mehrere Untersuchungsbeauftragte vor usw.

1.2. Die Untersuchungstätigkeit im Zeitraum 1. Juni 1999 - 29. Februar 2000

Das Amt beteiligt sich an administrativen Untersuchungen zur Aufdeckung von Betrug oder sonstigen Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der Gemeinschaft bzw. führt derartige Untersuchungen durch. Ziel dieser Untersuchungen ist es, bei Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten die Rechtserheblichkeit bestimmter Handlungen zu überprüfen und Beweismaterial zu sammeln¹⁸.

Auf der Grundlage der so angelegten Akte kann, sobald die gesammelten Informationen als stichhaltig bewertet worden sind, eine Untersuchung eingeleitet werden.

Die Bediensteten des Amtes führen die Kontrollen und Überprüfungen auf der Grundlage einer Ermächtigung, des Beschlusses zur Einleitung der betreffenden Untersuchung sowie des schriftlichen Auftrags durch, in dem sie namentlich genannt und somit rechtlich abgesichert sind, und in dem der Gegenstand der Untersuchung sowie die dafür herangezogene Rechtsgrundlage festgelegt werden. Diese drei unerläßlichen Dokumente werden vom Direktor des Amtes erstellt (Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 2 und 3 der Verordnungen 1073/99 und 1074/99).

Wie aus der nachstehenden Tabelle hervorgeht, **wurden im Berichtszeitraum 68 verwaltungsrechtliche Untersuchungen eingeleitet, 30 Untersuchungen abgeschlossen und 67 Berichte übermittelt.**

Bei den zwischen dem 1. Juni 1999 und dem 29. Februar 2000 eingeleiteten und den in diesem Zeitraum abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Untersuchungen handelt es sich in der Regel nicht um dieselben Fälle. Sobald eine Untersuchung eingeleitet ist, werden in der Regel eingehende

¹⁸ Artikel 2 der weiter oben genannten Verordnung 1073/99 schreibt die Definition der administrativen Untersuchung fest: *"sämtliche Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die die Bediensteten des Amtes in Ausübung ihrer Befugnisse gemäß den Artikeln 3 und 4 durchführen, um die in Artikel 1 festgelegten Ziele zu erreichen und gegebenenfalls den Beweis fuer Unregelmäßigkeiten der von ihnen kontrollierten Handlungen zu erbringen. Diese Untersuchungen berühren nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung."*

Überprüfungen vorgenommen, da die einschlägigen Informationen im Vorfeld bereits auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft wurden. Nur ausnahmsweise galten am 29. Februar 2000 Untersuchungen als abgeschlossen, die seit dem 1. Juni 1999 eingeleitet worden waren und komplexe Fälle betrafen.

Die starke Abweichung zwischen der Zahl der übermittelten Berichte sowie der Zahl der Untersuchungen und der Koordinierungsvorgänge läßt sich leicht erklären. Zum einen ist es noch nicht seit langer Zeit Praxis, in allen Fällen, d. h. nicht nur im Anschluß an eine Untersuchung (diese Pflicht besteht bereits seit dem 1. Juni 1999), sondern auch nach Abschluß jeglichen Koordinierungsvorgangs (entsprechend den Anweisungen des Direktors vom 29. Februar 2000), einen Bericht zu erstellen. Zum anderen kann auch ein Bericht, der im Anschluß an eine Untersuchung erstellt wird, übermittelt werden, bevor diese Untersuchung als abgeschlossen gilt. So kann es sich als zweckmäßig erweisen, partielle Schlußfolgerungen zu übermitteln, um zu vermeiden, daß aufgrund von Verjährungsfristen Rechte verwirkt werden.

	Struktur- fonds	Direkte Ausgaben	Maß- nahmen im Außen- bereich	Agrar- handel	Gemein- same Markt- organisa- tionen	Eigenmittel	Ins- ge- samt
eingeleitete Unter- suchungen	5	9	11	20	7	16	68
abgeschlossene Unter- suchungen	0	4	3	11	6	6	30
An die zuständigen Behörden übermittelte Berichte(*)	15	17	2	15	7	11	67

(*) Nicht alle Berichte gehen auf eine Untersuchung zurück.

Bei den neun eingeleiteten Untersuchungen im Bereich der direkten Ausgaben handelt es sich um fünf Untersuchungen innerhalb der Europäischen Kommission, zwei innerhalb anderer Organe, Einrichtungen/Ämter oder Organisationen der Gemeinschaft sowie um zwei externe administrative Untersuchungen, die gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten stattfinden. Damit hat das Amt **insgesamt sieben interne Untersuchungen** im Berichtszeitraum eingeleitet.

Es sei darauf hingewiesen, dass diese verwaltungsrechtlichen Untersuchungen nicht den größten Teil der operativen Tätigkeit des Amtes

ausmachen ; außerdem schwankt ihre quantitative Bedeutung je nach Bereich sehr stark. In Bereichen, in denen die Mittel der Gemeinschaft grundsätzlich im Gemeinschaftsgebiet ausgegeben werden (Strukturfonds, direkte Ausgaben), werden eher verwaltungsrechtliche Untersuchungen durchgeführt als in Bereichen, die Drittländer betreffen (Maßnahmen im Außenbereich, Agrarhandel, Eigenmittel); hier werden eher Koordinierungsmaßnahmen ergriffen, die nachstehend erläutert werden.

	Struktur- fonds	Direkte Ausgaben	Maß- nahmen im Außen- bereich	Agrar- handel	Gemeinsame Markt- organisatio- nen	Eigenmittel ¹⁹	Insgesamt
eingeleitete Untersuchungen/ Untersuchungen und Koordinierungs- fälle insgesamt	100%	100%	85%	19%	37%	17%	27%

Auch wenn diese Prozentsätze vor dem Hintergrund des knappen Berichtszeitraums zu betrachten sind, lassen sie doch eine ungleiche Verteilung der Untersuchungen auf die einzelnen Bereiche erkennen.

Die quantitative Bedeutung der administrativen Untersuchungen muß also richtig eingeschätzt werden, damit die anderen Aufgaben des Amtes nicht unbeachtet bleiben.

1.3. Die auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft abzielende Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeit im Zeitraum 1. Juni 1999 bis 29. Februar 2000

Gilt eine eingegangene Information als zuverlässig, kann eine operative Koordinierungstätigkeit auf den Weg gebracht bzw. fortgeführt werden²⁰; eine derartige Koordinierung kann eine zweckmäßige Alternative zur Untersuchung sein, wenn die Mitgliedstaaten selbst über erhebliche Ermittlungsinstrumente verfügen.

Im Berichtszeitraum wurden **181 Vorgänge koordiniert**. Die folgende Tabelle läßt für jeden Tätigkeitsbereich die Symmetrie von Untersuchungstätigkeit und Koordinierungsarbeit erkennen. So ist die Koordinierung der am häufigsten gewählte Weg auf dem Gebiet des Handels mit Drittländern.

¹⁹ Die MwSt.-bezogene Tätigkeit wird hier nicht berücksichtigt. Das MwSt.-Recht bietet derzeit keine Rechtsgrundlage für OLAF-Untersuchungen; die Mitgliedstaaten sind nicht gehalten, auf etwaige OLAF-Initiativen zu reagieren. Dessen Arbeit beschränkt sich auf das Koordinieren.

²⁰ Nach bestimmten sektorbezogenen Regelungen, z.B. bei den Eigenmitteln, muß die Kommission, sobald sie über Informationen verfügt, die den in den Rechtsvorschriften festgelegten Kriterien entsprechen, diese den Mitgliedstaaten unmittelbar mitteilen.

	Struktur- fonds	Direkte Ausgaben	Maß- nahmen im Außen- bereich	Agrar- handel	Gem. Markt- ord- nungen	Eigenmittel	Insgesamt
laufende Koordinierungs- vorgänge	0	0	2	88	12	79	181
laufende Koordinierungs- vorgänge / Untersuchungen und Koordinierungs- vorgänge insgesamt	0%	0%	15%	81%	63%	83%	73%

Auf dem Gebiet des Agrarhandels ist die Koordinierungstätigkeit vorherrschend. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick nicht nur über die laufenden Koordinierungsvorgänge, sondern auch über die Koordinierungsmaßnahmen, die im Zusammenhang mit diesen Vorgängen im Berichtszeitraum stattgefunden haben, und zwar für die einzelnen Eigenmittelbereiche, die das OLAF abgegrenzt hat. Bei den konkreten Maßnahmen kann es sich um die Übermittlung eines AM-Meldebogens, um Koordinierungssitzungen der zuständigen Behörden, Koordinierungsdienstreisen in den Mitgliedstaaten oder auch um gemeinsame Kontrollen aufgrund der Verordnung 515/97 handeln.

Eigenmittel bereiche	Zigaretten	Textil- waren	Indirekte Steuern (MwSt.)	Fischerei	Gewerb- liche Erzeugnisse	Drogenaus- gangsstoffe	Insgesamt
Koordinie- rungsvor- gänge	12	21	9	7	14	16	79
Koordinie- rungsmaß- nahmen	75	35	23	9	26	16	184

Anhand des Eigenmittelbereichs kann zudem die weiter oben gemachte Feststellung veranschaulicht werden, daß die Bedeutung der Vorgänge und die Arbeitsbelastung von einem Vorgang zum anderen recht unterschiedlich sind. Das zeigt sich auch daran, daß in dem - wenn auch knappen - Berichtszeitraum mehrere Maßnahmen sich auf einen Vorgang beziehen können.

1.4. Die Folgemaßnahmen

Unabhängig davon, ob die Koordinierung oder die Untersuchung von den Mitgliedstaaten oder vom Amt veranlaßt werden, gehören die Folgemaßnahmen nicht zu dieser Tätigkeit, sondern sind deren natürliche Folge. Erweist sich ein Verdacht auf Unregelmäßigkeit als begründet oder wird eine Unregelmäßigkeit durch den betreffenden Mitgliedstaat förmlich festgestellt, sind die erforderlichen finanziellen sowie verwaltungs-, disziplinar- und strafrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

Diese Tätigkeit nimmt in der Arbeit der Untersuchungsbeauftragten einen immer breiteren Raum ein. Ihre Bedeutung nimmt von Jahr zu Jahr zu. In dem Maße, wie die Betrugsbekämpfung an Effektivität gewinnt, erhöht sich logischerweise auch die Zahl der Vorgänge, die in die Phase der Folgemaßnahmen gelangen. Daher bedarf die Organisation dieser Aufgabe des Amtes nunmehr einer eingehenden Überlegung.

Die Folgemaßnahmen sind ein besonders wichtiger Tätigkeitsbereich des Amtes, so daß in dem die operativen Ergebnisse des Amtes betreffenden Teil des Berichts eingehend darauf eingegangen wird.

2. PRIORITÄTEN

Das Amt läßt sich bei seinen operativen Tätigkeiten, sei es die Untersuchung oder die Koordinierung, von bestimmten Prioritäten leiten, die zeitlich mehr oder weniger flexibel gestaltet werden können, je nachdem, ob von konstanten Rechtsgrundlagen und einer gleichbleibenden Struktur ausgegangen wird oder nicht.

Zwei Vorbemerkungen sind hier erforderlich. Das Amt kann lediglich im Rahmen seiner Befugnisse Prioritäten festlegen. Diese werden eigentlich durch die Rechtsakte vorgegeben und spiegeln den Stand der europäischen Integration wider. Generell hat das OLAF den Auftrag einzuschreiten, wenn die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gefährdet sind und ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene (Information, Koordinierung, Untersuchung usw.) einen zusätzlichen Nutzen gegenüber den von den Mitgliedstaaten selbst zu ergreifenden Maßnahmen bewirkt. Nach dem 5. Erwägungsgrund der Verordnungen 1073/99 und 1074/99 ist das Amt für den Schutz der Gemeinschaftsinteressen im allgemeinen zuständig: *"Die Zuständigkeit des Amtes, wie von der Kommission eingerichtet, erstreckt sich über den Schutz der finanziellen Interessen hinaus auf alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrung der gemeinschaftlichen Interessen gegenüber rechtswidrigen Handlungen, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden könnten."*

Außerdem ist daran zu erinnern, daß die meisten Maßnahmen des Amtes auf der Grundlage von Informationen eingeleitet werden, die in erster Linie den oben erläuterten Quellen entstammen. Die erste Aufgabe besteht also darin, auf diesen Informationsfluß zu reagieren. Doch das Volumen der

gesammelten Informationen übersteigt den Personalbestand des Amtes, so daß Handlungsprioritäten festzulegen sind.

2.1. Prioritäten aufgrund der von der UCLAF übernommenen Struktur

Diese Prioritäten spiegeln sich im Organisationsplan wider, den das Amt²¹ von der UCLAF übernommen hat. Maßgeblich für die Prioritäten waren bislang der Anteil des Personals, der für operative Tätigkeiten zur Verfügung gestellt wurde²², und mehr noch, dessen Verteilung auf die einzelnen Tätigkeitsbereiche (siehe nachstehende Tabelle). So beruht die operative Arbeit derzeit auf einer langfristig angelegten Spezialisierung der Untersuchungsbeauftragten, wobei sich diese Spezialisierung rechtfertigt, da die transnationalen Fälle von Finanzbetrug äußerst vielschichtig sind.

Stand: 31.3.2000	Struktur- fonds und direkte Ausgaben	Maß- nahmen im Außen- bereich	Agrar- handel	Gemeinsame Markt- organisa- tionen	Eigenmittel	Insgesamt
Personal insgesamt	17	6	18	10	25	76
in %	22%	8%	24%	13%	33%	100%
mit operativen Tätigkeiten beauftragtes Personal ²³	10	4	14	6	18	52
in %	19%	8%	27%	12%	35%	100%

Natürlich entspricht die Verteilung des Personalbestands des Amtes auf die einzelnen Haushaltsbereiche nicht arithmetisch genau dem Volumen der Mittel, welche die Gemeinschaft für diese Bereiche in ihrem Gesamthaushaltsplan bereitstellt.

Dafür gibt es mehrere Gründe. Zunächst sind nicht alle Bereiche im gleichen Ausmaß von Betrug betroffen; vielmehr sind bestimmte Haushaltsbereiche viel betrugsanfälliger als andere. So hat die organisierte transnationale Kriminalität nicht sämtliche Finanzinstrumente der Agrarpolitik, sondern vornehmlich den Bereich der Verarbeitung von Agrarerzeugnissen und denjenigen der Ausfuhrerstattungen zum Angriffsziel genommen. Als

²¹ Der Organisationsplan der UCLAF, der bislang noch dem des OLAF entspricht, sieht die Direktion drei horizontale und fünf operative Referate vor. Letztere sind jeweils "vertikal" in einem Tätigkeitsbereich spezialisiert, der wiederum einem oder mehreren Haushaltsbereichen entspricht

²² Zum 30.4.1999 entfielen auf die operativen Referate 87 von 139 Planstellen (d.h. über 62%).

²³ In diesen Zahlen sind die Koordinatoren der verschiedenen Bereiche nicht immer mitberücksichtigt.

Priorität generell gilt die Bekämpfung von Zollbetrug zum Nachteil der Eigenmittel der Gemeinschaft sowie von Betrug beim Agrarhandel. Diese Aufgabe des Amtes spiegelt die starke Integration dieser beiden gemeinschaftlichen Politikfelder wider.

Außerdem beschränkt sich der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht auf den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft, sondern dehnt sich auf das Gemeinschaftsvermögen im weitesten Sinne aus. So sei daran erinnert, daß im Bereich Außenbeziehungen der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) mit einem Volumen von 1 440 Mio. EUR an Zahlungsermächtigungen im Jahre 1998 nicht Teil des Gesamthaushaltsplans ist.

Weitere Gründe für die unbefriedigende Verteilung des Personalbestands sind schließlich die Starrheit der von der UCLAF übernommenen Organisations- und Spezialisationsstrukturen, der strukturelle Mangel in der Personalausstattung des Amtes, die Schwierigkeit, in den wichtigsten Bereichen Experten einzustellen²⁴ sowie die für eine Anpassung der Verwaltung der Humanressourcen erforderlichen Fristen. Diese Fragen sind derart akut, daß weiter unten eingehender auf sie eingegangen werden soll.

In dem Maße, in dem die Prioritäten der Betrugsbekämpfung mittelfristig festgelegt werden, ist es im Grunde verständlich, daß die Verteilung des Personals auf die einzelnen Tätigkeitsbereiche nicht genau die Haushaltsstruktur, wie sie in der nachstehenden Tabelle dargestellt ist, widerspiegelt.

²⁴ Die A- und B-Bediensteten (abgesehen von den Führungsstellen und den nicht besetzten Stellen) schlüsselten sich 1999 im wesentlichen wie folgt auf: Prüfer aus dem Zollbereich (31%), der Landwirtschaft (19%) oder dem Steuerwesen (10%) sowie Steuer- bzw. Zollfahnder ("services d'inspection financière" - 10%) und Bedienstete der sogenannten "police financière" (8%) sowie Staatsanwälte/Richter und Juristen (5%).

Bereiche des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaft 1999 ²⁵	Strukturpol. Maßnahmen, interne Politikbereiche, Verwaltungsausgaben	Maßnahmen im Außenbereich ²⁶	Ausfuhrerstattungen für Agrarerzeugnisse, Agrarabschöpfungen ²⁷	traditionelle Eigenmittel (Zölle) ²⁸	EAGFL, Garantie - außer Erstattungen ²⁹	alle Bereiche insgesamt
Betrag (in Mio. €)	49 389	5 908	8 361	11 894	34 000	109 552
%	45%	5%	8%	11%	31%	100%

Neben den mittelfristigen Prioritäten werden auch kurzfristige, flexiblere Prioritäten festgelegt. Hier können Anpassungen vorgenommen werden, die den Organisationsplan des Amtes nicht berühren. Innerhalb eines Bereiches muß das Personal vielseitig einsetzbar sein. Nachstehend werden diese Prioritäten erläutert.

2.2. Die Koordinierungsprioritäten im Berichtszeitraum

Wie weiter oben dargelegt, ist die Koordinierung von Untersuchungen die häufigste operative Tätigkeit in den Agrar- und Zollbereichen.

2.2.1. Maßnahmen im Außenbereich

Hier wurde einem Fall im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds Vorrang eingeräumt, weil das potentielle Schadensvolumen sehr hoch ist, er einen länderübergreifenden Charakter aufweist und mehrere institutionelle Geldgeber daran beteiligt sind.

2.2.2. Agrarhandel

Hier sind zwei Bereiche vorrangig. Zum einen wurde angesichts der bei bestimmten Untersuchungen festgestellten Probleme entschieden zu versuchen, die Kontrolle der Dokumente die die Ankunft von Waren in Rußland beweisen zu verbessern. Daher wurden Anstrengungen unternommen, um ein System zur gegenseitigen Unterstützung zwischen dem OLAF und den russischen Zollbehörden einzurichten.

²⁵ Quelle: Haushaltsvademecum, Europäische Kommission, 1999 [SEK (99) 1100] - Mittel für Verpflichtungen

²⁶ Berücksichtigt man den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) entfallen auf die Maßnahmen im Außenbereich 7% des für das Amt vorgesehenen Haushaltsvolumens.

²⁷ Nicht erfaßt sind hier die auf landwirtschaftliche Erzeugnisse erhobenen Zölle, da sie von den Mitgliedstaaten buchmäßig nicht gesondert registriert werden.

²⁸ Die Zölle werden nicht nur auf gewerbliche, sondern auch auf gewisse landwirtschaftliche Erzeugnisse erhoben. Würde die MwSt. einbezogen, ergäbe sich für die Eigenmittel ein Anteil von 30%.

²⁹ 80% der für die GAP verfügbaren Mittel für Verpflichtungen.

Zweitens sind im Berichtszeitraum zahlreiche Entwicklungen im Bereich der alkoholischen Getränke eingetreten. Die Zunahme der Betrugsfälle auf diesem Gebiet ist auf die Schwachstellen der Verbrauchssteuerregelungen zurückzuführen. Die großen Unterschiede in der Alkoholbesteuerung zwischen den Ländern des Südens und des Nordens Europas macht diesen Bereich für Betrug sehr attraktiv.

2.2.3. *Gemeinsame Agrarpolitik: gemeinsame Marktorganisationen*

Die drei wichtigsten Koordinierungsmaßnahmen in diesem Bereich betrafen erstens den Milchbereich bei den tierischen Erzeugnissen, zweitens die Bereiche Leinen und Kartoffelstärke bei den pflanzlichen Erzeugnissen. Das Amt hat die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Milchquoten koordiniert und auf die Gefahr von Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung der Quoten für die Kartoffelstärke hingewiesen.

2.2.4. *Eigenmittel*

Bei den Industrieerzeugnissen, der Fischerei und den Drogenausgangsstoffen wurde den Fällen Vorrang eingeräumt, für die ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene erforderlich war und die eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllten: hohe Zölle oder Verknüpfung von Zöllen und Anti-dumping-Zöllen, Gefährdung für andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik, Eingriffe internationaler Tätergruppen zur Beherrschung von Märkten durch betrügerische Handlungen, massive Umgehung von handels- oder gesundheitspolitischen Schutzmaßnahmen.

So befaßte sich das OLAF insbesondere mit Einfuhren, für die im Rahmen einer Präferenzregelung ein falscher Ursprung angegeben wurde, um die für einige Länder geltenden Verbotsmaßnahmen oder die Zahlung von Antidumpingzöllen zu umgehen, sowie Einfuhren, für die ein zu geringer Warenwert oder auch eine falsche Warenbeschreibung angegeben wurde, um die Höhe der Zölle zu verringern. In der Regel gehen derartige Praktiken auf das Konto von Gruppierungen, die den Weltmarkt beherrschen und sowohl die Produktionseinheiten als auch - ganz oder teilweise - die Einfuhrwege kontrollieren.

Im Bereich Textilerzeugnisse und Schuhe lag der Schwerpunkt auf Fällen von Betrug im Zusammenhang mit den Präferenzregelungen, der Umgehung mengenmäßiger Beschränkungen und der Antidumpingzölle, der Entziehung aus dem Versandverfahren und den zu geringen Warenwertangaben.

Bei den Zigaretten beansprucht die Informationssammlung und die Koordinierung der Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten den Hauptteil der Arbeit. Vorrang eingeräumt wurde dem Ausbau der Beziehungen zu mehreren Drittländern, durch die die Zigarettenladungen befördert werden. Die Gemeinschaft hat eine Kontrolle vor Ort durchgeführt, um Beweismaterial für verschiedene Vorgänge zu sammeln. Derartige Kontrollen sollen auch in anderen Drittländern durchgeführt werden.

Bei den indirekten Steuern betrifft das Aktionsprogramm alle Arten von Waren oder Dienstleistungen. Besonderes Augenmerk wurde allerdings auf Kraftfahrzeuge, Mobiltelefone, elektronische Bauteile und Metalle gelegt.

2.3. Vorrangige Ziele der im Berichtszeitraum durchgeführten verwaltungsrechtlichen Untersuchungen

Bei den Strukturfonds, den direkten Ausgaben und (schon definitionsgemäß) den internen Angelegenheiten sind verwaltungsrechtliche Untersuchungen seit eh und je das vorrangige operative Instrument. Sie werden darüber hinaus in flexiblerer Art und Weise in sich auf die gemeinsamen Marktorganisationen beziehenden Fällen aus dem Agrarbereich eingesetzt.

2.3.1. Strukturmaßnahmen, direkte Ausgaben und interne Untersuchungen

In der für Strukturmaßnahmen, direkte Ausgaben und Korruptionsbekämpfung zuständigen Dienststelle wurde im Berichtszeitraum das Hauptgewicht auf die internen Untersuchungen gelegt, da diese einen äußerst sensiblen Bereich darstellen. Folglich schritten die internen Untersuchungen auch schneller voran als die sonstigen verwaltungsrechtlichen Untersuchungen.

Im Bereich der Strukturfonds, der von einer Vielzahl von Kofinanzierungsmaßnahmen geprägt ist, wurde der Schwerpunkt bei den Fällen gesetzt, die in wirtschaftlicher Hinsicht von großer Bedeutung waren oder aber in irgendeiner Hinsicht Beispielcharakter besaßen.

Für die Zukunft sollte angestrebt werden, eine Koordinierungstätigkeit für den Bereich der Strukturmaßnahmen zu entwickeln.

2.3.2. Maßnahmen im Außenbereich

Bei den Maßnahmen im Außenbereich wurde besonderes Gewicht auf die Folgemaßnahmen zu Untersuchungen im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe gelegt.

Beim PHARE-Programm zur Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder wurde den Fällen, in denen es eindeutige Anzeichen für schwerwiegende Unregelmäßigkeiten gab, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

2.3.3. Gemeinsame Agrarpolitik

Aufgrund von Verzögerungen bei der Zusammenarbeit mit den russischen Zollbehörden mußte sich das Amt - wie bei den Koordinierungsmaßnahmen und abgesehen vom Alkoholsektor - schwerpunktmäßig mit den Agrarausfuhren nach Rußland befassen. Zu diesem Zweck wurden zahlreiche verwaltungsrechtliche Untersuchungen eingeleitet.

Im Zusammenhang mit dem im Berichtszeitraum erfolgten Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen befaßte sich eine zweite Reihe verwaltungsrechtlicher Untersuchungen mit den bei der Ein- und Ausfuhr

verübten Betrugsdelikten im Milchsektor. Zu diesem Zweck wurden mehrere großangelegte Untersuchungen eingeleitet, die zum einen den Butter-Bereich betrafen (Kreisverkehr zwischen osteuropäischen Ländern und der Gemeinschaft - auch der Europäische Rechnungshof befaßte sich im Berichtszeitraum mit diesem Sektor) und sich zum anderen auf den Bereich Milcheiweiße bezogen, in dem zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit der zolltariflichen Einreihung und sanitären Aspekten (nur zur Herstellung von Tierfutter zu verwendende Erzeugnisse) bestehen.

Ein letzter Schwerpunkt waren die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen im Bereich der Präferenzregelungen, insbesondere für Zucker aus den überseeischen Ländern und Gebieten sowie für Obst- und Gemüsekonserven aus der Türkei.

Wie schon beim Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gaben die Bereiche Obst-, Gemüse- und Milcherzeugung dem Amt für Betrugsbekämpfung auch bei den Gemeinsamen Marktorganisationen Anlaß zu Besorgnis. Daher wurden zu den Bereichen Verarbeitung von Tomaten und Pfirsichen, Milchquoten und Olivenöl (zu diesem Bereich wird der Rechnungshof einen Sonderbericht erstellen) Untersuchungen eingeleitet. Ansonsten hat das Amt seine laufenden Untersuchungen fortgesetzt.

3. IM BERICHTSZEITRAUM ERZIELTE ERGEBNISSE

Die nachfolgend genannten Ergebnisse beziehen sich selbstredend größtenteils auf Fälle, die bereits vor dem Berichtszeitraum eröffnet wurden.

Darüber hinaus ist vorab anzumerken, daß das Amt für Betrugsbekämpfung im Hinblick auf eine bessere Bewertung der erzielten Ergebnisse besser über die Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten sowie der Gemeinschaftsorgane, -einrichtungen, -ämter und -agenturen zu seinen Berichten informiert werden müßte. Beispielsweise sind die Mitgliedstaaten zwar nach Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 verpflichtet, die Kommission "über Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen (...), mit denen die Nichteinhaltung der Zoll- oder der Agrarregelung geahndet wird", zu unterrichten, doch die Organisation dieser Unterrichtung müßte erst noch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geregelt werden.

Bei der nachfolgenden Betrachtung der operativen Ergebnisse des Amtes für Betrugsbekämpfung unter verschiedenen Blickwinkeln sollte daher diesen Einschränkungen Rechnung getragen werden.

3.1. Typologie der aufgedeckten Betrugsdelikte und sonstigen Unregelmäßigkeiten

Zeitlich gesehen, ist die Typologie der aufgedeckten illegalen Handlungen relativ stabil.

3.1.1. *Betrugsfälle bei den Strukturausgaben und den direkten Ausgaben (einschließlich Maßnahmen im Außenbereich)*

Bei den Kontrollen wurden hauptsächlich folgende Formen von Betrug und Unregelmäßigkeiten festgestellt:

- nicht vorhandene Förderfähigkeit der finanzierten Ausgaben,
- fehlender Kofinanzierungsanteil,
- Überfakturierung der Einheitspreise in mitunter beträchtlichem Ausmaß,
- Fakturierung von Leistungen und Lieferungen auf der Grundlage nicht stichhaltiger Nachweise oder gar falscher Rechnungen,
- Zerstückelung von Ausgaben zwecks Umgehung etwaiger Beschränkungen bei Auswahlverfahren,
- Marktabsprachen,
- Vetternwirtschaft,
- Interessenskonflikte,
- Nichterbringung von Leistungen,
- Mißbrauch von Gemeinschaftsmitteln,
- Bestechung und Bestechlichkeit.

Bei zahlreichen Betrugsfällen in diesem Bereich wurde festgestellt, daß Fälschungen hergestellt und verwendet worden waren, wie beispielsweise Rechnungen, Ausgabenerklärungen und Unterschriften. In einem Fall wurde gar eine neue Art von Betrug aufgedeckt: die Weitergabe vertraulicher und geschützter Informationen, eine Art Insiderdelikt.

3.1.2. *Betrugsfälle bei den Agrarausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen*

Die Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich lassen sich zumeist wie folgt einteilen:

- Be- und Verarbeitung:
 - überhöhte Angaben in bezug auf die hergestellten Mengen,
 - Verschleierung (und somit Unterschlagung) der über die Quoten hinaus hergestellten Mengen,
 - Mißachtung der den Erzeugern zu zahlenden Mindestpreise.
- Lagerung:
 - überhöhte Angaben in bezug auf die gelagerten Mengen,
 - Lagerung von Erzeugnissen minderer Qualität.

Überdies wurde im Berichtszeitraum eine Reihe komplexer Tatpläne für Betrugsdelikte aufgedeckt, in die sowohl die Erzeuger als auch der Handel verstrickt waren. Wünschenswert wäre in derartigen Fällen ein größeres Engagement der nationalen Kontrollbehörden, die mitunter entmutigt sind

angesichts der durch den Entscheidungsfindungsprozess der Gemeinschaft bedingten Komplexität bestimmter Vorschriften.

3.1.3. *Betrugsfälle bei den Eigenmitteln und beim Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen*

a) Eigenmittel

In diesem Bereich wurden hauptsächlich folgende Formen von Betrug und Unregelmäßigkeiten festgestellt:

- Umgehung von Zollhöchstsätzen und Antidumpingzöllen,
- Umgehung mengenmäßiger Einschränkungen,
- Markenpiraterie bei amerikanischen oder europäischen Zigaretten (Volksrepublik China),
- Schmuggel³⁰ mit aus Drittländern eingeführten Zigaretten zusammen mit einer beträchtlichen Erhöhung der mit falschen Warenanmeldungen verzollten Containermengen,
- Schmuggel mit in Europa hergestellten Zigaretten. Diese werden zunächst zollfrei im Rahmen des innergemeinschaftlichen Versandverfahrens versandt und anschließend entweder falsch deklariert als zur Ausfuhr bestimmt oder aber tatsächlich exportiert und schließlich wieder zurückgeschmuggelt,
- Verwendung falscher Ursprungsbescheinigungen zwecks unrechtmäßiger Gewährung einer Präferenzbehandlung oder Umgehung von Kontingenten,
- vorschriftswidriger Versand,
- Angabe eines zu geringen Warenwertes und falsche zolltarifliche Einreihung der Ware,
- Kreisverkehr zur Umgehung der MwSt.-Zahlung.

b) Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Beim Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen lassen sich in der Regel ähnliche Formen von Betrug und Unregelmäßigkeiten feststellen wie im Zollbereich:

- nicht im Einklang mit der zolltariflichen Einreihung stehende Anmeldung von Waren, insbesondere im Milchsektor (z.B. Unterschied zwischen Kasein und Pepton),
- falsche Ursprungsangabe bei unter Präferenzregelungen fallenden Erzeugnissen zwecks Umgehung von Zöllen und Kontingentierungsmaßnahmen (z.B. Angabe einer türkischen Herkunft bei in Wirklichkeit aus dem Iran stammendem Apfelkonzentrat und

³⁰ durch Mißbrauch der Versandverfahren bzw. durch widerrechtliches direktes Verbringen auf dem Seeweg über inzwischen identifizierte Durchgangshäfen.

Tomatenmark, Angabe unterschiedlicher Ursprünge bei Knoblauch chinesischen Ursprungs und Angabe der Ursprungseigenschaft der überseeischen Länder und Gebiete bei Zucker),

- Angabe eines falschen Bestimmungslandes bei der Ausfuhr von für differenzierte Erstattungen in Frage kommenden Erzeugnissen in Drittländer. Dabei wird das Land angegeben, für das die Erstattung am höchsten ist, und es werden falsche Belege über die Abfertigung für den Dauerverbleib der Waren in dem betreffenden Land vorgelegt,
- Waren werden dem Versandverfahren entzogen, falsche Abfertigung der Begleitpapiere, insbesondere im Alkohorsektor.

Dies sind die wichtigsten Formen von Betrug und Unregelmäßigkeiten, die im Berichtszeitraum aufgedeckt worden sind. Die Ergebnisse, die das Amt erzielt hat, gehen selbstverständlich über diese bloße Bestandsaufnahme hinaus. So wurden den zuständigen Behörden außerdem Berichte übersandt, in denen die finanziellen Auswirkungen sowie die verwaltungs-, disziplinar- und strafrechtlichen Folgen konkret aufgeführt worden sind. Nachfolgend werden letztere im einzelnen behandelt.

3.2. Übermittelte Berichte

Wie bereits näher ausgeführt wurde, wird nach Abschluß jeder Untersuchung ein Bericht des Generaldirektors des Amtes erstellt. Die darin enthaltenen Empfehlungen können sich auf finanzielle, administrative, disziplinar- oder gerichtliche Folgemaßnahmen beziehen. Sämtliche Grundlagen für die Schlußfolgerungen werden zusammengestellt, bewertet und dem Bericht beigefügt. Ein Bericht wird auch dann erstellt, wenn die betreffende Untersuchung eingestellt wurde.

Je nach Fall werden die Berichte sodann an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder an die Gemeinschaftsorgane, -einrichtungen, -ämter und -agenturen übermittelt. Im Berichtszeitraum wurden **67 Berichte übermittelt**, die sich wie folgt verteilen:

	Struktur- fonds	Direkte Ausgaben	Maßnahmen im Außenbereich	Agrar- handel	GMO	Eigen- mittel	Insgesamt
Berichte an die zuständi- gen Behörden (*)	1 gemeinsamer Untersuchungsbericht		2	15	7	11	66
	2 Untersu- chungsbe- richte ³¹	11 Untersu- chungsbe- richte ³²					
	12 Kontroll- berichte	5 Kontroll- berichte					
Berichte an die Justiz- behörden	2	7	2	-	-	4	15
Berichte an die Diszipli- narbehörden	1	2 ³³	-	-	-	-	3
Bericht über die Einstel- lung der Untersuchung	0	- ³⁴	-	4	2	-	6

(*) Einzelstaatliche Verwaltungs- oder Justizbehörden, sonstige Dienststellen der Kommission usw. Hierbei handelt es sich nicht in jedem Fall um einen Bericht, der nach Abschluß einer Untersuchung erstellt wurde.

Die Weiterleitung der Berichte an die Justizbehörden ist in den meisten Fällen Aufgabe der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden, denen das Amt für Betrugsbekämpfung seine Berichte übersendet.

Zudem ist darauf hinzuweisen, daß die Berichte über die Einstellung der betreffenden Untersuchungen nur einen geringen Anteil an der Gesamtsumme aller übermittelten Berichte ausmachen. Dies bestätigt zum einen, was weiter oben zur erforderlichen Dauer der verwaltungsrechtlichen Untersuchungen gesagt wurde, und zeugt zum anderen von der Effizienz, mit der die Untersuchungen durchgeführt werden. Bevor das Amt eine Untersuchung einleitet, überprüft es zunächst die Richtigkeit der ihm vorliegenden Informationen, was dazu führt, daß sich, wenn erst einmal eine

³¹ Dabei ging es im Falle Belgiens und des Vereinigten Königreiches um Sozialfondsmittel und im Falle Italiens um Strukturmaßnahmen zugunsten der Fischerei.

³² Diese befaßten sich insbesondere mit den Bereichen Forschung und Verwaltungsausgaben.

³³ Beide Berichte werden auch bei den an die Justizbehörden übermittelten Berichten aufgeführt.

³⁴ In fünf Fällen, bei denen es um direkte Ausgaben ging, erfolgte keine förmliche Übermittlung eines Berichts, sondern den Personen, die zuvor gemäß den geltenden Bestimmungen über die Eröffnung der Untersuchung in Kenntnis gesetzt worden waren, wurde mitgeteilt, daß die Untersuchung eingestellt worden war.

Untersuchung eröffnet worden ist, in den meisten Fällen bei den gründlichen Ermittlungen des Amtes herausstellt, daß Folgemaßnahmen erforderlich sind.

3.3. Finanzielle Folgemaßnahmen

Das Amt versucht, den finanziellen Schaden im Rahmen seiner operativen Tätigkeit zu ermitteln. Für jeden Fall wird das Schadensvolumen gesondert berechnet. Dabei kann es sich auch um Schätzwerte handeln, falls der Umfang des betreffenden Betrugsdeliktes noch nicht genau feststeht.

Das Schadensvolumen aller vom Amt im Berichtszeitraum bearbeiteten Fälle beträgt **über 264 Mio. €**, wobei Beträge aus den Vorjahren nicht berücksichtigt sind. Dies zeigt, welcher Stellenwert der Bekämpfung von sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richtendem Betrug beizumessen ist. In bezug auf das Schadensvolumen sind zwischen den verschiedenen Haushaltsbereichen erhebliche Unterschiede festzustellen, da - wie bereits gesagt - manche Bereiche stärker als andere von der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, die den Großteil der vom Amt bekämpften Betrugsdelikte ausmacht, betroffen sind.

Schadensvolumen (in Mio. €)	Strukturfonds und interne Politikbereiche	Maßnahmen im Außenbereich	Agrarhandel	GMO	Eigenmittel	Insgesamt
festgestellt ³⁵	N.A. ³⁶	35.617 ³⁷	24.241	-	114.510	174.368
geschätzt		250	- ³⁸	13.400 ³⁹	76.500 ⁴⁰	90.150
Insgesamt		35.867	24.241	13.400	191.010 ⁴¹	264.518

³⁵ Diese Beträge beziehen sich nur auf die Feststellungen von Kontrollmissionen, die im Berichtszeitraum durchgeführt wurden.

³⁶ Das Amt verfügt über keine Mittel, mit denen sich die den Feststellungen oder Schätzungen zufolge beizutreibenden Beträge für den Berichtszeitraum aus dem für diese Bereiche genannten beizutreibenden Gesamtbetrag von 360,5 Mio. € herausfiltern ließen.

³⁷ Ein Teil dieses Betrages (28 Mio. €) wurde bereits im Rahmen einer koordinierten Folgemaßnahme zurückgezahlt.

³⁸ Nicht berücksichtigt wurden hier die fünf wichtigsten Fälle aus dem Jahre 1999 bei den Verbrauchssteuern (geschätzter Gesamtsteuerausfall: 759 Mio. €, davon 115 Mio. € MwSt.). Bei den Beträgen handelt es sich zwangsläufig um grobe Schätzungen, da lediglich feststeht, wieviele Waren (Alkohol) verschwunden sind. In welchen Mitgliedstaaten die Entrichtung der Verbrauchssteuern umgangen wurde, ist nicht bekannt (und somit auch nicht der jeweils anzuwendende Steuersatz). Außerdem wurde das Amt in keinem dieser Fälle über etwaige Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten informiert.

³⁹ Nicht enthalten in diesem Betrag sind all jene Beträge, die im Zuge des Kontenabschlusses, der Aufgabe der Kommission ist und je nach Fall mit mehrjährigen Fristen verbunden sein kann, von den Mitgliedstaaten beizutreiben sind.

⁴⁰ Dieser Schätzwert bezieht sich ausschließlich auf Fälle, in denen hinreichend zuverlässige Informationen über die Folgen des Betrugs und die Identität der Eigenmittelschuldner vorliegen.

Die fraglichen Beträge sind anschließend entweder von dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten (z.B. Empfänger oder Schuldner) oder dem betreffenden Mitgliedstaat (im Wege von Finanzkorrekturen) beizutreiben. Finanzkorrekturen können bei den Ausgaben im Zuge des Rechnungsabschlusses und bei den Eigenmitteln durch Beitreibung erfolgen. Die Betrugsbekämpfungsstrategie für diesen Bereich bleibt unverändert: Betrüger werden verfolgt und so weit wie möglich für den entstandenen finanziellen Schaden haftbar gemacht.

Gleichwohl ist das Amt nicht für den Bereich der Finanzverwaltung zuständig und somit auch nicht für Rückforderungen im Falle von Unregelmäßigkeiten. Das Amt kann und will weder an die Stelle der Mitgliedstaaten, die hierfür in erster Linie zuständig sind, noch an die Stelle der anweisungsbefugten Kommissionsdienststellen treten. Das Gemeinschaftsrecht sieht im übrigen vor, daß der Kommission zu diesem Bereich umfassend Mitteilung zu machen ist⁴².

Das Amt hat ein System für die selektive und gezielte Überwachung entwickelt, das ausschließlich für seine eigenen Zwecke bestimmt ist und insbesondere mit aus den Untersuchungen und der Koordinierungstätigkeit des Amtes hervorgehenden Informationen gefüttert wird. Dabei wird u.a. in allen vom Amt untersuchten Fällen geprüft, inwieweit der betreffende Mitgliedstaat für etwaige nicht vorgenommene Beitreibungen verantwortlich ist. Bei Untersuchungen, die das Amt selbst vornimmt oder koordiniert, verfügt es über genauere Informationen und direktere Eingriffsmöglichkeiten. In allen anderen Fällen versucht das Amt, die ihm übermittelten und in seine Datenbank aufgenommenen Informationen so gut wie möglich auszuwerten.

3.4. Verwaltungsrechtliche Folgemaßnahmen

Neben der Beitreibung kommen verschiedene Maßnahmen als Reaktion auf die vom Amt vorgelegten operativen Berichte in Frage. Was die Empfänger von Ausgaben im Rahmen des EAGFL, Abteilung Garantie angeht, kann beispielsweise die "schwarze Liste" der als unzuverlässig eingestuften Wirtschaftsteilnehmer aktualisiert werden, oder es können

⁴¹ Indirekte Steuern wurden hierbei nicht berücksichtigt. Wegen mangelnder Informationen von den Mitgliedstaaten und für eine Überprüfung der übermittelten Daten nicht ausreichender Ressourcen des Amtes konnte die Höhe der diesbezüglich beizutreibenden Beträge nicht ermittelt werden. Als Beispiel kann lediglich ein Fall von MwSt.-Betrug aus dem Jahre 1998 genannt werden, in dem es um Mobiltelefone ging und das Schadensvolumen 100 Mio. € betrug.

⁴² Beispiele: Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik melden die Mitgliedstaaten die Höhe der beigetriebenen Beträge gemäß dem in Artikel 3 der Verordnung 595/91 vorgesehenen Verfahren. Im Bereich der Eigenmittel melden sie gemäß der Verordnung 1355/96 zur Änderung der Verordnung 1552/89 den Stand der Verwaltungs- und Rechtsverfahren, die im Hinblick auf die Wiedereinzahlung der betreffenden Beträge eingeleitet wurden. Im Bereich der Strukturpolitik regeln die Verordnungen 1681/94 und 1831/94 (Kohäsionsfonds) die Modalitäten der Mitteilung von Informationen über die Beitreibung von zu Unrecht gewährten Beträgen.

verwaltungsrechtliche Sanktionen auf nationaler oder (im Agrarbereich) auf Gemeinschaftsebene verhängt werden.

Wie positiv sich die Arbeit des Amtes im einzelnen auswirkt, läßt sich nicht mit Genauigkeit sagen. Gleichwohl steht zweifelsfrei fest, daß es dazu beiträgt,

- die internen Verfahren der Gemeinschaftsorgane, -einrichtungen, -ämter und -agenturen und insbesondere der Kommission fortlaufend zu verbessern, was oftmals in Form einer Zusammenarbeit zwischen Dienststellen mit bereichsübergreifenden Befugnissen (z.B. GD Finanzkontrolle, GD Haushalt und Juristischer Dienst) geschieht,
- die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zu verbessern, sei es in bezug auf die Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten oder in bezug auf die Koordinierung operativer Tätigkeiten,
- die einschlägigen Vorschriften (und insbesondere die für die gefährdeten Sektoren) zu perfektionieren.

Eine allzu umfangreiche Befassung mit einem Thema, das seinen Platz im Betrugsbekämpfungsbericht hat, welcher auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag alljährlich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt wird, würde allerdings den Rahmen des Tätigkeitsberichts des Amtes sprengen.

3.5. Strafrechtliche Folgemaßnahmen

Im Zusammenhang mit seinen verwaltungsrechtlichen Untersuchungen sind dem Amt, was den Berichtszeitraum anbelangt, nur einige wenige straf- oder zivilrechtliche Sachurteile bekannt. Angesichts der erforderlichen Fristen für die Behandlung von Strafsachen ist dies nicht überraschend. Die Zahl der strafrechtlichen Folgemaßnahmen dürfte in den nächsten Jahren weiter zunehmen.

Über die strafrechtlichen Folgemaßnahmen zu den von ihm untersuchten Fällen wird das Amt von den nationalen Behörden nur unzureichend informiert. Daher sollte in Zukunft darauf hingewirkt werden, daß die Kapazität des Amtes für Folgemaßnahmen vergrößert und die Qualität der ihm übermittelten Informationen verbessert wird.

Das Amt ist gehalten, in derartigen Fällen mit den nationalen Justizbehörden kontinuierlich zusammenzuarbeiten und ihnen zu diesem Zwecke Berichte und Beweisstücke zu übermitteln, die es bei externen Untersuchungen sowie bei internen Untersuchungen, bei denen es um Tatbestände geht, die strafrechtlich geahndet werden können⁴³, gesammelt hat.

Ferner wirken die mit den Untersuchungen des Amtes beauftragten Bediensteten bei der Prozeßvorbereitung mit, indem sie insbesondere technische Unterstützung beim Aufsetzen und bei der Erledigung von

⁴³

Artikel 10 der Verordnungen 1073/99 und 1074/99.

internationalen Rechtshilfeersuchen leisten, und sie können als Zeugen während des Prozesses auftreten (siehe nachfolgende Tabelle).

	Struktur- maßnahmen, direkte Ausgaben	Agrar- handel	GMO	Eigenmittel	Insgesamt
Fälle mit Zeugenaussage von OLAF-Bediensteten vor Gericht	10	2	1	1	14
Internationale Rechtshilfeersuchen, an den OLAF-Bedienstete beteiligt waren	6	3	0	10	19

Die zivil- oder strafrechtlichen Verurteilungen, zu denen es in einigen vom Amt bearbeiteten Fällen gekommen ist, zeigen, wie wichtig die operative Arbeit des Amtes auf den Gebieten der Strafverfolgung und der Abschreckung ist.

4. VORGEFUNDENE HINDERNISSE

Sämtliche genannten Ergebnisse sind die Frucht der kontinuierlichen Arbeit der UCLAF und des Amtes für Betrugsbekämpfung. Sie sprechen für die Effizienz seiner Arbeit und zeigen, wie wichtig das Amt für die erfolgreiche Bekämpfung von Betrug und sonstigen sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richtenden Unregelmäßigkeiten ist.

Bei seiner operativen Tätigkeit stößt das Amt jedoch auch auf verschiedene Hemmnisse. So besteht das größte Hindernis in der Tatsache, daß dem Amt in personeller und finanzieller Hinsicht sowie in bezug auf die ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel Grenzen gesetzt sind. Hinzu kommt, daß es die Zusammenarbeit mit manchen Behörden in den Mitgliedstaaten oder in Drittländern verbessern muß.

4.1. Grenzen in bezug auf das operative Personal

Mit 139 Bediensteten stand die Personalstärke des Amtes im Berichtszeitraum in keinem Verhältnis zur Zahl der verübten Unregelmäßigkeiten. Der für die Bekämpfung der organisierten und grenzübergreifenden Kriminalität unabdingbare disziplinübergreifende Ansatz macht es erforderlich, Bedienstete der zuständigen nationalen Behörden für eine festgelegte Dauer zu rekrutieren.

Im übrigen sei erwähnt, daß das Amt die genannten Ergebnisse im Berichtszeitraum trotz des durch die Reform von 1999 bedingten Übergangszeitraums und trotz einer Reduzierung seines operativen Personals

zwischen dem zweiten Quartal 1999 und dem ersten Quartal 2000⁴⁴ erreichte (siehe folgende Tabelle).

Personalbestand	Strukturfonds und direkte Ausgaben	Maßnahmen im Außenbereich	Agrarhandel	GMO	Eigenmittel	Insges.
am 30.4.99	20	3	21	13	27	84
am 30.3.00	17	6	18	10	25 ⁴⁵	76
Veränderung	-15 %	+100 %	-14 %	-23 %	-7 %	-10 %

4.2. Rechtliche Probleme

Die rechtlichen Mittel des Amtes wurden am 1. Juni 1999 auf eine neue Grundlage gestellt. Gleichwohl weist das Gemeinschaftsrecht nach wie vor Schwachpunkte in bezug auf die Gefährdung durch Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten auf.

4.2.1. Mängel der horizontalen Vorschriften

Die neuen Vorschriften, auf deren Grundlage das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung eingerichtet wurde und am 1. Juni 1999 seine Arbeit aufgenommen hat⁴⁶, haben - abgesehen von der unausweichlichen Änderung der Verfahren - widersinnigerweise insofern Probleme bereitet, als sie eine Reihe von Mehrdeutigkeiten enthalten. Wenngleich nicht bestritten werden kann, daß sie insgesamt eine feste Grundlage für die Unabhängigkeit des Amtes bilden, bringen sie doch eine Reihe neuer Zwänge in bezug auf die anzuwendenden Verfahren mit sich.

Allgemein bereitet dem Amt der Umstand Schwierigkeiten, daß es sämtliche Anforderungen der nationalen Verfahren der Mitgliedstaaten kennen muß.

Schließlich ist noch auf bestimmte, vor dem Europäischen Gerichtshof anhängige Schwierigkeiten institutioneller Natur hinzuweisen, bei denen es um die Anwendung der sich auf das Amt für Betrugsbekämpfung beziehenden Rechtsvorschriften geht. Das Amt hofft, daß derartige Auslegungsprobleme auf den gegenwärtigen Übergangszeitraum begrenzt bleiben.

⁴⁴ Die von der Haushaltsbehörde beschlossene personelle Wiederaufstockung wird in Kapitel 3, Punkt 1.1 näher erläutert.

⁴⁵ Der personelle Aufwand für die Ersuchen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer entspricht 1,2 Vollzeitarbeitseinheiten.

⁴⁶ Siehe Kapitel 1.

4.2.2. *Mängel der sektorspezifischen Vorschriften*

Die Lücken und die Heterogenität der sektorspezifischen Gemeinschaftsvorschriften in bezug auf die Betrugsbekämpfung und die Unzulänglichkeiten ihrer Anwendung treten im Bereich des Handels mit Industrie- und Agrarerzeugnissen besonders deutlich zutage.

Im Textil- und Schuhsektor beispielsweise ist festzustellen, daß Vorschriften in manchen Fällen falsch angewendet werden, auf Gemeinschaftsebene keine spezifischen Einfuhrstatistiken vorhanden sind und Erleichterungen mitunter mißbräuchlich in Anspruch genommen werden. Dies gilt auch für den Mehrwertsteuerbereich.

In bezug auf den Zigarettenhandel ist zudem festzustellen, daß die einschlägigen Amtshilfeabkommen keineswegs die Gesamtheit aller Drittländer abdeckt und auch nicht alle von ihnen eine systematische Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden vorsehen.

Als großes Problem erweist sich auch der Alkohorsektor. Die Vorschriften für diesen Bereich weisen dem Amt für Betrugsbekämpfung keine eindeutige Rolle in bezug auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verbrauchssteuern zu, so daß das Amt nur in wenigen Fällen tätig werden kann. Es ist daher wünschenswert, daß die geltenden Vorschriften so geändert werden, daß das Amt die im zugedachte koordinierende Rolle in vollem Umfang erfüllen kann.

Im Mehrwertsteuerbereich fehlt eine klare Rechtsgrundlage, die den Informationsaustausch zwischen dem Amt und den Mitgliedstaaten eindeutig regelt. Der Nutzen der Koordinierungstätigkeit des Amtes ist somit von Fall zu Fall aufs Neue unter Beweis zu stellen. Dies aber bedeutet, daß das ohnehin nicht sehr zahlreiche Personal des Amtes nicht in vollem Umfang seinen eigentlichen operativen Aufgaben nachgehen kann.

Eines der Hauptziele des Amtes besteht darin, die Mitgliedstaaten zu einem verantwortungsbewußteren Verhalten und zum Ausbau ihrer Kontrollen zu bewegen. Die Schwierigkeiten⁴⁷ und die Schwerfälligkeit, die das geltende Rückforderungsverfahren diesbezüglich mit sich bringt, werden als Hindernis bei der Erfüllung dieser Aufgabe empfunden.

4.3. Erforderliche Verbesserungen der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten

Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ist der Dreh- und Angelpunkt der Betrugsbekämpfung auf Gemeinschaftsebene. Wie weiter oben bereits

⁴⁷ Hervorzuheben ist insbesondere die Begrenzung des Zeitraums, auf den sich die Finanzkorrekturen beziehen können, auf 24 Monate, bevor das Informationsschreiben an den betreffenden Mitgliedstaat ergeht (Verordnung 1287/95 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik) sowie das Fehlen einer Frist für Nachforderungen im Falle einer ausbleibenden oder unvollständigen Antwort von Drittländern auf dem Gebiet der Präferenzregelungen.

ausgeführt wurde, hat sie bereits wichtige Ergebnisse bewirkt, die allesamt von ihrer Effizienz zeugen.

In mehreren Fällen hat sich allerdings gezeigt, daß diese Zusammenarbeit noch verbesserungsfähig ist. Die beiden ersten der nachfolgend geschilderten Fälle sind aus dem Bereich der Maßnahmen im Außenbereich, der dritte Fall aus dem Bereich des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die beiden zuletzt erläuterten Fälle aus dem Eigenmittelbereich entnommen.

Im ersten Fall wurden die zuständigen Justizbehörden auf Empfehlung des Überwachungsausschusses aufgefordert, mit der nach Artikel 280 EG-Vertrag gebotenen Schnelligkeit vorzugehen.

Im zweiten Fall sind sämtliche Beweisstücke für den betreffenden Betrug an zwei Justizbehörden gesandt worden, die sich nunmehr seit über anderthalb Jahren als nicht zuständig bezeichnen.

Das dritte Beispiel betrifft die Anwendung der Verordnung 595/91 betreffend Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. In dem betreffenden Fall wurden keine Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft getroffen, und seit acht Jahren ist keine Mitteilung gemäß der Verordnung 595/91 ergangen. Dies hat zu der Schlußfolgerung geführt, daß der finanzielle Schaden, der durch die zu Unrecht erfolgte Mittelgewährung an das betreffende Unternehmen entstanden ist, nicht dem Gemeinschaftshaushalt angelastet werden sollte.

Aus dem vierten Fall ist zu folgern, daß die Tätigkeit der Arbeitsgruppe "Zigarettenhandel" vereinfacht würde, wenn die Fristen für die Erledigung der vom Amt an die Mitgliedstaaten gerichteten Amtshilfeersuchen zur Tätigkeit der Zollager verkürzt, das Frühwarnsystem besser genutzt und die Kontrollen der Zoll- und Steuerlager in den Mitgliedstaaten verschärft würden.

Im Bereich der indirekten Steuern (MwSt.) erweist sich die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften mitunter als effizienter als die Kooperation mit bestimmten einzelstaatlichen Untersuchungsstellen. Das Amt für Betrugsbekämpfung trifft in diesem Bereich mitunter auf eine (nicht in allen Mitgliedstaaten gleich stark ausgeprägte) zögerliche Haltung, die sich darin ausdrückt, daß bestimmte nationale Behörden die Befugnisse, die das Amt auf diesem Gebiet besitzt, nicht anerkennen.

Diese Beispiele zeugen von bestimmten Problemen, die sich stellen können, wenn es darum geht, in den vom Amt untersuchten Fällen angemessene rechtliche Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene zu bewirken.

4.4. Mögliche Verbesserungen der Zusammenarbeit mit den Behörden von Drittländern

Die Ausbaufähigkeit der internationalen Zusammenarbeit zeigt sich noch deutlicher in den Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittstaaten. Dies gilt vor allem für den Zoll- und den Agrarbereich.

Verbesserungsfähig ist beispielsweise die Anwendung der Kooperationsabkommen mit Drittländern. Vor allem im Zollbereich werden viele Amtshilfeersuchen erst mit großer Verspätung erledigt, was die Untersuchung der betreffenden Fälle behindert. Schwierigkeiten bereiten dem Amt auch die Unzulänglichkeiten der administrativen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Präferenzursprungs.

Im Textil- und Schuhsektor ist bedauerlicherweise festzustellen, daß von den für die Betrugsbekämpfung in diesem Bereich eingeplanten Haushaltsmitteln (TAFI⁴⁸) nur in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht wird.

Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bekanntermaßen auch auf dem Gebiet der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden auf strafrechtlichem Gebiet. Wichtigstes Beispiel hierfür ist, was den Berichtszeitraum anbelangt, die Schweiz, die durch die schleppende Übermittlung der Ergebnisse bereits erledigter internationaler Rechtshilfeersuchen die Organisation von Strafverfolgungsmaßnahmen erschwert hat. Hier scheint sich eine baldige Verbesserung abzuzeichnen. Generell wäre es wünschenswert, in diesem Bereich Fortschritte zu erzielen (beispielsweise im Rahmen der laufenden Regierungskonferenz über die Änderung der Verträge).

5. DIE ENTWICKLUNG DER ARBEITSWEISE DES AMTES FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG

Angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten hat sich das Amt nach Kräften bemüht, im Rahmen seiner Kompetenzen die Situation zu verbessern. Das Amt erfüllt eine ganze Reihe von Aufgaben zur direkten Unterstützung der operativen Tätigkeiten. Es beteiligt sich an Fortbildungsmaßnahmen und pflegt den ständigen Kontakt

- zu den unmittelbar zuständigen Justizbehörden und den Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten (von der Vorbereitungsphase der Untersuchung bis hin zur Strafverfolgungsphase),
- zu zahlreichen Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten,
- zu allen anweisungsbefugten oder mit bereichsübergreifenden Aufgaben befaßten Dienststellen der Kommission (Haushalt, Finanzkontrolle, Juristischer Dienst usw.),

⁴⁸ "Textile anti-fraud initiative" (Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Textilbereich), spezifische Haushaltslinie (Mittelansatz im Haushaltsplan 1999: 495.000 €, davon in Anspruch genommen: 81.000 €).

- zum Rechnungshof und zu den anderen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft.

5.1. Die Arbeitsmethoden des Amtes

5.1.1. Interne Verfahren

Infolge des Inkrafttretens der neuen Rechtsvorschriften über das Amt für Betrugsbekämpfung am 1. Juni 1999 wurden sämtliche in diesem Bericht erläuterten Untersuchungsverfahren des Amtes überprüft. Dabei stellte die Zeit vom 1. Juni 1999 bis zum 29. Februar 2000 einen Übergangszeitraum dar, nach dessen Ablauf mit der formellen Umsetzung der Verordnungen 1073/99 und 1074/99 begonnen wurde.

Außerdem wurde eine sektorspezifische Risikoanalyse erstellt, die alle bekannten oder vermuteten Betrugsfälle aus dem Bereich der Gemeinsamen Marktorganisationen berücksichtigt.

5.1.2. Informationsverarbeitung und EDV-Mittel

Betrügerische Handlungen erfolgen naturgemäß im Verborgenen. Für eine spezialisierte Dienststelle kommt es daher in erster Linie darauf an, bewerten zu können, ob die von den Kontroll- oder Untersuchungsstellen aufgedeckten Unregelmäßigkeiten wirklich den Großteil aller begangenen Unregelmäßigkeit darstellen oder nur die Spitze des Eisbergs bilden. Daher kann sich das Amt nicht allein mit den Informationen begnügen, die aus den traditionellen Quellen kommen und deutlich auf das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten hinweisen.

Wichtig ist, sich als Ziel zu setzen, das Spektrum der verfügbaren Informationsquellen kontinuierlich auszubauen und technische Mittel zu entwickeln, die eine automatische und gründliche Prüfung der aus den zugänglichen Quellen stammenden Informationen gestatten und neue sowie unmittelbar sachdienliche Informationen herausfiltern. Von besonderer Bedeutung hierbei sind Informationen über wirtschaftliche Tätigkeiten, Handelsstatistiken, Daten über Finanztransaktionen im Rahmen des Haushaltsplans der Gemeinschaft sowie Ergebnisse von sich auf diesen Bereich beziehenden Kontrollen und Rechnungsprüfungen anderer Dienststellen und Behörden. Das Amt für Betrugsbekämpfung setzt in diesem Bereich vor allem auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, denn nur so ist es möglich, die genannten Informationen gemeinschaftsweit verfügbar zu machen.

Einige Veränderungen sind in diesem Bereich bereits vorgenommen worden, weitere sind im Gange. Die einschlägige Datenbank IRENE bildet, was den operativen Bereich anbelangt, das "Gedächtnis" des Amtes für Betrugsbekämpfung. In ihr sind über 1.300 vom Amt bearbeitete sowie 30.000 von den Mitgliedstaaten gemeldete Fälle gespeichert. Es ist unabdingbar, diese Datenbank kontinuierlich weiterzuentwickeln, um laufende Fälle effizient und individuell bearbeiten zu können.

Verstärkte Unterstützung wird auch vom neuen Referat "Intelligence" erwartet, vor allem in bezug auf den Abgleich sachdienlicher Informationen. Insgesamt sind alle Dienststellen, die für die Informationssammlung bzw. -auswertung und den EDV-technischen Bereich zuständig sind, im Zeitraum April 1999 - März 2000 personell beträchtlich aufgestockt worden.

Ferner ist das Amt für Betrugsbekämpfung seit Beginn des Jahres 2000 direkt mit der Datenbank AGRI verbunden, in der alle Informationen über die Zahlungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des EAGFL, Abteilung Garantie gespeichert werden. Dies dürfte die Risikoanalyse erleichtern und gezieltere Untersuchungen und Koordinierungsmaßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Marktorganisationen ermöglichen.

Die Arbeit des Amtes besteht zu einem großen Teil aus der Koordinierung und Gewährleistung des Informationsflusses zwischen den Beteiligten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen in den Mitgliedstaaten wie in Drittländern. Zu diesem Zweck hat das Amt das zur Betrugsbekämpfung eingesetzte, gesicherte Informationssystem AFIS weiterentwickelt und ausgebaut. Die Länder Mitteleuropas werden schrittweise in den über dieses System erfolgenden Informationsaustausch integriert. Zusätzlich wurde ein Modul in Betrieb genommen, das den Austausch strukturierter Informationen über den nichtkommerziellen Schiffsverkehr ermöglicht.

Abgesehen von den vorgeschriebenen förmlichen Mitteilungen der Mitgliedstaaten verfügt das Amt nicht über alle Detailinformationen zu den verschiedenen Bereichen. Dies gilt insbesondere für die Ausführung von "indirekten" Ausgaben (d.h. von Ausgaben, die die Mitgliedstaaten selbst verwalten), welche 80 % des Gemeinschaftshaushalts ausmachen.

5.1.3. *Informationspolitik*

Die Einrichtung des Amtes als in operativer Hinsicht unabhängige Dienststelle hat auch die Einführung eines geeigneten institutionellen Kommunikationssystems erforderlich gemacht, das die Medien dabei unterstützt, die Bürger über die Tätigkeit der Europäischen Union zu informieren.

Daher ist ein Kommunikationsbeauftragter ernannt worden, um dem Bürger über die Presse auf einfache, aber nicht banale Art und Weise verständlich zu machen, worin die Aufgaben des Amtes bestehen.

Der Kommunikationsbeauftragte arbeitet völlig transparent, um die Öffentlichkeit umfassend zu informieren. Die einzigen Einschränkungen, denen diese Informationspolitik unterliegt, sind die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften, die nationalen Gesetze über das Untersuchungsgeheimnis und die gebotene Wahrung der Rechte der Personen.

5.2. Methoden der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Auf dem Gebiet der technischen Hilfe ist es die Aufgabe des Amtes, die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag dabei zu unterstützen, ihrer Pflicht zur Bekämpfung von sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richtendem Betrug nachzukommen. Von besonderem Nutzen hierbei ist die vom Amt in bezug auf die technischen Untersuchungsaspekte geleistete Unterstützung, da in puncto Kompatibilität des eingesetzten Materials besonders hohe Anforderungen bestehen.

Seit 1995 wird zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit den zuständigen einzelstaatlichen Verwaltungen ein Programm für die technische Unterstützung auf Kofinanzierungsbasis aufgelegt. In seinem Rahmen können zuständige Dienststellen Zuschüsse für den Kauf von selbst ausgewähltem Material beantragen, sofern dieses bestimmten Kompatibilitätsanforderungen gerecht wird. Alle einzelstaatlichen Verwaltungen, die im Haushaltsjahr 1999 derartige Zuschüsse erhalten haben, sind im Anhang aufgelistet⁴⁹.

Im Lichte von Artikel 280 EG-Vertrag haben das Amt für Betrugsbekämpfung und die italienische *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA) ferner eine regelmäßige Zusammenarbeit vereinbart, die sich im wesentlichen auf den Informationsaustausch erstreckt⁵⁰. Dank dieser Zusammenarbeit konnten bereits bestimmte Machenschaften der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität aufgedeckt werden. Sie umfaßt im übrigen auch besondere Fortbildungsmaßnahmen (eine mögliche finanzielle Bezuschussung durch die Gemeinschaft ist geplant). Dieser erste Erfahrungstest sollte gegebenenfalls auf andere interessierte Behörden der Mitgliedstaaten ausgedehnt werden.

5.3. Methoden der Zusammenarbeit mit Drittländern

Das Amt ist bemüht, die bestehenden Schwierigkeiten der internationalen Zusammenarbeit durch - die über Abkommen und verwaltungstechnische Vorkehrungen erzielte - Verbesserung der zahlreichen Beziehungen, die auf den Gebieten Maßnahmen im Außenbereich, Agrarhandel und Eigenmittel zu Drittländern bestehen, zu beseitigen.

5.3.1. *Erforderliche technische Unterstützung von Drittländern bei den Maßnahmen im Außenbereich*

Das Amt für Betrugsbekämpfung steht in Kontakt mit Justizbehörden bestimmter Drittländer, die sich großen materiellen Schwierigkeiten in bezug auf die Ermittlung der Zuständigkeiten bei aufgedeckten Betrugsdelikten und der Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen ausgesetzt sehen. Ihre Probleme sind auf die Mittellosigkeit zahlreicher Untersuchungsrichter in

⁴⁹ Siehe Anhang.

⁵⁰ Siehe Betrugsbekämpfungsbericht 1998, Kapitel 4, Punkt 4.1.

bestimmten, von der Europäischen Union finanziell unterstützten Drittländern zurückzuführen.

Um den Schutz der finanziellen Interessen zu wahren, wäre es daher sinnvoll, die Möglichkeit zu prüfen, in derartigen Fällen den Justizbehörden dieser Länder technische Unterstützung zu leisten.

5.3.2. *Ausbau der Zusammenarbeit mit Rußland im Agrarhandel*

Das Amt für Betrugsbekämpfung hat in Zusammenarbeit mit den russischen Behörden und den Mitgliedstaaten die Einrichtung eines Systems für den Informationsaustausch mit den russischen Zollbehörden ins Auge gefaßt, um die Zuverlässigkeit der sich auf die Abfertigung zum freien Verkehr beziehenden Dokumente zu erhöhen. Seit fast einem Jahr laufen Verhandlungen mit den russischen Zollbehörden über ein einschlägiges Abkommen, mit dessen Abschluß und Umsetzung noch vor Ende des zweiten Quartals 2000 gerechnet wird.

5.3.3. *Die Entwicklung der Amtshilfe im Zollbereich*

Im Jahre 1999 sind acht Abkommen oder Protokolle über die Amtshilfe im Zollbereich in Kraft getreten. Bei den meisten von ihnen handelt es sich um Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und zentralasiatischen Ländern.

Im gleichen Jahr sind mehrere Abkommen über den Handel mit Textilerzeugnissen oder Schuhen, die die Gemeinschaft mit Drittländern in Asien ausgehandelt bzw. abgeschlossen hat, in Kraft getreten. Alle Abkommen enthalten Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Fällen, in denen Betrugsdelikte oder Unregelmäßigkeiten festgestellt worden sind oder vermutet werden.

Was den Textilhandel anbelangt, so wurde besonderes Gewicht auf den Ausbau der Zusammenarbeit mit bestimmten Ausfuhr- und Durchgangsländern (vor allem in Fernost) sowie auf die Organisation von Seminaren zu den Themen Untersuchungen und Koordinierung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen gelegt.

Bei einer Kontrollmission in der Ukraine wurde mit den dortigen Zoll- und Sicherheitsbehörden eine interessante Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Zigaretenschmuggels vereinbart. So wurde insbesondere ein System für den Informationsaustausch eingerichtet, dank dessen Einsatz bereits in einigen wichtigen Fällen (z.B. Zigaretenschmuggel) konkrete Ergebnisse erzielt werden konnten.

Verstärkt wurden auch die Methoden der Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen, die mit Betrugsdelikten und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Fischereierzeugnissen und gewerblichen Waren befaßt sind. Dabei ging es darum, Synergieeffekte zu schaffen und die zu erfüllenden Aufgaben rationeller zu verteilen.

5.3.4. *Unterstützung bei der Einrichtung des polnischen Amtes für Betrugsbekämpfung*

Das Amt hat umfassende Unterstützung bei der Einrichtung und Indienstnahme einer polnischen Dienststelle geleistet, die insbesondere für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zuständig ist. Sie wird als solche der Hauptansprechpartner des Amtes sein, wenn es darum geht, in Zusammenarbeit mit den polnischen Behörden Betrugsbekämpfungskontrollen vor Ort zu organisieren. Das Amt ist bevollmächtigter Anweisungsbefugter für 3,4 Mio. €, mit denen die polnischen Behörden im Rahmen des PHARE-Projekts bei der Einrichtung dieser Dienststelle unterstützt werden sollen.

KAPITEL 3: EIN NEUES OPERATIONELLES KONZEPT

Die Einrichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung hat ein neues operationelles Konzept erforderlich gemacht. Die Mittel, auf die sich dieses Konzept stützt, sind verstärkt und umstrukturiert worden (1). Das Konzept selbst sieht vor, die Arbeit des Amtes anhand der in voller Sachkenntnis gesetzten Prioritäten auszurichten (2). Dies setzt eine Verbesserung des geltenden Rechtsrahmens voraus (3).

1. DIE UMSTRUKTURIERUNG DES AMTES FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG

Die personellen Einschränkungen, denen das Amt gegenwärtig unterliegt, müssen in Zukunft beseitigt werden. Die Zahl der aus dem Gemeinschaftshaushalt zugewiesenen Planstellen muß im Jahr 2001 auf 300 angehoben werden. Der Generaldirektor des Amtes nimmt künftig die Funktion der Anstellungsbehörde wahr und kann somit eine auf die Anforderungen und vorrangigen Ziele des Amtes zugeschnittene Personalpolitik praktizieren. Des weiteren wird gegenwärtig die Einführung einer neuen, disziplinübergreifenden, flexiblen und nicht in Laufbahngruppen eingeteilten Struktur geprüft, die es dem Amt ermöglichen soll, sein Handlungspotential nach Maßgabe der von ihm selbst in völliger Unabhängigkeit gesetzten Prioritäten optimal zu nutzen.

1.1. Verstärkung der Mittel

Die Einrichtung des Amtes für Betrugsbekämpfung war konkreter Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane. Letztere müssen nun gemeinsam darauf hinwirken, daß seine Arbeit erfolgreich ist. Dazu muß das Amt, wie vom Europäischen Rat auf dessen Tagung in Köln (3./4. Juni 1999) gefordert, mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden. Im Dezember 1999 haben der Rat und das Europäische Parlament beschlossen, das Amt personell zu verstärken, und sie haben ihm zu diesem Zwecke für das Jahr 1999 (im Rahmen von zwei Berichtigungs- bzw. Nachtragshaushalten) 30 neue Planstellen und für das Jahr 2000 75 neue Stellen aus dem Gemeinschaftshaushalt zugewiesen. Eine weitere personelle Verstärkung auf insgesamt 300 Bedienstete im Jahr 2002 ist geplant.

Verwaltungstechnisch ist das Amt der Kommission angegliedert, doch seine operativen Maßnahmen führt es in völliger Unabhängigkeit durch. Was die Personalverwaltung anbelangt, so ist der Generaldirektor befugt, das Personal einzustellen und zu ernennen. In Übereinstimmung mit dem obengenannten Beschluß vom 28. April 1999 legt er die Einstellungsbedingungen und -modalitäten (insbesondere in bezug auf die Dauer der Verträge und ihre Verlängerung) fest. Dank dieser neuen Befugnis hat er auch die Möglichkeit, die Auswahl von Zeitbediensteten zu organisieren. Letzteres ist eine Maßnahme, die von der Haushaltsbehörde wiederholt gefordert worden und dazu geeignet ist, die Anforderungen bezüglich einer ständigen Auffrischung externer Berufserfahrung mit den

Anforderungen in bezug auf den Erwerb nachhaltiger interner Berufserfahrung in Einklang zu bringen.

Außerdem wird das Amt nunmehr im Haushaltsplan der Europäischen Union getrennt ausgewiesen. Sein Generaldirektor arbeitet einen Vorentwurf des Haushaltsplans aus und legt ihn zu gegebener Zeit der Kommission vor. Der Vorentwurf umfaßt sämtliche Ausgaben für das Personal, den Dienstbetrieb (darunter die Ausgaben für Gebäude und Datenverarbeitung), operative Maßnahmen und die Betrugsbekämpfung. Der Generaldirektor ist Anweisungsbefugter für sämtliche Haushaltslinien, die die Betrugsbekämpfung berühren.

1.2. Umstrukturierung

Allein schon im Hinblick auf den zu erwartenden personellen Zuwachs ist eine Umstrukturierung des Amtes unerläßlich. Hauptziel hierbei ist die Einrichtung eines einzigen, operativen "Personalpools" aus vielseitig verwendbaren Untersuchungsbeamten, der eng mit dem Referat "Intelligence" und dem personell verstärkten und insbesondere für die Umsetzung der vor Ort getroffenen Feststellungen in künftige Rechtsvorschriften zuständigen Dienst "Politik und Gesetzgebung" zusammenarbeitet. Dabei wird das Referat "Intelligence", das ebenfalls zur Zeit personell verstärkt wird, in Zukunft bei der Festlegung der vorrangigen Ziele der operationellen Strategie die Federführung übernehmen müssen.

1.2.1. Strategische Überwachung

Das Schwergewicht wird auf die Fähigkeit des Amtes gelegt, gezielt Informationen zum Bereich des Schutzes der insbesondere finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu sammeln und auszuwerten. Die operationelle Strategie wird von der Generaldirektion des Amtes in Verbindung mit dem Referat "Intelligence" und dem operativen "Pool" ausgearbeitet.

Das Referat "Intelligence" wird selbstständig sachdienliche Informationen über das wirtschaftliche und kriminelle Umfeld der Gemeinschaftsarbeit sammeln und analysieren. Auf diese Weise wird es zur Ausrichtung des Arbeitsprogramms der Untersuchungsbeamten beitragen. Das Amt wird zu diesem Zweck eine Stelle für die Überwachung der Bereiche Wirtschaft und Kriminalität einrichten, die das Referat "Intelligence" unterstützen soll. Ihre Aufgabe wird darin bestehen, die vor Ort zu leistende Arbeit auszurichten, Kontakte zu den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zu knüpfen und diesen ihre Unterstützung anzubieten.

1.2.2. Vielseitig einsetzbare Untersuchungsbeamte

Fachliches Wissen zum Untersuchungsbereich ist selbstverständlich bei den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zu suchen, denn diese verfügen über ausreichend Personal mit der nötigen Qualifikation. Die Dienststelle "Koordinierung der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung" (UCLAF) hat seinerzeit konsequent Fachpersonal aus diesem Bereich rekrutiert. Das Amt für Betrugsbekämpfung möchte an dieser Strategie festhalten und einen

"Pool" von Untersuchungsbeamten bilden, die vielseitig verwendbar sind und in disziplinübergreifenden Teams zusammenarbeiten können.

Bei der Zusammenstellung der disziplinübergreifenden Teams wird darauf geachtet werden, daß ihre Kompetenzen den vorrangigen operationellen Zielen angemessen sind. Die Teams dürften somit dazu beitragen, daß die in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vorgenommene Suche nach Verstößen erleichtert und die Abstimmung zwischen den Untersuchungen und ihren Folgemaßnahmen insbesondere durch eine stärkere Koordinierung mit den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten verbessert wird.

1.2.3. *Geeignete rechtliche Folgemaßnahmen zur operativen Tätigkeit des Amtes*

Die Arbeit der operationellen Dienststelle des Amtes und seiner Dienststelle "Politik und Rechtsvorschriften" wird in den Phasen der Vorbereitung und des Follow-ups von Untersuchungen und Koordinierungsmaßnahmen aufeinander abgestimmt. Dies geschieht nicht zuletzt auch, um verwaltungsrechtliche oder finanzielle Folgemaßnahmen zur operativen Tätigkeit des Amtes zu ermöglichen.

Die Follow-up-Funktion ist dabei klar von der Untersuchungs- bzw. Koordinierungsfunktion abzutrennen. Außerdem müssen für sie geeignete Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der operativen Arbeit erfolgt dabei in Verbindung mit einem Team von Juristen und Strafrechtlern, dessen Aufgabe es ist, die Untersuchungsmethoden zu evaluieren und die erzielten Ergebnisse mit Blick auf die Vorschriften der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu überwachen.

2. **GENAUERE ZIELVORGABEN**

Das Ziel der Mittelverstärkung, der Umstrukturierung und der Klärung der Rechtsgrundlagen muß darin bestehen, die Tätigkeit des Amtes anhand genauerer Zielvorgaben auszurichten.

Das Amt muß seine operationelle Strategie (d.h. seine wichtigsten Arbeitsbereiche und -methoden) aktiv und auf der Grundlage der von ihm gesammelten und ausgewerteten Informationen bestimmen.

Auf diese Weise werden seine vorrangigen Ziele auch der Tätigkeit der Mitgliedstaaten besser Rechnung tragen. Der Hauptnutzen des Amtes für die Gemeinschaft liegt in seiner Fähigkeit zur Koordinierung der Maßnahmen der nationalen Behörden. Die Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion des Amtes muß auf allen Gebieten ausgeweitet werden, sei es bei den Eigenmitteln oder bei den indirekten Ausgaben einschließlich der Strukturmaßnahmen.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die operationelle Strategie des Amtes ständig aktualisiert werden wird. Die Untersuchungen müssen mit den Betrugsdelikten Schritt halten. Um die dafür erforderliche Flexibilität

aufzuweisen, braucht das Amt eine neue, vielseitige und disziplinübergreifende Struktur. Der Abschreckungseffekt seiner Arbeit wird dadurch nur größer werden.

3. VERBESSERUNG DES RECHTLICHEN RAHMENS

3.1. Untersuchungen

Was die horizontalen Rechtsvorschriften über die Kontrollen vor Ort anbelangt, so wird das Amt auf der Grundlage der Schlußfolgerungen des Kommissionsberichts über die Anwendung der Verordnung Nr. 2185/96 und der diesbezüglichen Gespräche mit den Mitgliedstaaten prüfen, inwieweit es sinnvoll wäre, der Kommission einen Vorschlag zur Verbesserung und Verstärkung der Verordnung vorzulegen, da es sich als erforderlich erweisen könnte, bestimmte Klarstellungen und Verbesserungen in der Verordnung vorzunehmen.

Bezüglich der sektorspezifischen Gemeinschaftsvorschriften ist bereits weiter oben⁵¹ auf die vor allem im Bereich des Handels mit Industrie- und Agrarerzeugnissen bestehende Lückenhaftigkeit und Heterogenität der verschiedenen Rechtsgrundlagen für die Kontrollen vor Ort hingewiesen worden. Diese Rechtsgrundlagen würden an Rechtssicherheit und Benutzerfreundlichkeit gewinnen, wenn sie in einer horizontalen Verordnung zusammengefaßt würden. Alleinige Grundlagen für die Untersuchungen des Amtes wären dann die Verordnung Nr. 2185/96 und die besagte neue horizontale Verordnung, in der die geltenden sektorspezifischen Rechtsgrundlagen im Sinne einer einfacheren Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zusammengefaßt wären.

Gleichzeitig ist zu prüfen, inwieweit die Notwendigkeit besteht, den rechtlichen Rahmen der Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeit genauer abzustecken. Beispielsweise könnte ins Auge gefaßt werden, die Amtshilfemechanismen von den Bereichen Eigenmittel und Agrarhandel auf andere Bereiche (z.B. Steuern oder Fälschungsbekämpfung) auszuweiten.

3.2. Folgemaßnahmen

3.2.1. Verwaltungsrechtliche und finanzielle Folgemaßnahmen (Nachforderung)

Zunächst einmal ist in bezug auf die Information des Amtes darauf hinzuweisen, daß die Inkenntnissetzung der Kommission über verwaltungsrechtliche Entscheidungen der Mitgliedstaaten über die Verhängung von Sanktionen wegen Verstößen gegen die Zoll- und Agrarvorschriften besser organisiert werden müßte⁵². Die Mitteilungspflicht müßte außerdem auf alle anderen Bereiche ausgedehnt werden, in denen Betrugsdelikte und sonstige illegale Handlungen begangen werden.

⁵¹ Siehe Punkt 4.2.2.

⁵² Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 515/97.

Zweitens gilt es, den rechtlichen Rahmen für verwaltungsrechtliche Sanktionen zu vervollständigen. So muß die Anwendbarkeit der von der Gemeinschaft verhängten verwaltungsrechtlichen Sanktionen nach dem Muster des für den landwirtschaftlichen Bereich geltenden Regelwerks auf sämtliche finanziellen Interessen der Gemeinschaft ausgeweitet werden. Hierzu müßte das Arbeitsprogramm der Kommission für die Betrugsbekämpfung 1998/99 entsprechend umgesetzt werden.

Bisher ist das Amt für Betrugsbekämpfung nicht für die Nachforderung bei Unregelmäßigkeiten zuständig⁵³. Gleichwohl ist im Weißbuch über die Reform der Kommission vorgesehen, die Koordinierung zwischen dem Amt und den anderen Dienststellen der Kommission zu verbessern und das Amt enger in die Prüfung der Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und der Ausschreibungs- und Vertragsverwaltungsverfahren einzubinden.

Um die Wirksamkeit des gegenwärtigen Betrugsbekämpfungssystems zu erhöhen, müßten die Kommissionsdienststellen gehalten werden, zu allen Entwürfen für neue Rechtsvorschriften mit möglichen Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt vorab dem Amt Vorschläge für die Risikobewertung vorzulegen. Zudem müßte das Amt in der Lage sein, während des Rechtssetzungsverfahrens jederzeit Ratschläge zur Betrugsprävention einzubringen.

3.2.2. *Zusammenarbeit mit den Justizbehörden*

Immer dringender stellt sich die Frage der Wirksamkeit der rechtlichen Folgemaßnahmen zur operativen Arbeit des Amtes für Betrugsbekämpfung. Angesichts des Nebeneinanders fünfzehn unterschiedlicher Strafrechtsordnungen ist es schwierig, wenn nicht unmöglich, die im Vertrag (Artikel 280 EG-Vertrag) gemachte Vorgabe des wirksamen und gleichwertigen Schutzes in allen Mitgliedstaaten zu erfüllen. Das Amt deckt bei seiner operativen Arbeit immer wieder neue Betrugsmethoden und Unregelmäßigkeiten (z.B. die einem Insiderdelikt gleichkommende Weitergabe vertraulicher und geschützter Daten) auf. Rechtlich lassen sich diese illegalen Handlungen nicht in allen Mitgliedstaaten gleich einordnen. Das Strafrecht verlangt jedoch eine strikte Auslegung und läßt keine Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten zu.

Das Amt wird daher seine künftige Struktur so ausrichten, daß den Strafverfolgungsbehörden alle erdenkliche Unterstützung im Hinblick auf eine größere Effizienz der nationalen Untersuchungen und eine bessere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Justizbehörden gemäß Artikel 280 EG-Vertrag und dem Zweiten Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geleistet werden kann. Möglicherweise wäre es sinnvoll, über die Möglichkeit nachzudenken, unabhängig von den Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten eine Definition sämtlicher

⁵³

Siehe Punkt 3.3.

sich gegen die finanziellen Interessen richtenden Gemeinschaftsdelikte und der entsprechenden Gemeinschaftssanktionen vorzunehmen.

3.3. Schutz sonstiger Gemeinschaftsinteressen

Trotz aller guten Ergebnisse, die das Amt für Betrugsbekämpfung für die Mitgliedstaaten erzielt, wird seine Rolle in einigen Bereichen, in denen Gemeinschaftsinteressen zu schützen sind, von diesen in Frage gestellt, weil es an einer spezifischen Rechtsgrundlage mangelt. Hier besteht Entscheidungsbedarf.

3.3.1. Indirekte Steuern

Angesichts der bereits erwähnten⁵⁴ Erfahrung, die das Amt für Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der indirekten Steuern gesammelt hat, müßte, falls das Amt seine Tätigkeit auf diesem Gebiet fortsetzen soll, hierfür eine klare Rechtsgrundlage geschaffen werden. Den Beweis für den Nutzen seiner diesbezüglichen Arbeit hat das Amt bereits wiederholt erbracht.

Zum einen hat das Amt die nationalen Untersuchungsstellen über die Schwere und den Umfang der grenzübergreifenden Betrugsdelikte im Mehrwertsteuerbereich aufgeklärt und ihnen den Nutzen einer gemeinsamen Bekämpfung dieser Delikte auf Gemeinschaftsebene verdeutlicht. Nicht zuletzt dieser Sensibilisierung ist es zu verdanken, daß die Mitgliedstaaten eine Ad-hoc-Gruppe im Rat eingesetzt haben, die sich mit dieser Problematik auseinandersetzt. Bestimmte nationale Behörden stellen offiziell die Zuständigkeit des Amtes in dieser Frage in Zweifel, während gleichzeitig ihre eigenen Ermittler, Richter und Staatsanwälte das Amt ohne Zögern mit Betrugsfällen befassen, um von der Zusammenarbeit, die das Amt organisiert, zu profitieren.

Auch auf dem Alkoholektor hat das Amt schon wichtige operative Ergebnisse bewirkt, doch auch hier stellt sich die Frage, ob seine Zuständigkeit nicht von allen Mitgliedstaaten in vollem Umfang anerkannt werden sollte.

Die Arbeit des Amtes kommt nicht zuletzt (und im Alkoholektor sogar ausschließlich) den nationalen Finanzen zugute. Daher ist es an der Zeit, daß, wie vom Gesetzgeber verlangt, die Zuständigkeit des Amtes auf diesen Gebieten geklärt wird: falls die Mitwirkung des Amtes gewünscht wird, sollte eine Rechtsgrundlage erlassen werden, die diese auch ausdrücklich vorsieht.

3.3.2. Fälschungsdelikte

Die Bekämpfung der Fälschung von Industrie- und Agrarerzeugnissen fällt unter den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Gemeinschaft. Seine Befähigung zur Koordinierung der operativen Maßnahmen der

⁵⁴

Siehe Punkte 3.4 und 4.2.2.

Mitgliedstaaten hat das Amt schon in zahlreichen Fällen unter Beweis gestellt. Die Mitgliedstaaten stellen in dieser Beziehung hohe Erwartungen an das Amt. Gleichwohl stößt das Amt in der Praxis bisweilen auf eine zögernde Haltung, wenn es darum geht, nationale Behörden zur gemeinsamen Arbeit in konkreten Fällen zu bewegen.

Vor einer etwaigen Verstärkung der Koordinierungsmaßnahmen zur Fälschungsbekämpfung sollte daher zunächst ein politischer Konsens über die zuzuteilenden Handlungsmittel angestrebt werden.

3.3.3. *Fälschung des Euro*

Angesichts der Einführung des Euro im Jahre 1999 und des Inverkehrbringens der Euro-Banknoten und -Münzen im Jahre 2002 muß der gemeinsame Besitzstand der europäischen Bürger erweitert werden. Die Bekämpfung der Fälschung des Euro ist somit von großer Bedeutung für den Schutz der Gemeinschaftsinteressen. Die Kommission hat dem Amt im Wege ihrer einschlägigen Mitteilung vom 22. Juli 1998⁵⁵ die Aufgabe übertragen, ein globales Konzept für den Schutz des Euro vor Fälschungsdelikten zu entwerfen. Gemeinsam mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Zentralbank und von Europol hat das Amt bereits die sich in diesem Bereich stellenden Erfordernisse (d.h. die Anforderungen in bezug auf den "technischen" Schutz, den Austausch operationeller und strategischer Informationen, die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Drittländern usw.) ermittelt. Außerdem hat es bereits einschlägige Fortbildungsmaßnahmen in die Wege geleitet.

Der strategische und operationelle Schutz der einheitlichen Währung sollte in Zukunft auf das Amt für Betrugsbekämpfung und Europol, dessen Mandat ja auf die Bekämpfung der Fälschung des Euro ausgeweitet worden ist, aufgeteilt werden.

⁵⁵

KOM(1998) 474 endg.

ANHANG

Behörden der Mitgliedstaaten, die 1999 im Rahmen des Programms für technische Hilfe bei Untersuchungen Unterstützung erhalten haben⁵⁶

<i>Land</i>	<i>Behörde</i>
Deutschland	Zoll
Deutschland	Bundesgrenzschutz
Finnland	Zoll
Finnland	Polizei
Frankreich	Kriminalpolizei
Frankreich	Gendarmerie
Griechenland	Polizei
GB	Zoll
Luxemburg	Polizei
Portugal	Steuerfahndung

In den vorhergehenden Haushaltsjahren sind weitere nationale Behörden im Rahmen dieses Programms unterstützt worden.

⁵⁶ Als Bezugszeitraum dient in diesem Fall notwendigerweise das Haushaltsjahr.