



Der **OLAF-** Bericht **2016**

Das Betrugsmeldesystem (Fraud Notification System – FNS) ist ein webbasiertes Instrument, das jedem zur Verfügung steht, der Informationen über mögliche Korruption und Betrug übermitteln möchte:
http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_de

Printed by Bietlot in Belgium

Weder die Europäische Kommission noch in ihrem Namen handelnde Personen können für die Nutzung der in diesem Bericht enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2017

© Europäische Union, 2017
Weiterverwendung mit Quellenangabe gestattet

Die Weiterverwendung von Dokumenten der Europäischen Kommission ist durch den Beschluss 2011/833/EU (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 39) geregelt

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der EU unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

Bildnachweis:

Titelseite: OLAF, 2017

Seiten 5, 8, 9, 15, 17, 21, 24, 26, 32, 34, 39, 40, 45, 47, 48: © Europäische Union, 2017

Seite 10: © iStock.com/wabeno

Print ISBN 978-92-79-63038-5 ISSN 1977-4842 doi:10.2784/369278 OB-AD-17-001-DE-C

PDF ISBN 978-92-79-63036-1 ISSN 2315-2508 doi:10.2784/110287 OB-AD-17-001-DE-N

Der **OLAF-** Bericht **2016**

**Siebzehnter Bericht des
Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung,
1. Januar bis 31. Dezember 2016**

SCHUTZVERMERK

Die Fallstudien im OLAF-Jahresbericht dienen ausschließlich der Veranschaulichung. Ihre Veröffentlichung durch OLAF nimmt nicht die Ergebnisse etwaiger Gerichtsverfahren vorweg und besagt nicht, dass sich die Personen, gegen die sich die betreffenden Vorwürfe richten, tatsächlich etwaiger Verstöße schuldig gemacht haben.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung ist gemeinhin als OLAF bekannt; dies ist das Akronym der französischen Bezeichnung des Amts (Office européen de lutte antifraude).

Kommunikation mit OLAF unter:

<http://olaf.europa.eu>

Meldung von Betrugsfällen an OLAF:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_de

Beschwerden im Zusammenhang mit OLAF-Untersuchungen:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations_de

Anfragen an OLAF:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/general-enquiries_de

Beantragen eines Besuchs bei OLAF (in englischer Sprache):

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/request-visit_en

Medianfragen: http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/media-enquiries_de

Postanschrift:

Europäische Kommission/Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), 1049 Brüssel, BELGIEN

Besucheranschrift:

Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Rue Joseph II 30, 1000 Brüssel, BELGIEN



Zusammenfassung

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat seinen Einsatz im Jahr 2016 verstärkt und sich dabei auf umfassende grenzüberschreitende Untersuchungen konzentriert, in deren Folge häufig die Wiedereinziehung bzw. Nacherhebung von mehreren Millionen Euro empfohlen wurde.

OLAF hat 2016 weiterhin sehr gute Arbeit geleistet und nach ausführlicher Analyse der eingegangenen Hinweise in 1 157 Auswahlverfahren 219 Untersuchungen eingeleitet. Im gleichen Zeitraum schloss OLAF 272 Untersuchungen ab, zu denen es den zuständigen Behörden auf EU- und nationaler Ebene 346 Empfehlungen übermittelte. Infolge der im Jahr 2016 abgeschlossenen Untersuchungen empfahl das Amt die Wiedereinziehung von 631 Mio. EUR, die schrittweise in den EU-Haushalt zurückgeführt werden und zur Finanzierung wachstums- und beschäftigungsfördernder Vorhaben zur Verfügung stehen. Außerdem ist es OLAF 2016 gelungen, die durchschnittliche Dauer seiner Untersuchungen auf 18,9 Monate weiter zu verringern, was einen neuen Rekord für das Amt bedeutet.

Sein besonderer Auftrag ermöglicht OLAF, sich ein vollständiges Bild des sich wandelnden Betrugs im Zusammenhang mit Mitteln der Europäischen Union zu verschaffen. Erstmals werden im OLAF-Bericht die auffälligsten Entwicklungen bei den Betrugsdelikten im Zusammenhang mit EU-Mitteln vorgestellt. Beispielsweise ergab die Analyse von OLAF, dass das öffentliche Auftragswesen nach wie vor ein attraktiver Markt für Betrüger ist, die als Hilfsmittel für ihre Delikte auf Bestechung und Offshore-Konten zurückgreifen. Forschungs- und Beschäftigungsbeihilfen stellen ein ebenso lukratives Betrugsmodell dar, bei dem Doppelfinanzierungen und Betrug mit Einstellungszuschüssen immer beliebter werden.

Über seine Untersuchungen und Koordinierungsverfahren hinaus hat OLAF im Jahr 2016 zwölf erfolgreiche gemeinsamen Zollaktionen (GZA) mitorganisiert oder unterstützt und erhebliche Fortschritte bei seinen Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen erzielt und die nationalen Behörden bei der Beschlagnahme von 469 Millionen Zigaretten unterstützt.

In den letzten Jahren hat OLAF beträchtlich in besonders innovative Untersuchungstechniken und -instrumente investiert. Dadurch konnte OLAF modernste Forensik- und Analyseinstrumente anschaffen, die gewährleisten, dass das Amt beim weltweiten Kampf gegen Betrug auch weiterhin eine führende Rolle einnimmt. 2016 analysierte OLAF mithilfe dieser Instrumente die „Panama Papers“ und leitete daraufhin mehrere Untersuchungen ein.

Außerdem unterstützte das Amt die Europäische Kommission 2016 dabei, Fortschritte im Zusammenhang mit zwei wichtigen politischen Initiativen zu erzielen. In einem Fall wurde beschlossen, schwere Mehrwertsteuerdelikte in den Geltungsbereich der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug aufzunehmen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Europäische Staatsanwaltschaft im Rahmen eines Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit eingerichtet werden würde.

In diesem Bericht nutzt OLAF-Generaldirektor Giovanni Kessler die Gelegenheit auch dazu, eine Bewertung der Tätigkeit von OLAF in den letzten Jahren und einen Ausblick auf die Zukunft des Amts zu geben.



Vorwort

Es ist mir eine große Freude, Ihnen den Jahresbericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) für 2016 vorstellen zu können. Im vergangenen Jahr hat OLAF nicht nur seine starken Untersuchungsleistungen beibehalten, sondern sich außerdem auf große Betrugsfälle mit grenzüberschreitendem Charakter konzentriert, bei denen die Sachkenntnis und das Engagement des Amtes Wesentliches für die EU-Steuerzahler bewirken konnten, indem konkrete Ergebnisse beim Schutz ihrer Gelder und des EU-Haushalts insgesamt erzielt wurden. OLAF hat weiter auf der Grundlage aufgebaut, die mit der Reform des Amtes im Jahr 2012 geschaffen wurde, und dabei die Dauer seiner Untersuchungen kontinuierlich verringert. Infolge dieser Arbeit empfahl das Amt 2016 die Wiedereinziehung von 631 Mio. EUR zugunsten des EU-Haushalts.

Nach jeder Veröffentlichung eines OLAF-Berichts wurden uns unweigerlich Fragen zum Wesen unserer Untersuchungen und zu den Entwicklungen gestellt, die wir bei den Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit EU-Mitteln feststellen konnten. Unsere institutionellen Akteure wollten ebenso wie EU-Bürger und Journalisten wissen, welche Arten von Fällen uns am häufigsten begegneten, wie sich die Betrugsmuster veränderten und welche Arten von Aktivitäten eine OLAF-Untersuchung auslösen würden. Aus diesem Grund haben wir uns dieses Jahr entschieden, uns darauf zu konzentrieren, den Lesern ein besseres Verständnis des Kerns der OLAF-Untersuchungsarbeit und der jüngsten Entwicklungen zu vermitteln, die die Untersuchungen des Amtes aufgezeigt haben. Sie können deshalb in diesem Bericht lesen, warum das öffentliche Auftragswesen nach wie vor ein attraktiver Bereich für Betrüger ist, wie Offshore-Konten zunehmend dazu genutzt werden, Erträge aus solchen Straftaten zu verschleiern, inwiefern Korruption weiterhin ein fast universeller Aspekt in den untersuchten Betrugsfällen ist oder wie hochorganisierte, grenzüberschreitend agierende kriminelle Banden beim Betrug durch Unterbewertung vorgehen.

Dieser ausführliche Einblick in die anspruchsvolle und vielfältige Arbeit eines OLAF-Untersuchungsbeauftragten wird Ihnen zeigen, wie sich OLAF durch interne Reformen und ständige Weiterentwicklung zu einer leistungsstarken Untersuchungsstelle entwickelt hat, deren Arbeitsschwerpunkt und Kompetenzen darauf ausgerichtet sind, umfassende und komplexe grenzüberschreitende Betrugsfälle aufzudecken, in deren Folge häufig die Wiedereinziehung bzw. Nacherhebung von mehreren Millionen Euro empfohlen wird.

Um die Untersuchungsbeauftragten bei der Erbringung hochwertiger Ergebnisse zu unterstützen, hat OLAF hochmoderne Untersuchungstechniken und -Instrumente entwickelt und gefördert. Mit seinen Datenerschließungs- und Analysefähigkeiten, die derzeit in Europa fast beispiellos bei einer Verwaltungsstelle sind, konnte OLAF im Jahr 2016 komplexe Herausforderungen wie die Analyse der „Panama Papers“ in Angriff nehmen. So haben wir dieses Jahr auch der Innovation bei OLAF einige Bedeutung beigemessen, was unseren Leserinnen und Lesern häufig weniger bekannt, aber für die Effizienz einer modernen Untersuchungsstelle grundlegend ist.

OLAF verdankt seine hervorragenden Ergebnisse den Kompetenzen, dem Engagement und dem Einsatz seiner ausgezeichneten Mitarbeiter, die unermüdlich dafür gearbeitet haben, dass das Geld der EU-Bürger gut geschützt wird und dass Betrüger rechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Ebenso dankbar ist OLAF für die positive Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und seinen institutionellen Partnern auf EU- und internationaler Ebene.

Zu guter Letzt und weil dies das letzte Jahr meines Mandats ist, möchte ich Ihnen allen für Ihren Beitrag zur Arbeit von OLAF und die diesbezügliche Unterstützung danken. Nur mit der Hilfe verantwortungsvoller europäischer Bürgerinnen und Bürger, die verstehen, wie wichtig es ist, die rechtmäßige Verwendung der EU-Mittel sicherzustellen, gelingt es uns, die finanziellen Interessen der Europäischen Union zu schützen und das Verhalten der EU-Bediensteten an den höchsten ethischen Maßstäben zu messen. Abschließend möchte ich noch meine große Hochachtung gegenüber den Mitarbeitern von OLAF zum Ausdruck bringen – ich bin stolz auf unsere fast siebenjährige Zusammenarbeit und hätte mir kein besseres, kompetenteres Team wünschen können!

Giovanni Kessler

OLAF-Generaldirektor



Inhalt

1. Auftrag und Mandat	9
2. OLAF-Untersuchungstätigkeit: aktuelle Entwicklungen der Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung	12
2.1. Überblick über die OLAF-Untersuchungsleistungen im Jahr 2016	12
2.2. OLAF an der Spitze umfassender und komplexer grenzüberschreitender Untersuchungen	15
2.3. Das OLAF-Mandat für Untersuchungen in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU	22
3. OLAF auf der europäischen und der internationalen Bühne	24
3.1. Verhinderung und Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Einnahmen	24
3.2. Beziehungen von OLAF zu seinen Partnern	26
4. Partnerschaften bei der Betrugsbekämpfung: Betrachtung der von den Adressaten der OLAF-Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen	28
4.1. Finanzielle Folgemaßnahmen	28
4.2. Justizielle Folgemaßnahmen	32
4.3. Disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen	34
5. Schwerpunkt Kapitel: OLAF und Innovation	35
5.1. Premiere im Jahr 2016: umfassende OLAF-Analyse der „Panama Papers“	35
5.2. Die IDCP-Plattform: grenzüberschreitender Kontrollabgleich	35
5.3. OLAFs operative Analysen und digitalforensische Maßnahmen	36
6. Betrugsbekämpfungspolitik	38
7. Beziehungen zum Überwachungsausschuss	41
8. Datenschutz, Rechtmäßigkeitskontrollen und Beschwerden	42
9. Personal und Haushalt	44
10. Kommunikation	47
11. Ausblick des OLAF-Generaldirektors	48
12. Statistischer Anhang: ergänzende Daten zu den OLAF-Untersuchungstätigkeiten	50



Sitz des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung in Brüssel



1. Auftrag und Mandat



AUFTRAG

Aufdeckung, Untersuchung und Unterbindung von Betrug mit EU-Mitteln

MANDAT

Das Mandat von OLAF umfasst:

- ▶ die Durchführung unabhängiger Untersuchungen von Betrug, Korruption und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit EU-Mitteln, um sicherzustellen, dass das Geld der EU-Steuerzahler solchen Projekten zugutekommt, die die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum in Europa fördern;
- ▶ die Durchführung von Untersuchungen bei schwerwiegendem Fehlverhalten von Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe und -Einrichtungen, um so zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die EU-Organe und Einrichtungen beizutragen;
- ▶ die Entwicklung einer EU-Betrugsbekämpfungspolitik.

ZUSTÄNDIGKEITEN

OLAF kann Sachverhalte im Zusammenhang mit Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Straftaten in folgenden Bereichen untersuchen:

- ▶ sämtliche EU-Ausgaben: Die wichtigsten Ausgabenkategorien sind die Strukturfonds, die Agrarpolitik und Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums, direkte Ausgaben und Außenhilfe;

- ▶ einige Bereiche der EU-Einnahmen, hauptsächlich Zölle; bei Verdacht auf schwerwiegendes Fehlverhalten von Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe und -Einrichtungen kann OLAF ebenfalls Untersuchungen einleiten.

OLAF ist Teil der Europäischen Kommission und fällt seit Januar 2017 unter die Verantwortung von Günther Oettinger als neuem Kommissar für Haushalt und Personal.

In der Wahrnehmung seines Untersuchungsmandats handelt OLAF jedoch völlig unabhängig.

UNSERE AKTIVITÄTEN

Die Untersuchungstätigkeiten von OLAF umfassen:

- ▶ die Bewertung eingehender Hinweise, um festzustellen, ob ausreichende Gründe für die Einleitung einer Untersuchung vorliegen;
- ▶ die Durchführung verwaltungsrechtlicher Untersuchungen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit nationalen straf- bzw. verwaltungsrechtlichen Untersuchungsbehörden sowie mit EU- und internationalen Stellen;
- ▶ die Unterstützung von Untersuchungen nationaler Behörden zur Betrugsbekämpfung;
- ▶ die Empfehlung erforderlicher Maßnahmen, die von zuständigen EU- oder nationalen Behörden durchgeführt werden sollten;
- ▶ die Überwachung dieser Maßnahmen, um die Wirkung von OLAFs Arbeit zu bewerten und die von OLAF gebotene Unterstützung besser an die Bedürfnisse der zuständigen nationalen Behörden anzupassen.



Die Verantwortung für einen großen Teil der EU-Ausgaben ist auf europäische, nationale, regionale und lokale Ebenen verteilt. Selbst wenn EU-Organe und Einrichtungen die Mittel selbst verwalten, werden die Ausgaben häufig über nationale Grenzen hinweg und manchmal sogar außerhalb der EU getätigt. Daher kann OLAF Betrugsfälle, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet sind, nur in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aufdecken, untersuchen und strafrechtlich verfolgen.

OLAFs Fälle betreffen regelmäßig:

- ▶ Betrug bei grenzüberschreitender Auftragsvergabe oder Korruption bei Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit EU-Finanzierung;
- ▶ Doppelfinanzierung, bei der ein Projekt täuschungsbedingt mehrfach durch verschiedene Geber finanziert wird, die keine Kenntnis von den Beiträgen der jeweils anderen Geber haben;
- ▶ Subventionsbetrug in verschiedenen Formen, wobei Betrüger sich die Schwierigkeiten bei der Verwaltung und Kontrolle transnationaler Ausgabenprogramme zunutze machen; Beispiele sind etwa die Einreichung derselben Forschungsarbeit bei mehreren Fördereinrichtungen innerhalb oder außerhalb der EU-Grenzen, Plagiat – das Kopieren

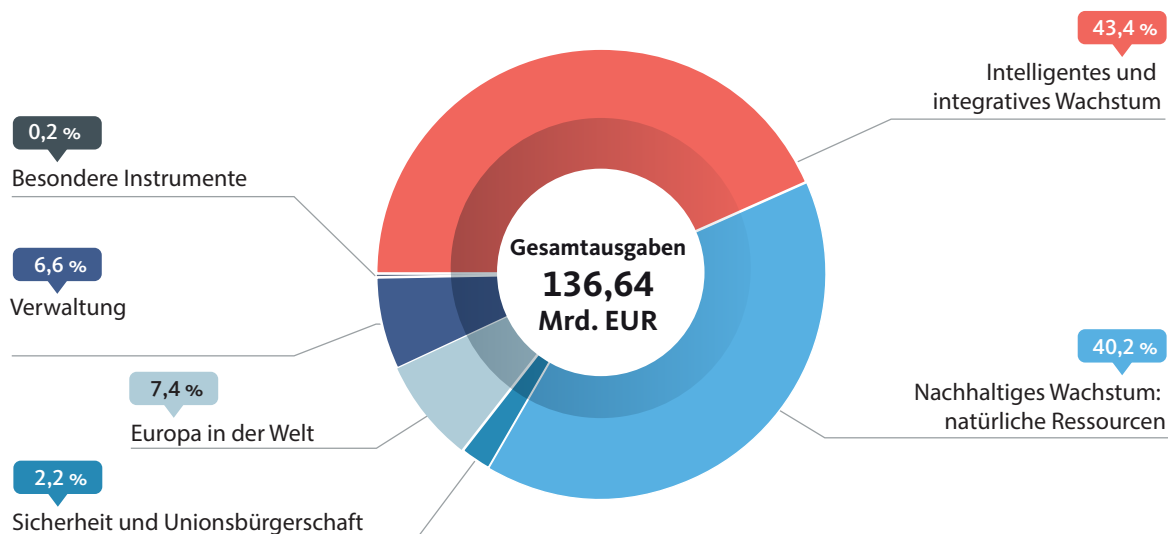
von Forschungsarbeiten, die bereits von anderen durchgeführt wurden – sowie eine bewusste und grobe Missachtung der Bedingungen für finanzielle Unterstützung;

- ▶ Zollbetrug, bei dem die Betrüger versuchen, die Zahlung von Zollgebühren (EU-Eigenmittel), beispielsweise durch Schmuggeln von Waren in die EU, zu umgehen.

Bei EU-Einrichtungen besteht ebenso wie auch bei anderen Arbeitgebern die Gefahr, dass ihre Mitglieder und Mitarbeiter hinsichtlich ihrer Entlohnung, Zulagen, Reise- und Umzugskosten sowie Sozialversicherungs- und Gesundheitsleistungen betrügen. Sie sind darüber hinaus dem Risiko von Korruption in öffentlichen Vergabeverfahren und der Gefahr von anderweitigem unlauterem Verhalten (z. B. Versuche einer unerlaubten Einflussnahme auf Entscheidungs- oder Einstellungsverfahren) ausgesetzt. Diese Risiken erhöhen sich in gewissem Umfang nochmals durch den grenzüberschreitenden Charakter der Geschäftstätigkeit in der EU, was zudem die Durchführung von Untersuchungen erschwert. OLAF hat daher ein besonderes Mandat zur Durchführung sogenannter „interner“ Untersuchungen, wenn ihm Hinweise auf ein mögliches Fehlverhalten von Mitarbeitern und Mitgliedern der EU-Organe und -Einrichtungen vorliegen.



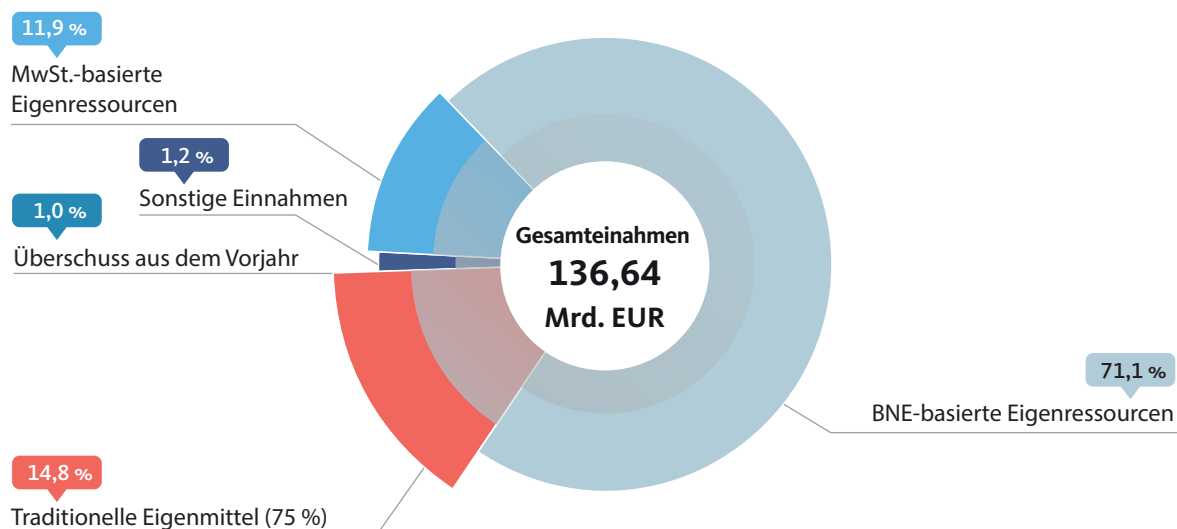
Abbildung 1: EU-Ausgaben 2016



Quelle: ABl. L 51 vom 28.2.2017, S. 13.

Schutzvermerk: Diese Beträge müssen noch einer Zuverlässigkeitsüberprüfung durch den Europäischen Rechnungshof unterzogen werden.

Abbildung 2: EU-Einnahmen 2016



Quelle: ABl. L 51 vom 28.2.2017, S. 14.

Schutzvermerk: Diese Beträge müssen noch einer Zuverlässigkeitsüberprüfung durch den Europäischen Rechnungshof unterzogen werden.

2. OLAF-Untersuchungstätigkeit: aktuelle Entwicklungen der Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung

Abbildung 3: OLAF-Untersuchungstätigkeiten im Jahr 2016: weiterhin hervorragende Ergebnisse



In den letzten fünf Jahren hat OLAF eine umfassende Umstrukturierung durchlaufen, wobei die Leitung und die Mitarbeiter gemeinsam bedeutende Anstrengungen unternommen haben, um die Effizienz seiner Untersuchungsfunktion zu verbessern. Diese Strategie hat Erfolg gezeigt, indem sich OLAF zu einer leistungsstarken Einrichtung entwickelt hat, deren Schwerpunkt eindeutig auf komplexen Fällen und der Erzielung konkreter Ergebnisse für die EU-Steuerzahler liegt. Die Gemeinkosten wurden gesenkt, die Ressourcen möglichst weitgehend auf Untersuchungen umverteilt und die notwendigen Infrastrukturinvestitionen vorgenommen, um diesen investigativen Schwung zu unterstützen. Im OLAF-Bericht 2015 heißt es, dass das Amt in den letzten beiden Jahren angesichts der aktuell verfügbaren Ressourcen seine „Reise-flughöhe“ bei den Untersuchungsleistungen erreicht hat. Aus diesem Grund konzentriert sich der diesjährige Bericht neben der Vorstellung der Leistungsindikatoren darauf, den Kern der OLAF-Untersuchungstätigkeit und die jüngsten Entwicklungen darzustellen, die die Untersuchungen des Amts aufgezeigt haben.

2.1. Überblick über die OLAF-Untersuchungsleistungen im Jahr 2016

Kurz gesagt zeigen die oben dargestellten Leistungsindikatoren, dass OLAF im Jahr 2016 weiterhin sehr gute Leistungen erzielt und damit seinen Kurs der vergangenen Jahre ungehindert fortgesetzt hat. Nach ausführlicher Analyse der eingegangenen Hinweise in 1 157 Auswahlverfahren leitete OLAF 219 Untersuchungen ein. Es schloss 272 Untersuchungen ab, zu denen es den zuständigen Behörden auf EU- und nationaler Ebene 346 Empfehlungen übermittelte. Infolge seiner im Jahresverlauf abgeschlossenen Untersuchungen empfahl das Amt die Wiedereinziehung von 631 Mio. EUR zugunsten des EU-Haushalts. Diese Mittel werden schrittweise in den EU-Haushalt zurückgeführt, sodass sie neu an Projekte vergeben werden können, mit denen Wachstum und Beschäftigung in Europa gefördert werden. OLAF ist es 2016 auch gelungen, die Dauer seiner Untersuchungen auf insgesamt 18,9 Monate weiter zu verringern, während für die Auswahl dieser Untersuchungen unverändert im Durchschnitt 1,7 Monate gebraucht wurden. Eine ausführliche Darstellung dieser und anderer Indikatoren ist im Anhang zu diesem Bericht enthalten.



Abbildung 4: Beispiel eines von OLAF aufgedeckten Betrugs durch Unterbewertung



Nähere Einzelheiten zu dieser Untersuchung sind Gegenstand dieses Kapitels.

Entsprechend der Vorgehensweise, die sich in den vergangenen Jahren etabliert hat, werden nachstehend die Untersuchungen aufgeschlüsselt, die OLAF im Jahr 2016 abgeschlossen hat und die mit der Verwendung von ganz oder teilweise auf nationaler oder regionaler Ebene verwalteten EU-Mitteln im Zusammenhang stehen. Die Aufschlüsselung ist nicht als Rangliste der Betrugsfälle in Europa zu lesen, sondern soll vielmehr verdeutlichen, wo

2016 der geografische Schwerpunkt der OLAF-Untersuchungstätigkeit lag, der sich auch nach Umfang, Art und Qualität der eingegangenen Hinweise richtete.

Aus Abbildung 6 wird deutlich, dass im Mittelpunkt der OLAF-Untersuchungstätigkeit, wie schon in den vergangenen Jahren, der Bereich der Strukturfonds stand. 2016 folgte darauf dicht der Bereich Zölle und Handel, in dem OLAF eine größere Anzahl an Untersuchungen eingeleitet hat.

Abbildung 5: Im Jahr 2016 abgeschlossene Untersuchungen über die Verwendung von ganz oder teilweise auf nationaler oder regionaler Ebene verwalteten EU-Mitteln

		<i>Mit Empfehlungen abgeschlossen</i>
Rumänien	21	11
Polen	16	8
Ungarn	13	11
Bulgarien	11	4
Griechenland	9	3
Italien	8	6
Slowakei	8	5
Tschechische Republik	5	1
Portugal	5	2
Kroatien	4	1
Niederlande	4	1
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	4	2
Frankreich	3	2
Litauen	3	1
Deutschland	2	1
Sri Lanka	2	2
Vereinigtes Königreich	2	2
Äthiopien, Ghana, Guyana, Israel, Kamerun, Kasachstan, Kirgisistan, Kiribati, Kongo (Brazzavile), Madagaskar, Malawi, Nepal, Niger, Österreich, Serbien, Simbabwe, Slowenien, Spanien, Syrien, Togo, Türkei	21 (1 pro Land)	14
Insgesamt	141	77

Abbildung 6: Ende 2016 laufende Untersuchungen nach Bereich

Bereich	2014	2015	2016
Strukturfonds	111	104	69
Außenhilfe	79	66	52
Zentral verwaltete Mittel	49	58	59
Zoll und Handel	56	50	60
EU-Personal	43	37	48
Agrarfonds	60	36	21
Sozialfonds	42	21	19
Tabak und gefälschte Waren	21	18	8
Neue Finanzinstrumente	13	8	8
Insgesamt	474	398	344



Der OLAF-Generaldirektor nimmt an einer gemeinsamen Zollaktion an der Grenze zwischen Rumänien und Moldau teil.

2.2. OLAF an der Spitze umfassender und komplexer grenzüberschreitender Untersuchungen

Über die im vorigen Abschnitt behandelten Indikatoren hinaus wird im diesjährigen Bericht ausführlicher auf die OLAF-Untersuchungsarbeit eingegangen, um die Entwicklungen aufzuzeigen, die die OLAF-Untersuchungsbeauftragten aus den jüngsten Fällen, von denen die meisten 2016 abgeschlossen wurden, hergeleitet haben. Da sich die Analyse auf empirische Nachweise stützt, wird keine umfassende Liste der abgeschlossenen OLAF-Untersuchungen aufgeführt. OLAF hat ein besonderes Mandat zur Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Finanzmitteln der Europäischen Union. Das Amt profitiert zudem von einer besonderen Stellung, da es ihm die grenzüberschreitende Dimension seiner Tätigkeit erlaubt, sich ein vollständiges Bild von den sich verändernden Betrugsmustern in ganz Europa zu machen. In den vergangenen Jahren hat sich OLAF bemüht, die Betrugsfälle mit den größten Auswirkungen in den Mittelpunkt seiner Tätigkeit zu stellen, d. h. Untersuchungen mit komplexem, grenzüberschreitendem Charakter, bei denen der transeuropäische Blickwinkel von OLAF bei der Betrugsbekämpfung einen deutlichen Zusatznutzen bringt. Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungen gelangt OLAF zu der Einschätzung, dass sich nicht nur Europa in vielerlei Hinsicht weiterentwickelt hat – von einem geänderten politischen Umfeld bis hin zu einem stärker liberalisierten Markt –, sondern sich auch die Betrüger an

diese neuen Gegebenheiten angepasst haben und kontinuierlich neue und kreative Methoden entwickeln, mit denen sie EU-Gelder abschöpfen wollen. Nachstehend werden einige besonders auffällige Entwicklungen analysiert, die in OLAF-Untersuchungen zutage getreten sind.

A. VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE: NOCH IMMER EIN ATTRAKTIVER „MARKTPLATZ“ FÜR BETRÜGER, AUF DEM BESTECHUNG UND OFFSHORE-KONTEN ALS HILFSMITTEL FÜR DIE DELIKTE DIENEN

Jeder danach gefragte OLAF-Untersuchungsbeauftragte wird bestätigen, dass ein Großteil der Untersuchungen des Amts mit Betrugsvorwürfen im Bereich der **öffentlichen Auftragsvergabe** in Zusammenhang steht. Gründliche Dokumentenprüfungen und gewissenhafte Kontrollen vor Ort haben verschiedene grundlegende Aspekte aufgezeigt, die diesen speziellen Bereich besonders anfällig für betrügerische Handlungen machen. Beispielsweise sind einige der geltenden nationalen Rechtsvorschriften, Anordnungen oder Beschlüsse zur öffentlichen Auftragsvergabe kompliziert gestaltet und auf unverständliche Weise formuliert, was selbst bei den Vergabebehörden zu Anwendungsschwierigkeiten führt. Darüber hinaus fehlt es einigen Behörden an der Verwaltungskapazität und Sachkenntnis, um die Vorschriften in kohärenter und einheitlicher Weise anwenden zu können, und in bestimmten Fällen sind die Mitglieder der Bewertungsausschüsse nicht ausreichend qualifiziert, was insbesondere auf die Bewertung von Ausschreibungsangeboten für komplexe Infrastrukturen zutrifft. Darüber hinaus

gibt es Fälle, in denen die Regulierungsbehörden ihre Prüfungen, Kontrollen und Überprüfungen oberflächlich oder in unzureichender Weise durchführen.



Ein Beispiel bietet eine OLAF-Untersuchung, die mit Ausschreibungen zu EU-finanzierten Projekten für den Ausbau der Binnenwasserstraßen in Kroatien im Zusammenhang stand. Es wurde aufgezeigt, wie die Ausgaben in einem Nischenmarkt, in dem nur wenige Teilnehmer die gewünschten Dienstleistungen erbringen können und daher als potenzielle Bieter infrage kommen, das perfekte Umfeld für Betrug bieten können. Die OLAF-Untersuchung ergab, dass ein ortsansässiger Unternehmer das Ausschreibungsverfahren beeinflusste, indem er sich Zugang zu vertraulichen Unterlagen verschaffte und die technischen Anforderungen zu seinem Vorteil lenkte. Anschließend tat er sich mit anderen europäischen Unternehmen zusammen, um mit ihnen gemeinsam den Markt zu manipulieren. Durch ein abgestimmtes Vorgehen gelang es den Betrügern, die Konkurrenz auszuschalten und die EU-finanzierten Projekte unter sich aufzuteilen. OLAF arbeitete bei der Beweiserhebung mit den nationalen Behörden zusammen; in drei Mitgliedstaaten laufen derzeit noch Ermittlungsverfahren. Außerdem übermittelte OLAF der Europäischen Kommission eine finanzielle Empfehlung zur Wiedereinziehung von 1,2 Mio. EUR.

Angesichts solcher Probleme haben die OLAF-Sachverständigen in den letzten Jahren ein System mit **Warnsignalen**¹ („Red Flags“) entwickelt, das Anhaltspunkte dafür liefern kann, ob bei einem bestimmten Beschaffungsprojekt eine höhere Wahrscheinlichkeit für Betrug oder Korruption besteht. Die Warnsignale können die Bieter (zwischen denen zum Beispiel mehrere nicht angegebene Verbindungen bestehen könnten), die Bewertungsteams oder die Verfahren selbst (sehr große Ausschreibungen, zu kurzer Zeitraum für das Antragsverfahren, Änderungen der Projektbeschreibung nach der Vergabe usw.) betreffen.



Derartige Warnsignale traten beispielsweise in einer OLAF-Untersuchung zutage, die 2016 abgeschlossen wurde und einen grenzüberschreitenden Betrugsfall mit einer Summe von 17,6 Mio. EUR betraf. Bei der Untersuchung wurde ein fiktives System für die Unterauftragsvergabe aufgedeckt, mit dem die angegebenen Preise für die Lieferung von Medizintechnik aus der Tschechischen Republik in die Slowakei künstlich erhöht wurden. In seiner Untersuchung stellte OLAF fest, dass es bei dem öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu diesem Auftrag schwerwiegende Verstöße gegeben hatte

und dass für die gelieferte Medizintechnik viel zu hohe Preise angegeben worden waren, wodurch die finanziellen Interessen der EU stark geschädigt wurden. OLAF übermittelte der Europäischen Kommission eine finanzielle Empfehlung zur Wiedereinziehung aller fraglichen EU-Gelder und den slowakischen Justizbehörden eine justizielle Empfehlung, in der die Weiterverfolgung der aufgedeckten Fälle angeraten wurde.

Viele **Betrugsfälle im Bereich des öffentlichen Auftragswesens sind grenzüberschreitend**, da es bei den neuen Betrugsszenarien häufig einen öffentlichen Auftraggeber aus einem Mitgliedstaat und Bieter aus mehreren anderen Mitgliedstaaten gibt, die ihre Arbeit als Unteraufträge an Unternehmen weitervergeben, die sich ebenfalls in verschiedenen Ländern befinden.



Eine von OLAF 2016 abgeschlossene Untersuchung, die einen Betrugsfall im Zusammenhang mit EU-Geldern betraf, die zur Finanzierung von Programmen für die kostenlose Abgabe von Nahrungsmitteln an die ärmsten europäischen Bürgerinnen und Bürger vorgesehen waren, veranschaulicht diese Entwicklung in perfekter Weise. Eine kriminelle Bande in Bulgarien verwendete ein kompliziertes System von Phantomkäufen, Vertriebsgesellschaften und Offshore-Konten, um die Erträge zu verschleiern, die sie durch die Bestechung hochrangiger Beamter in einer rumänischen Zahlstelle erzielt hatte. Unter Begehung korruptionsbezogener schwerer Straftaten machten die Beamten falsche Angaben und leisteten illegale Vorschusszahlungen für Waren, die nie geliefert wurden. Dies führte dazu, dass 26,7 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt umgeleitet wurden und die kriminelle Bande zusätzlich einen „Marktgewinn“ von 5,98 Mio. EUR aus dem rechtswidrigen Verkauf der Waren auf dem offenen Markt erzielte. Im Zuge seiner Befragungen deckte OLAF auf, dass das kriminelle Netzwerk bei der Ausübung der betrügerischen Handlungen in mindestens acht verschiedenen Ländern, darunter sechs EU-Mitgliedstaaten, illegale Handlungen durchgeführt hatte. Als Beitrag dazu, dass die Mittel tatsächlich einigen der am stärksten gefährdeten Mitgliedern der Gesellschaft zugutekommen können, übermittelte OLAF der Europäischen Kommission eine finanzielle Empfehlung zur Wiedereinziehung von 26,7 Mio. EUR. In Rumänien und Bulgarien laufen derzeit Gerichtsverfahren zu diesem Fall.

Die **Nutzung von Offshore-Konten zum Verschleiern der Erträge aus Straftaten** ist eine häufige Praxis in großen Fällen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

¹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf



OLAF deckt in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten komplexe grenzüberschreitende Betrugsfälle auf.



OLAF schloss 2016 beispielsweise eine Untersuchung zu einem Verkehrsprojekt in Ungarn ab, bei dem es um 1,7 Mrd. EUR ging und mehrere internationale spezialisierte Bauunternehmen maßgeblich beteiligt waren. OLAF nutzte seine grenzüberschreitenden Befugnisse, um Befragungen in Ungarn und dem Vereinigten Königreich durchzuführen und die Projektverbindungen zu Unternehmen in Drittländern zurückzuerfolgen. Außerdem überprüfte das Amt die Angebote der Auftragnehmer, die Inanspruchnahme von Unterauftragnehmern und von Beratungsunternehmen sowie die Nutzung von Offshore-Konten. Die Untersuchung zeigte sehr ernsthafte Unregelmäßigkeiten sowie möglichen Betrug und mögliche Korruption bei der Durchführung des Projekts auf. Infolge der Untersuchung empfahl OLAF der Europäischen Kommission die Wiedereinzahlung von 228 Mio. EUR und der Europäischen Investitionsbank die Wiedereinzahlung weiterer 55 Mio. EUR. Außerdem übermittelte OLAF justizielle Empfehlungen an Ungarn und das Vereinigte Königreich, in denen es beiden Mitgliedstaaten dazu riet, seine Erkenntnisse in den dort laufenden Gerichtsverfahren zu berücksichtigen.

Wenn es einen weiteren roten Faden gibt, der sich allgemein durch die Untersuchungen von OLAF und speziell durch seine Untersuchungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zieht, dann ist es die **Existenz und Begehung von Korruption**.




Zum Beispiel erhielt OLAF in einem weiteren Fall Hinweise von einer anonymen Quelle bezüglich eines EU-finanzierten Projekts zur Verbesserung der Wettbewerbsposition im Kosovo². Die Vorwürfe betrafen Machtmissbrauch, die Offenlegung vertraulicher Informationen über die Bewertung der Ausschreibungsangebote, Korruptionspraktiken und Verfahrensfehler. Die bereitgestellten Informationen deuteten auf mögliche Absprachen eines EU-Mitarbeiters mit einem Ministerialbeamten und einem Vertreter eines am Ausschreibungsverfahren beteiligten Unternehmens hin. OLAF koordinierte seine Untersuchung mit den nationalen Justizbehörden des Kosovo. Die Untersuchung bestätigte die Vorwürfe der versuchten Manipulation des Ausschreibungsverfahrens. OLAF stellte fest, dass der Ministerialbeamte und der Vertreter des Bieterunternehmens während des Bewertungsprozesses vertrauliche Informationen ausgetauscht und damit versucht hatten, das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens zu beeinflussen. Darüber hinaus konnte geklärt werden, dass der EU-Mitarbeiter nicht in diese Manipulationsversuche verwickelt war. Nach dem Abschluss der Untersuchung im Jahr 2016 übermittelte OLAF die zusammengetragenen Informationen an die Justizbehörden des Kosovo. Diese Informationen wurden anschließend verwendet, um Gerichtsverfahren gegen die beiden Beteiligten einzuleiten.

² Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge



 OLAF kann Untersuchungen überall – in und außerhalb der EU – durchführen, wo EU-Gelder ausgegeben werden, und macht von dieser Befugnis auch Gebrauch. In einem Fall vermutete die EU-Delegation eines afrikanischen Landes Unregelmäßigkeiten und möglichen Betrug in Verbindung mit einem Ausschreibungsverfahren, bei dem einem ortsansässigen Unternehmen ein öffentlicher Bauauftrag erteilt worden war. Die betroffenen Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds beliefen sich auf knapp 3 Mio. EUR. Die EU-Delegation führte eine Finanzprüfung durch, die finanzielle Unregelmäßigkeiten, insbesondere nicht förderfähige Kosten, sowie mehrere Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Ausschreibungsverfahren aufzeigte, das unter der Verantwortung des institutionellen Partners eingerichtet worden war, darunter zahlreiche Annullierungen von aufeinanderfolgenden Ausschreibungsverfahren für diesen Bauauftrag und die letztendliche Vergabe des Auftrags an den langjährigen Partner dieser Einrichtung. In seiner Untersuchung konnte OLAF Beweise dafür sichern, dass der Bauauftrag unrechtmäßig unter Verletzung der Vergaberegeln an diesen langjährigen Partner vergeben worden war. Es stellte sich heraus, dass der ortsansässige Partner zuvor an der Ausarbeitung der Leistungsbeschreibung für diesen Bauauftrag beteiligt gewesen war, die Vergabebedingungen für den Auftrag nicht erfüllte und zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung kurz vor der Insolvenz stand. OLAF konnte nachweisen, dass ein Mitarbeiter des institutionellen Partners und der Geschäftsführer des Ausschreibungsgewinners

in Korruption verwickelt waren. Es wurden mehrere Nachweisdokumente in Kopie sichergestellt, denen zufolge der Ausschreibungsgewinner schon vorher über die Einzelheiten der Ausschreibung in Kenntnis gesetzt und zwischen den beiden Beteiligten im Vorfeld die Zahlung von Bestechungsgeldern vereinbart worden war. Mit den bewilligten EU-Mitteln sollten dann weitere Bestechungsgelder an kommunale Verwaltungsbehörden gezahlt werden. Die Bestechungsgelder wurden schließlich in bar von dem Bankkonto des Auftragnehmers gezahlt, auf das die EU-Fördermittel überwiesen worden waren, und in der Buchführung als „Aufwendungen für Verwaltung und Repräsentation“ verbucht. OLAF gab finanzielle Empfehlungen ab, in denen es die Wiedereinzug eines Großteils der fraglichen EU-Mittel nahelegte.

B. FORSCHUNGS- UND BESCHÄFTIGUNGSBEIHILFEN: EIN LUKRATIVES BETRUGSMODELL?

In den letzten Jahren hat OLAF eine beträchtliche Anzahl an Betrugsfällen in den Bereichen **Wissenschaft und Forschung** untersucht. Die OLAF-Untersuchungsbeauftragten hatten zunehmend mit grenzüberschreitenden Betrugsfällen im Zusammenhang mit Beschäftigungsbeihilfen an Hochschulen und Forschungsinstituten zu tun. Mit EU-Beihilfen werden Fachleute aus Forschung und Industrie bei der Verbreitung ihres Wissens unterstützt. Leider gibt es Personen, die in diesem Zusammenhang Betrugsversuche zulasten des EU-Haushalts unternehmen.

Allgemein betrifft Betrug im Zusammenhang mit Beschäftigungsbeihilfen meist Fälle der Doppelfinanzierung. Dabei



erhalten die beschäftigenden Unternehmen von einem Mitgliedstaat einen Zuschuss zur Finanzierung der Beschäftigung, der zum Teil mit EU-Mitteln gezahlt wird, während sie die Arbeitszeit der betreffenden Beschäftigten gleichzeitig zu 100 % einem EU-Projekt zurechnen. Diese Praxis geht häufig mit der Angabe künstlich überhöhter Arbeitszeiten einher.



In einer neueren Untersuchung, die Personen aus vier verschiedenen Mitgliedstaaten und Drittländern betraf, verfolgte OLAF Hinweise auf systematischen Betrug bei der Einstellung und Entsendung einer großen Zahl von Wissenschaftlern, die an verschiedenen EU-Forschungsprojekten arbeiteten. Die beteiligten Personen verwendeten gefälschte Lebensläufe und Stundennachweise und hatten falsche Angaben zur Benennung von Personen gemacht, die entweder nicht die Kriterien zur Teilnahme an dem Projekt erfüllten oder eine persönliche Beziehung zu den Projektmanagern hatten. Dadurch wurden echte Wissenschaftler der Möglichkeit einer Finanzierung beraubt. OLAF führte die Untersuchung, die EU-Mittel in Höhe von über 3 Mio. EUR betraf, in enger Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten durch. Die Untersuchung wurde mit finanziellen und juristischen Empfehlungen abgeschlossen.

C. BETRUG IM ZUSAMMENHANG MIT EINNAHMEN: KRIMINELLE NETZE BETREIBEN KOMPLEXE GRENZÜBERSCHREITENDE SYSTEME ZUR UMGEHUNG VON ZOLLGEBÜHREN

Ein besonders lukrativer Bereich des Zollbetrugs ist die Umgehung von Antidumping- und Ausgleichszöllen. Eine Umgehung der Zollgebühren kann erreicht werden, indem die Art des Einfuhrerzeugnisses falsch deklariert oder ein falsches Ursprungsland angegeben wird, um so in den Genuss von Präferenzzöllen zu kommen. Eine mögliche Vorgehensweise besteht darin, die Transportbehälter auf ihrem Weg nach Europa auszutauschen und falsche Unterlagen zu verwenden oder, in den komplexeren Fällen, unechte Produktionsanlagen zu errichten, wo die fraglichen Erzeugnisse angeblich hergestellt werden.



2009 führte die EU Antidumping- und Ausgleichszölle für in den Vereinigten Staaten hergestellten Biodiesel ein, 2013 für Biodiesel aus Argentinien und Indonesien. Nach der Einführung solcher Maßnahmen werden die Einfuhren von OLAF-Sachverständigen generell überwacht und analysiert, um plötzliche Änderungen bei den erklärten Ursprungsländern festzustellen, was auf Zollbetrug hindeuten könnte. Die OLAF-Untersuchungsbeauftragten

wurden sofort auf Fälle aufmerksam, in denen Biodiesel in Drittländern wie Indien und Kanada gelagert und dann mit Angabe dieser beiden Länder als Ursprungsort in die Europäische Union wiederausgeführt wurde. Außerdem stellte OLAF fest, dass nunmehr große Mengen an Biodiesel über den Westbalkan in die EU eingeführt wurden. Das Amt leitete eine Untersuchung ein, um zu prüfen, ob Biodiesel tatsächlich illegal nach Europa eingeführt wurde.

Aufgrund des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen der EU und den Westlichen Balkanstaaten konnte OLAF die betreffenden Länder um Unterstützung ersuchen. Auch von den niederländischen, italienischen und US-Behörden wurde das Amt unterstützt. Darüber hinaus wurden im Rahmen einer gemeinsamen Ermittlung von OLAF mit den niederländischen und italienischen Zollbehörden sowie örtlichen Zollbehörden in den westlichen Balkanstaaten weitere Beweise für betrügerische Umladungen gesichert. Das bei OLAF verfügbare juristische und technische Fachwissen und die internationale Amtshilfe zwischen den Zollbehörden wurden nutzbringend dafür eingesetzt, diese komplexe Untersuchung erfolgreich durchzuführen. OLAF stellte fest, dass für Biodiesel, der aus den Ländern mit auferlegten Antidumpingzöllen stammte, bei der Einfuhr nach Europa fälschlicherweise Afrika als Ursprungsort angegeben wurde. In einigen Fällen lag die deklarierte unter der tatsächlichen Menge oder die Ware wurde in einem bestimmten EU-Land für einen bestimmten Zeitraum vorübergehend gelagert, um ihre Rückverfolgung zu erschweren. Bei anderen Gelegenheiten wurde Biodiesel bei der Einfuhr in die westlichen Balkanstaaten als gänzlich anderes chemisches Erzeugnis deklariert. Infolge dieser Untersuchung empfahl OLAF die Nacherhebung von mehr als 2 Mio. EUR.

Im vergangenen Jahr mussten sich die OLAF-Untersuchungsbeauftragten mit zunehmend komplexen Betrugsfällen – meist **Betrug durch Unterbewertung** – befassen, die von **hoch organisierten kriminellen Banden** begangen wurden.



OLAF untersuchte einen großen Fall von Zollbetrug, dessen Auswirkungen in der gesamten EU spürbar waren. Die Untersuchung wurde zwar erst Anfang 2017 abgeschlossen, aber im Laufe des Jahres 2016 erheblich vorangebracht. Die Untersuchungsbeauftragten und Analytiker von OLAF stellten ein Betrugsmuster fest, bei dem Gruppierungen der organisierten Kriminalität die EU-Häfen mit den schwächsten Kontrollen auskundschafteten, um bei der falschen Angabe zu niedrigeren Werten für Textil- und Schuhereinfuhren aus China nicht entdeckt zu werden.

Dies ist ein Beispiel für sogenannten **Betrug durch Unterbewertung**, bei dem Importeure Gewinne aus der Vermeidung von Zollgebühren und damit verbundenen Steuern schöpfen, indem sie weit weniger als die rechtmäßig geschuldeten Abgaben entrichten. Die OLAF-Untersuchung ergab, dass sich die wichtigste Drehscheibe für diesen betrügerischen Handelsverkehr im Vereinigten Königreich befand. Im Rahmen dieser Untersuchung führte OLAF eine umfassende Analyse aller Zollanmeldungen für Textil- und Schuhereinfuhren aus China durch, die im Vereinigten Königreich zwischen 2013 und 2016 eingereicht worden waren. Dabei stellte OLAF zum Beispiel fest, dass aus China eingeführte Hosen für Frauen im Vereinigten Königreich beim Zoll mit einem durchschnittlichen Preis von 0,91 EUR pro kg angemeldet wurden, obwohl im gleichen Zeitraum der Weltmarktpreis allein für das Ausgangsmaterial (Baumwolle) bei 1,44 EUR pro kg lag und der im Durchschnitt deklarierte Wert für das gleiche Erzeugnis in der gesamten EU bei 26,09 EUR pro kg lag.

OLAF errechnete für den EU-Haushalt einen Verlust von knapp 1,987 Mrd. EUR an Zollgebühren. Außerdem deckte die Untersuchung in Verbindung mit Einfuhren, die über das Vereinigte Königreich erfolgten, erhebliche Mehrwertsteuerhinterziehung auf, die auf Missbrauch bei der Aussetzung der Mehrwertsteuerzahlung – dem sogenannten Zollverfahren 42 – zurückzuführen war³. Da die Waren für die Märkte anderer Mitgliedstaaten wie Frankreich, Spanien, Deutschland und Italien bestimmt waren, sind es deren Einnahmen, die davon hauptsächlich betroffen sind. Für den Zeitraum 2013-2016 werden diese Mehrwertsteuerausfälle kumulativ im Bereich von 3,2 Mrd. EUR veranschlagt.

Trotz wiederholter Anstrengungen von OLAF und ungeachtet der Maßnahmen, die verschiedene andere Mitgliedstaaten zur Bekämpfung dieser Betrüger ergriffen haben, ist die Drehscheibe für Betrugsdelikte im Vereinigten Königreich weiter gewachsen. Infolgedessen übermittelte OLAF eine finanzielle Empfehlung an die Europäische Kommission, der zufolge vom Vereinigten Königreich die 1,987 Mrd. EUR⁴ an entgangenen Zollgebühren zugunsten des EU-Haushalts nacherhoben werden sollten, sowie eine verwaltungsrechtliche Empfehlung mit dem Ziel, die

missbräuchliche Anwendung des Zollverfahrens 42 zu verhindern. An die britische Staatsanwaltschaft (Crown Prosecution Service) wurde eine justizielle Empfehlung gerichtet, in der die Einleitung von Gerichtsverfahren gegen die Personen angeraten wurde, die an der Vermeidung von Zollgebühren in betrügerischer Absicht oder wissentlich an der Geldwäsche der Erträge aus dieser Straftat beteiligt waren. Auch die britische Steuer- und Zollbehörde (Her Majesty's Revenue and Customs) erhielt eine Empfehlung von OLAF, in der die Behörde dazu angehalten wurde, alle notwendigen Schritte zur Einführung von Risikoindikatoren zu unternehmen, mit denen die Gefahr der Unterbewertung von Textil- und Schuhereinfuhren aus China abgeschwächt wird, sowie geeignete Maßnahmen zur möglichst umfassenden Nacherhebung der hinterzogenen Zollgebühren zu ergreifen.

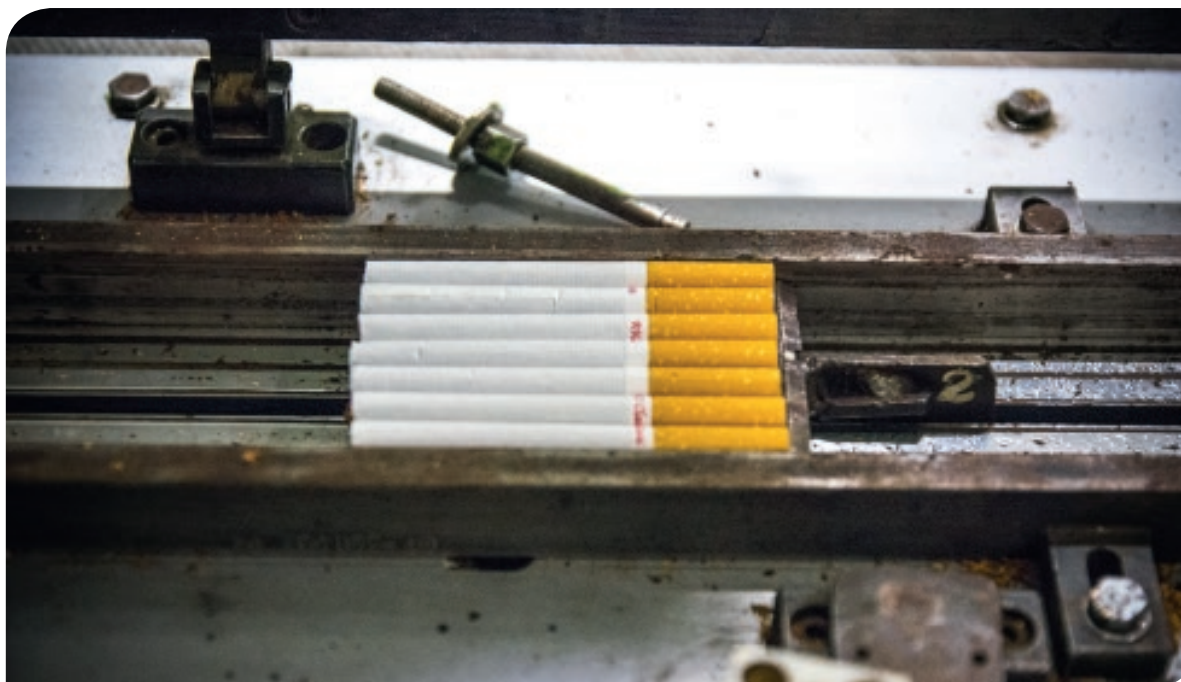
Komplexer Zollbetrug steht nicht immer mit der Unterbewertung von Waren im Zusammenhang. Die Bekämpfung des **Schmuggels von gefälschten Produkten** ist ebenfalls ein wichtiger Tätigkeitsbereich von OLAF im Rahmen seiner Bemühungen, den EU-Haushalt sowie allgemeiner die Gesundheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu schützen.



In einem Fall von 2016 überprüften die OLAF-Untersuchungsbeauftragten ein System, an dem mehrere Zollbehörden beteiligt sind und über das Mitteilungen zu Risikoinformationsblättern übermittelt werden. Sie stellten fest, dass die tschechischen Behörden die Beschlagnahme gefälschter Kugellager bei deren Einfuhr aus China in die Tschechische Republik gemeldet hatten. Die OLAF-Untersuchungsbeauftragten setzten sich mit den tschechischen Behörden in Verbindung und übermittelten die von dort erhaltenen Informationen als Mitteilung zur gegenseitigen Amtshilfe an alle Mitgliedstaaten mit dem Hinweis, auf weitere Lieferungen dieser Art zu achten. Infolgedessen erhielt OLAF einen Hinweis der französischen Zollbehörden zu drei Containern mit 21 Tonnen gefälschten Kugellagern, die an ein Unternehmen in Spanien adressiert waren. Die spanischen Zollbehörden führten gemeinsam mit OLAF-Untersuchungsbeauftragten und Vertretern des die Rechte innehabenden Unternehmens eine Kontrolle bei dem fraglichen spanischen Unternehmen durch, bei der mehr als 3 Tonnen gefälschte Kugellager beschlagnahmt wurden. Hier hörte die Arbeit von OLAF jedoch nicht auf. Die OLAF-Untersuchungsbeauftragten erbrachten den Nachweis, dass die von dem spanischen Unternehmen

³ Das Zollverfahren 42 sieht vor, dass Waren aus Nicht-EU-Ländern, die in einem EU-Mitgliedstaat in den freien Verkehr überführt werden, von der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr befreit sind, wenn sie von dort im Rahmen einer innergemeinschaftlichen Transaktion in einen anderen Mitgliedstaat weitertransportiert werden.

⁴ Da dieser Fall im Jahr 2017 abgeschlossen wurde, sind die 1,987 Mrd. EUR, deren Nacherhebung empfohlen wurde, nicht in dem Betrag enthalten, der in diesem Bericht zu den finanziellen Empfehlungen für 2016 angegeben wird.



eingeführten gefälschten Kugellager von einem chinesischen Unternehmen stammten, das offenbar noch aktiv war und seinen Handel mit gefälschten Kugellagern weltweit, darunter in der EU, weiterhin betrieb. Auf der Grundlage dieser Informationen ersuchte OLAF über seinen Verbindungsbeamten in China die dortigen Behörden, eine Untersuchung gegen dieses chinesische Unternehmen durchzuführen. Außerdem forderte OLAF bei den Behörden von Hongkong Informationen zu einem Unternehmen an, das ebenfalls in den illegalen Handel mit den in Frankreich und Spanien beschlagnahmten gefälschten Kugellagern verwickelt war. Die Untersuchungen sind noch im Gange.

D. DER SICH VERÄNDERNDE CHARAKTER DES ZIGARETTENSCHMUGGELS

Die Verbreitung von Schmuggel auf dem EU-Tabakmarkt hat in den letzten zehn Jahren deutlich abgenommen. Aus einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen von 2016 geht beispielsweise hervor, dass der Schmuggel von echten Phillips-Morris-Produkten auf dem illegalen Tabakmarkt der EU zwischen 2006 und 2014 um etwa 85 % zurückgegangen ist. Diese Entwicklung hat jedoch nicht zu einem Gesamtrückgang bei den illegalen Erzeugnissen auf dem EU-Markt geführt, da die Schmuggler ihr Hauptaugenmerk auf den **Handel mit Nichtmarkenzigaretten** („cheap whites“) verlegt haben.



Eine fünfmonatige Operation, bei der OLAF eng mit EU-Mitgliedstaaten und den Zollbehörden von Drittländern zusammenarbeitete, um verdächtige Zigarettenlieferungen nachzuverfolgen, führte Anfang 2016 zur Beschlagnahme von mehr als 58 Millionen Zigaretten im Hafen von Piräus, Griechenland. Die Zigaretten wurden in südosteuropäischen Ländern hergestellt, aber als zur Ausfuhr nach Asien bestimmte Ware deklariert. Nachdem sie zunächst in verschiedenen europäischen Häfen umgeladen und dann nach Asien gebracht worden waren, wurden die Billigzigaretten in ein zweites asiatisches Land geliefert, in Container verladen, als Gartenmöbel oder Steine deklariert und dann zurück nach Europa gebracht. Als Ergebnis der Zusammenarbeit von OLAF mit den Behörden in Asien und Griechenland wurden fünf Container, die für diese Schmuggeloperation verwendet worden waren, aufgespürt und bis zu ihrer Ankunft in Europa streng überwacht. Das kriminelle Netzwerk, das für den Schmuggel dieser Waren verantwortlich war, hatte seine illegalen Handlungen mithilfe von Offshore-Unternehmen und falschen Unterlagen verborgen.

In allen vorstehend dargelegten Fällen hat OLAF in führender Funktion an großen, komplexen grenzüberschreitenden Fällen mitgewirkt, bei denen es ihm gelungen ist, auf europäischer und oft auch internationaler Ebene einen klaren Zusatznutzen zu schaffen. Fünf Jahre nach seiner

umfassenden Neuorganisation hat OLAF seine „Reise-flughöhe“ hinsichtlich der Untersuchungsleistung erreicht und ist nun in Europa eine zentrale Stelle mit einzigartigem Charakter und der Fähigkeit, komplexe verwaltungsrechtliche Untersuchungen durchzuführen und konkrete Ergebnisse für die EU-Steuerzahler zu erbringen. Das Amt verfügt über die Sachverständigen, Werkzeuge und Kapazitäten, um neue Entwicklungen bei den Betrugsdelikten aufzudecken, um die Untersuchungsverfahren anzupassen und den Betrüger dadurch einen Schritt voraus zu sein.

2.3. Das OLAF-Mandat für Untersuchungen in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU

OLAF hat auch ein besonderes Mandat zur Durchführung interner Untersuchungen bei den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU mit dem Ziel, Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu bekämpfen. Das Amt untersucht schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit, die eine Verletzung der Pflichten der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union darstellen und die disziplinarisch und gegebenenfalls strafrechtlich geahndet werden können oder die eine vergleichbare Verletzung der entsprechenden Pflichten der Mitglieder der Organe und Einrichtungen darstellen. Tatsächlich birgt jeder wahrgenommene Mangel an Integrität bei den Einrichtungen ein Reputationsrisiko nicht nur für die einzelnen Einrichtungen, sondern für das gesamte europäische Projekt.

Der Aufgabenbereich von OLAF im Zusammenhang mit internen Untersuchungen konzentriert sich daher auf vermutete Fälle von schwerwiegendem Fehlverhalten. Während es keine allumfassende Definition für schwerwiegendes Fehlverhalten gibt, konzentriert sich OLAF – wie bei externen Untersuchungen auch – auf Fälle, bei denen der Einsatz seines Fachwissens gerechtfertigt ist. Es ist darauf hinzuweisen, dass solche internen Untersuchungen vergleichsweise selten vorkommen, da zahlreiche Mechanismen zur gegenseitigen Kontrolle vorgesehen sind, um Betrug und Fehlverhalten in den Organen und Einrichtungen der EU zu vermeiden. Außerdem arbeitet OLAF mit den Organen und Einrichtungen der EU kontinuierlich zusammen, um sie bei der Aufdeckung, Verhütung und Behandlung etwaiger Fälle dieser Art zu unterstützen.



OLAF erhielt Hinweise, dass ein Bediensteter, der bei einer EU-Agentur im Bereich Verträge und Finanzen beschäftigt war, Bestechungsgelder dafür verlangt haben sollte, gegen einen Lieferanten eine niedrigere Geldstrafe für die verspätete Lieferung von IT-Ausrüstung zu verhängen. Das beauftragte Unternehmen hatte mehrere von der Agentur bestellte Laptops nicht fristgerecht geliefert und den Vertragsbestimmungen zufolge mit möglichen finanziellen Folgen zu rechnen.

OLAF führte eine Überprüfung in den Räumlichkeiten der EU-Agentur durch und befragte den Betroffenen, der kurz darauf sein Amt niederlegte. Im Rahmen der Untersuchung wurde aufgedeckt, dass sich der für Verträge und Finanzen zuständige Bedienstete inoffiziell und außerhalb der Räumlichkeiten der Agentur – einmal in einer Bar und einmal in einem Park – mit Vertretern des IT-Lieferanten getroffen hatte. Bei diesen Treffen verlangte der Betroffene Bargeld, das in zwei braunen Umschlägen – mit 20 000 EUR bzw. 20 000 GBP – übergeben werden sollte. Als Gegenleistung für die Bestechungsgelder bot der Bedienstete die Herabsetzung der finanziellen Sanktionen an. Das Unternehmen machte jedoch reinen Tisch, willigte nie in die Zahlung der Bestechungsgelder ein und kooperierte während der Untersuchung von OLAF in umfassender Weise.

Infolge der Untersuchung übermittelte OLAF justizielle Empfehlungen an die zuständigen einzelstaatlichen Justizbehörden.

A. SCHEINBESCHÄFTIGUNG UND MISSBRÄUCLICHE VERWENDUNG VON ZULAGEN IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

Im Bereich der internen Untersuchungen war OLAF in den letzten Jahren mit einer zunehmenden Anzahl an Fällen befasst, die mit dem Europäischen Parlament in Verbindung standen. Während viele dieser Untersuchungen derzeit noch im Gange sind, ist nachfolgend eine Auswahl der Fälle aufgeführt, die im Jahr 2016 abgeschlossen wurden.

Diese Fälle betreffen in der Regel Scheinbeschäftigung, die missbräuchliche Verwendung oder Betrug bei der Beantragung von Zulagen, die missbräuchliche Verwendung von Geldern des Europäischen Parlaments zur Finanzierung der Tätigkeiten nationaler Parteien sowie Interessenkonflikte und mögliche Korruption. In solche Unregelmäßigkeiten können Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) und ihre Assistenten sowie Mitarbeiter des Europäischen Parlaments verwickelt sein.



In einem 2016 abgeschlossenen Fall deckten die OLAF-Untersuchungsbeauftragten schwerwiegende Unregelmäßigkeiten hinsichtlich der Aufwendungen auf, die ein Mitglied des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit der Beschäftigung seiner Assistenten erklärt hatte. In einem Fall stellte OLAF fest, dass ein MdEP einen gänzlich fiktiven Arbeitsvertrag für eine Person eingereicht hatte, die darin als sein Assistent angegeben wurde, obwohl sie nie für das Europäische Parlament tätig gewesen war. In einem zweiten Fall bezog eine als Assistent beschäftigte Person ein Gehalt und Zulagen für ihre Beschäftigung in Brüssel, obwohl sie für das MdEP in Wirklichkeit nie, wie es die Vorschriften verlangen, direkte Unterstützungsleistungen an den Arbeitsorten des Europäischen Parlaments erbrachte und gar keinen Wohnsitz in Brüssel hatte, obwohl dies als Bedingung im Arbeitsvertrag festgelegt war. Stattdessen lebte die Person an einem anderen Ort und unterstützte das MdEP auch nicht bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Europäischen Parlament, sondern arbeitete für die nationale Partei. Infolge seiner Untersuchung übermittelte OLAF dem Europäischen Parlament seinen Abschlussbericht mit der Empfehlung, mehr als 300 000 EUR (die Summe, auf die OLAF den finanziellen Schaden bezifferte, der dem Parlament entstanden war) wiedereinzuziehen und darüber hinaus gegen einen der Assistenten ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Außerdem gab OLAF seinen Abschlussbericht an die nationale Staatsanwaltschaft mit der Empfehlung weiter, Gerichtsverfahren gegen die Personen einzuleiten, deren Beteiligung in der OLAF-Untersuchung festgestellt worden war. Die Gerichtsverfahren sind derzeit anhängig.



In einem anderen Fall dieser Art, der 2016 abgeschlossen wurde, führte OLAF eine Untersuchung zu der angeblich nicht angemeldeten externen Tätigkeit eines parlamentarischen Assistenten eines anderen MdEP durch. Entgegen den Behauptungen ergab die OLAF-Untersuchung jedoch, dass der Assistent die Bedingungen für seine Beschäftigung erfüllt hatte. Allerdings zeigte die Untersuchung einige Verfahrensmängel auf, die OLAF dem Europäischen Parlament zur Kenntnis brachte. Die Untersuchung wurde mit Empfehlungen für disziplinarrechtliche Maßnahmen abgeschlossen.

Darüber hinaus stellte OLAF auf der Grundlage verschiedener Untersuchungen bestimmte Verfahrensmängel bei der Verwaltung und den Kontrollsystemen des Europäischen Parlaments fest. Im Ergebnis übermittelte OLAF 2016 dem Europäischen Parlament eine Reihe verwaltungsrechtlicher Empfehlungen, die der Beseitigung dieser Mängel dienen. Insbesondere empfahl OLAF dem Parlament, geeignete Mittel bereitzustellen, mit denen die Anwesenheit der akkreditierten Assistenten bei ihren Aufenthalten in Brüssel, Straßburg oder auf Missionen erfasst werden kann, und seine Leitlinien hinsichtlich der Nutzung privater Geräte wie Laptops, Tablets oder Telefone sowie privater E-Mails klarer zu formulieren. Darüber hinaus gab OLAF nach einer Untersuchung, die die nicht genehmigte Offenlegung eines als OLAF-Dokument gekennzeichneten Abschlussberichts betraf, eine verwaltungsrechtliche Empfehlung ab, in der das Parlament eindringlich aufgefordert wurde, die Vertraulichkeit der Informationen in Dokumenten mit der amtlichen Kennzeichnung von OLAF umfassend zu wahren und dafür zu sorgen, dass die darin enthaltenen personenbezogenen Daten nur nach dem „Need-to-know“-Prinzip (Kenntnis nur bei Bedarf) weitergegeben werden, und seine Vorschriften für die Zusammenarbeit mit OLAF zu stärken.

Abbildung 7: Im Jahr 2016 abgeschlossene Untersuchungen über EU-Bedienstete und Mitglieder der Organe

	<i>Mit Empfehlungen abgeschlossen</i>	
Europäische Kommission	10	8
Europäischer Auswärtiger Dienst	7	6
Agenturen	7	4
Europäisches Parlament	3	2
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	2	2
Rat der Europäischen Union	1	0
Europäische Investitionsbank	1	1
EULEX	1	0
Gerichtshof der Europäischen Union	1	1
Europäisches Innovations- und Technologieinstitut	1	1
Insgesamt	34	25

3. OLAF auf der europäischen und internationalen Bühne

3.1. Verhinderung und Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Einnahmen

In einem Kontext immer stärker verflochtener globaler Märkte mit internationalen Waren- und Kapitalströmen kommt OLAF eine wichtige Rolle dabei zu, Betrugsdelikte mit Auswirkungen auf die Einnahmen der EU, darunter hauptsächlich Zollgebühren, zu verhindern und zu bekämpfen. 2016 erzielte das Amt in diesem Bereich bedeutende Ergebnisse für den EU-Haushalt.

OLAF AN DER SPITZE GEMEINSAMER ZOLLAKTIONEN MIT GRENZÜBERSCHREITENDEM CHARAKTER

Über seine Untersuchungen zu Fällen von Betrug im Zusammenhang mit Einnahmen hinaus, die mit entsprechenden Beispielen im vorigen Kapitel besprochen wurden, übernimmt OLAF eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung groß angelegter gemeinsamer Zollaktionen (GZA) mit Beteiligung der EU und internationaler operativer Partner. GZA sind zielgerichtete Maßnahmen von begrenzter Dauer zur Bekämpfung von Betrug und des Schmuggels empfindlicher Waren in bestimmten riskanten Gebieten und/oder auf ermittelten Handelsrouten. 2016 hat OLAF zwölf erfolgreiche Operationen dieser Art mitorganisiert bzw. unterstützt. Vier der zusammen mit Mitgliedstaaten (Estland, Finnland, Griechenland und die Niederlande) organisierten GZA wurden von OLAF finanziert:

Die **GZA „Magnum“** wurde auf regionaler Ebene organisiert und zielte auf den Schmuggel von Tabakerzeugnissen ab, die über den Straßenverkehr aus Drittländern wie Belarus, der Ukraine und Russland in das EU-Gebiet gebracht wurden. Die Operation wurde von der estnischen Zollverwaltung und OLAF unter Beteiligung von fünf Mitgliedstaaten koordiniert und führte zur Beschlagnahme von etwa 11 Millionen Zigaretten.

Die **GZA „Warehouse III“** zielte auf den Schmuggel von Verbrauchsgütern wie Mineralöl/Kraftstoffen einschließlich der Ausnutzung von Regelungen zur Aussetzung von Zöllen und Steuern für betrügerische Handlungen ab. Die Operation wurde von der finnischen Zollverwaltung und OLAF unter Beteiligung von 26 Mitgliedstaaten und mit Unterstützung von Europol koordiniert und von der ständigen operativen Koordinierungseinheit am Standort von OLAF in Brüssel geleitet. Die Operation führte zur Beschlagnahme mehrerer Tausend Liter Diesel.



Die **GZA „Orion“** richtete sich gegen Waren, die aus Nicht-EU-Ländern stammten und auf der Grundlage des Zollverfahrens 42 in den freien Verkehr überführt wurden. Die Operation wurde von der griechischen Zollverwaltung und OLAF unter Beteiligung der Zollbehörden von 23 Mitgliedstaaten und in enger Zusammenarbeit ihrer Steuerbehörden koordiniert. Unter der Leitung der ständigen operativen Koordinierungseinheit von OLAF und unter Mitwirkung von Verbindungsbeamten und einem Vertreter von Europol deckten Zollbeamte im Rahmen der GZA mehrere Fälle auf, in denen Waren bei der Einfuhr unterbewertet oder falsch deklariert wurden, und fanden eine Reihe von „Missing Traders“ (Karussellbetrug), die „verschwunden“ waren, um Zollgebühren und Mehrwertsteuer zu umgehen.

Im Mittelpunkt der **GZA „Wafers“** standen gefälschte Halbleiter, die per Post/Kurierdienst aus China und Hongkong in die EU eingeführt wurden. Diese Operation wurde von der niederländischen Zollverwaltung und OLAF unter Beteiligung von zwölf Mitgliedstaaten, mit Unterstützung von Europol und in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft koordiniert. Die Operation führte zur Beschlagnahme von mehreren Hunderttausend gefälschten Halbleitern und anderen gefälschten Waren.



DAS OLAF-MANDAT ZUR BEKÄMPFUNG DES TABAKSCHMUGGELS

Zur Bekämpfung des Tabakschmuggels in die EU, der große Einnahmeverluste für die Haushalte der EU und der Mitgliedstaaten verursacht, verfügt OLAF über ein einzigartiges Mandat für verwaltungsrechtliche Untersuchungen auf diesem Gebiet. Besonders in komplexen grenzüberschreitenden Fällen kann OLAF einen erheblichen Zusatznutzen erbringen, indem es die Koordinierung von Aktionen zur Schmuggelbekämpfung unterstützt, die von den Strafverfolgungsbehörden europaweit durchgeführt werden. OLAF sorgt mit seiner Arbeit dafür, dass hinterzogene Abgaben nacherhoben, kriminelle Schmuggelnetzwerke zerschlagen und die Täter vor Gericht gestellt werden.

Über seine operativen Tätigkeiten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen hinaus war OLAF 2016 auch maßgeblich an dem Prozess beteiligt, mit dem die EU dem Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC-Protokoll) beigetreten ist.

EIN WESENTLICHES INSTRUMENT IM KAMPF GEGEN DEN ILLEGALEN HANDEL MIT TABAKERZEUGNISSEN – DAS FCTC-PROTOKOLL

Das im November 2012 angenommene Protokoll zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) ist der erste internationale Vertrag, der speziell auf die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen ausgerichtet ist. Die EU übernahm mit OLAF als federführender Dienststelle eine wesentliche Rolle bei der Aushandlung des FCTC-Protokolls unter dem Dach der WHO. Am 24. Juni 2016 trat die EU dem Protokoll bei, nachdem sie die Urkunde zur förmlichen Bestätigung bei den Vereinten Nationen hinterlegt hatte.

Das FCTC-Protokoll ist ein entscheidendes Instrument zur Verhinderung des illegalen Tabakhandels auf internationaler Ebene und entwickelt sich daher zur wichtigsten Säule der EU-Politik zur Bekämpfung dieses grenzüberschreitenden Phänomens. Das Protokoll dient nicht nur zur Abschreckung von Kriminellen, die sich am illegalen Tabakhandel beteiligen, sondern verpflichtet die Vertragsparteien auch zur Einführung von Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen, mit deren Hilfe sie die Kernverpflichtungen im Bereich

der Kontrolle der Lieferkette von Tabakerzeugnissen erfüllen können. Die wichtigsten Bestimmungen betreffen Systeme zur Nachverfolgung der Erzeugnisse entlang der Lieferkette, die Zulassungsvorschriften für die Herstellung von Tabakerzeugnissen und für Herstellungsausrüstung, verstärkte Kontrollen in den Freizonen sowie Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche. Ergänzend sind weitere regulatorische Bestimmungen zu Sorgfaltspflichten, Dokumentationspflichten („Know Your Customer“), verschärften Sanktionen, Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung und gegenseitiger Amtshilfe vorgesehen.

Das FCTC-Protokoll wird die Bekämpfung des illegalen Handels nur dann wirksam unterstützen, wenn es auch von Drittländern umgesetzt wird, da diese die Hauptquelle für illegale Tabakerzeugnisse oder Transitländer auf den Schmuggelrouten sind. Daher verstärken die Kommission und OLAF ihre Bemühungen, außerhalb der EU für das Protokoll zu werben.

NEUE LEISTUNGSSTARKE WERKZEUGE ZUR BEKÄMPFUNG VON ZOLLBETRUG IM JAHR 2016 BEREITGESTELLT

Im Jahr 2016 erhielten die Zollfahnder in allen Teilen der Europäischen Union auch Zugang zu neuen elektronischen Werkzeugen, mit denen sie wirksamer gegen Zollbetrug vorgehen können. Durch die Aktualisierung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 erhielt OLAF die Möglichkeit, neue IT-Systeme zu entwickeln, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten verdächtige Lieferungen besser nachverfolgen und auf diese Weise die Aufdeckungsrate bei Zollbetrug erhöhen können.

Die Zollfahnder können nunmehr auf ein Register der erfolgten Containerstatusmeldungen zugreifen, in dem Meldungen zu den Bewegungen von auf Seeschiffen transportierten Containern erfasst werden. Die Meldungen werden direkt von den Seeverkehrsunternehmen bereitgestellt. Ebenso wurde ein Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister eingerichtet, das Daten zu Waren enthält, die in die EU verbracht werden, sie passieren oder verlassen. Die Erfassung ausfuhrbezogener Daten ist auf empfindliche Waren wie Tabakerzeugnisse, Alkohol und Kraftstoffe beschränkt. Ab nächstem Jahr wird es Zollbeamten und OLAF-Bediensteten auch möglich sein, die Informationen aus beiden Datenbanken abzugleichen und auf diese Weise potenzielle Betrugsmuster zu erkennen. Diese neuen Werkzeuge werden die analytischen Fähigkeiten der nationalen Zollbehörden stärken und OLAF bei der Aufdeckung betrügerischer Handlungen unterstützen.

Abbildung 8: Zahl der mit OLAF-Unterstützung beschlagnahmten Zigarettenstangen (auf Mio. gerundet)

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016
Koordinierungsfälle und Untersuchungen	156	281	168	602	458
Gemeinsame Zollaktionen (GZA)	0	68	132	17	11
Insgesamt	156	349	300	619	469



OLAF organisiert Treffen mit internationalen Partnern, um zur Beseitigung von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln beizutragen.

Die geänderten Rechtsvorschriften werden auch dazu beitragen, die OLAF-Untersuchungen weiter zu beschleunigen, indem für die Mitgliedstaaten Fristen für die Vorlage untersuchungsbezogener Unterlagen festgelegt werden. Außerdem ermöglichen sie es, im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe erlangte Informationen als Beweise in nationalen Gerichtsverfahren zu verwenden.

WELTWEITE BEKÄMPFUNG DES BETRUGS DURCH UMLADEN

Die Praxis des illegalen Umladens von Waren in den internationalen Freizonen stellt ein ernsthaftes Problem für die EU dar, da sie von kriminellen Netzwerken als verdeckter Transportweg für die Einfuhr illegaler Waren und gefährlicher Stoffe in die EU genutzt werden kann. OLAF arbeitet intensiv daran, die Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern zu verstärken, indem die Voraussetzungen für ein System zur frühzeitigen Erkennung und Überwachung der gefährlichsten Produkte geschaffen werden, die die Gesundheit und die Sicherheit der EU-Bürger gefährden und der Umwelt schaden könnten. Im Laufe des Jahres 2016 hat OLAF Missionen und Gespräche mit wichtigen internationalen Partnern organisiert.

3.2. Beziehungen von OLAF zu seinen Partnern

GEGENSEITIGE AMTSHILFE UND BESTIMMUNGEN ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG IN INTERNATIONALEN ABKOMMEN

Die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung von Verstößen gegen die Zollvorschriften beruht auf Abkommen über gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten. Solche Abkommen bieten gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 die erforderliche Rechtsgrundlage für den Austausch von Informationen mit Drittländern zu Betrug oder Unregelmäßigkeiten. Derzeit bestehen über 70 Abkommen, darunter mit wichtigen EU-Handelspartnern wie den Vereinigten Staaten, China und Japan. 2016 wurde die Liste der geltenden Abkommen um folgende Partner erweitert: Kasachstan, Côte d'Ivoire (Elfenbeinküste), Ghana und Kosovo. Außerdem wurden mit Armenien Verhandlungen zur Aktualisierung des bisherigen Abkommens abgeschlossen. Die Verhandlungen mit Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) kamen gut voran.

Freihandelsabkommen können eine Betrugsbekämpfungsklausel enthalten, die in Fällen von schwerwiegendem Zollbetrug und einer anhaltend mangelhaften Zusammenarbeit bei der Bekämpfung dieser Betrugsfälle die Möglichkeit vorsieht, die Zollpräferenzen für ein Erzeugnis vorübergehend zurückzunehmen. OLAF beteiligt sich aktiv an der Aushandlung dieser Betrugsbekämpfungsklausel. Im Jahr 2016 erzielte die EU mit Japan, den Vereinigten Staaten, Mexiko, Mercosur und Tunesien Fortschritte in den laufenden Verhandlungen zu dieser Klausel.

VEREINBARUNGEN ÜBER DIE VERWALTUNGSZUSAMMENARBEIT MIT INTERNATIONALEN PARTNERN

Die Pflege enger Beziehungen zu seinen Untersuchungspartnern in und außerhalb der EU ist für OLAF der Schlüssel zum Erfolg. Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit (im Folgenden „VVZ“) können eine wichtige Rolle bei der Förderung solcher Beziehungen spielen. Im Jahr 2016 setzte OLAF seine Bemühungen um den Abschluss einschlägiger Vereinbarungen mit seinen Untersuchungspartnern fort. Zu den etwa 60 am Anfang des Jahres bestehenden Vereinbarungen fügte OLAF zwei VVZ mit mitgliedstaatlichen Behörden⁵, drei VVZ mit drittstaatlichen Zollbehörden⁶, eine VVZ mit einer dritt-

⁵ City of London Police und Autorità Nazionale Anticorruzione in Italien.

⁶ Staatlicher Zollausschuss von Belarus, Taiwan Bureau of Foreign Trade und Taiwan Customs (Überarbeitung einer bestehenden VVZ).

staatlichen Antikorruptionsbehörde⁷, eine VVZ mit einer Finanzkontrollstelle⁸ sowie eine VVZ mit einer internationalen Organisation⁹ hinzu.

Darüber hinaus schloss OLAF zwei neue Vereinbarungen mit EU-Einrichtungen ab: eine mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und eine mit der Europäischen Investitionsbank (EIB).

Außerdem überprüfte OLAF im Laufe des Jahres die bestehenden VVZ, um im Bedarfsfall Aktualisierungen an ihnen vorzunehmen und letztendlich besser für künftige gemeinsame Untersuchungstätigkeiten mit seinen Partnern gerüstet zu sein.

BERATENDER AUSSCHUSS FÜR DIE KOORDINIERUNG DER BETRUGSBEKÄMPFUNG (COCOLAF)

OLAF übernimmt auch die Lenkung und den Vorsitz des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) und seiner jeweiligen Untergruppen, die sich aus Vertretern der Behörden der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Das Jahrestreffen 2016 bot Gelegenheit, die wichtigsten Entwicklungen bei der Betrugsbekämpfung und die Erarbeitung des in Artikel 325 AEUV vorgesehenen Berichts „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2015“ zu diskutieren.

2016 ging es bei den Treffen der Untergruppen des COCOLAF um

- den Austausch von Erfahrungen und bewährten Vorgehensweisen im Zusammenhang mit Betrugsbekämpfungsmaßnahmen;
- die Erarbeitung von Dokumenten zur Betrugsprävention unter Befolgung eines kooperativen Ansatzes mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten und unter Koordinierung von OLAF, darunter die „Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien“;
- die Erarbeitung von Orientierungshilfen zur „Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten“ und Einführung des verbesserten Meldesystems zum Umgang mit Unregelmäßigkeiten;
- die Verbreitung von Medienstrategien und Aufnahme von Kommunikationsaktivitäten zur Betrugsprävention und -abschreckung.

NATIONALE BETRUGSBEKÄMPFUNGSTRATEGIEN

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für jedes operationelle Programm, das im Programmplanungszeitraum 2014-2020 von der EU finanziert oder kofinanziert wird, wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen vorzusehen. Diese Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sind im Idealfall Teil einer umfassenden nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie. OLAF ermutigt die Mitgliedstaaten zur Erarbeitung solcher Betrugsbekämpfungsstrategien und kann sie im Entwurfsprozess unterstützen. Im Jahr 2016 gab OLAF mit Unterstützung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten überarbeitete Leitlinien für die Erarbeitung nationaler Betrugsbekämpfungsstrategien heraus. Bisher wurden derartige Strategien von neun Mitgliedstaaten (Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Malta, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) verabschiedet. 2016 unterstützte und beriet OLAF auch Albanien, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien bei der Erarbeitung ihrer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategien. Bewerberländer und mögliche Bewerberländer müssen nationale Betrugsbekämpfungsstrategien zum Schutz der EU-Mittel im Rahmen des Beitrittsprozesses verabschieden.

ZUSAMMENARBEIT MIT EUROJUST

Im Jahr 2016 organisierten OLAF und Eurojust eine Fortbildungsveranstaltung für die nationalen Mitglieder und Mitarbeiter von Eurojust, um ihnen ein besseres Verständnis des OLAF-Mandats und seiner Arbeitsmethoden zu vermitteln. Eurojust und OLAF setzten den regelmäßigen Austausch von Informationen von möglichem Untersuchungsinteresse und die Zusammenarbeit an gemeinsamen Fällen fort.

FPDNet

OLAF setzte 2016 auch seine Beteiligung an Schulungs- und Sensibilisierungsaktivitäten im Bereich Betrugsbekämpfung über das bewährte Netz zur Betrugsverhütung und -aufdeckung, FPDNet, fort, das Fachleute der Kommissionsdienststellen, Exekutivagenturen und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zusammenbringt.

⁷ Nationales Amt für Korruptionsbekämpfung der Ukraine (NABU).

⁸ Inspection Générale des Finances (IGF) der Demokratischen Republik Kongo.

⁹ Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD).

4. Partnerschaften bei der Betrugsbekämpfung: Betrachtung der von den Adressaten der OLAF-Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen

4.1. Finanzielle Folgemaßnahmen

OLAF-UNTERSUCHUNGEN FÜHREN ZU EMPFEHLUNGEN FÜR DIE WIEDEREINZIEHUNG HOHER BETRÄGE IN DEN EU-HAUSHALT

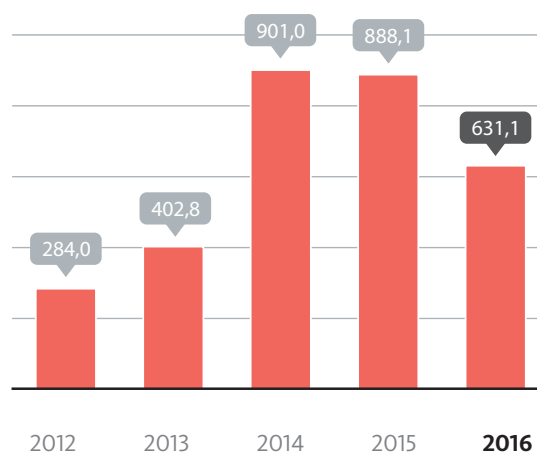
OLAF-Empfehlungen für finanzielle Maßnahmen richten sich in der Regel an die Organe der EU oder an die nationalen Behörden, die EU-Mittel bereitstellen bzw. verwalten. Diese finanziellen Empfehlungen zielen auf die Rückforderung der betrügerisch erlangten EU-Mittel in den EU-Haushalt ab. Die von OLAF empfohlene jährlich wieder einzuziehende Summe hängt vom Umfang und vom Ausmaß der in dem betroffenen Jahr abgeschlossenen Untersuchungen ab. Der Betrag der empfohlenen Wiedereinziehungen ist daher kein Indiz für das allgemeine Betrugsniveau in Europa; vielmehr ergibt er sich aus spezifischen Untersuchungen, die OLAF in einem bestimmten Jahr abgeschlossen hat.

Gemäß seiner im Jahr 2016 abgeschlossenen Untersuchungen hat OLAF die Wiedereinzahlung von 631,1 Mio. EUR in den EU-Haushalt empfohlen. OLAF selbst ist jedoch nicht für die Wiedereinzahlung dieser Mittel zuständig. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Gelder über die Jahre schrittweise von den zuständigen Behörden auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten wiedereingezogen werden. Die Gelder können von den Mittelempfängern, den nationalen Verwaltungsbehörden oder den Zahlstellen auf verschiedenen Wegen zurückgeholt werden, unter anderem durch direkte Wiedereinzahlung, Verrechnung, Abzug, Aufhebung, Programmabschluss oder Rechnungsabschluss.

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER OLAF-UNTERSUCHUNGEN BEI DER ALLGEMEINEN AUFDECKUNG VON UNREGELMÄSSIGKEITEN IN EUROPA

Die Mitgliedstaaten sind auch zuständig für die Erhebung der EU-Zolleinnahmen. Ihre Tätigkeiten stellen die erste Verteidigungslinie gegen alle Versuche von Betrug zulasten des EU-Haushalts dar. OLAF verlässt sich darauf, dass die nationalen Behörden ihre Aufgaben effizient und sorgfältig ausüben, und unterstützt sie durch Schulungen und aktiven Informationsaustausch. Im Rahmen sektorspezifischer Vor-

Abbildung 9: Von OLAF zur Wiedereinzahlung empfohlene Beträge im Jahr 2016 (in Mio. EUR)



schriften sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jegliche Unregelmäßigkeiten und Fälle von Verdacht auf Betrug¹⁰, auf die sie stoßen und die den Wert von 10 000 EUR überschreiten, an die Europäische Kommission zu melden. Eine Analyse dieser Daten ist im Jahresbericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU enthalten.

Im OLAF-Bericht 2015 präsentierte OLAF erstmalig eine Analyse in den Bereichen traditionelle Eigenmittel (TEM) und geteilte Mittelverwaltung; diese Analyse gab einen Überblick über die Zahl der betrügerischen und nichtbetrügerischen Unregelmäßigkeiten, die von nationalen Behörden in der gesamten EU aufgedeckt wurden. Im diesjährigen Bericht wurde die Analyse erweitert, um auch das Jahr 2016 zu erfassen. Die Auswirkungen der Untersuchungen werden als prozentualer Anteil an den gesamten TEM, die die Behörden für die Jahre 2013 bis 2016 erhoben haben, sowie als prozentualer Anteil an den von

¹⁰ Ein Fall kann nur als Betrug eingeordnet werden, wenn ein endgültiges einschlägiges Urteil einer zuständigen Justizbehörde ergangen ist. Dies geschieht möglicherweise erst einige Jahre nach Aufdeckung des Falls und Meldung an die Kommission.



den Mitgliedstaaten in den beiden Hauptbereichen der geteilten Mittelverwaltung¹¹ geleisteten Gesamtzahlungen dargestellt.

Parallel zu den Mitgliedstaaten sammelt OLAF Daten über die Zahl der von ihm durchgeführten Untersuchungen, die zu finanziellen Empfehlungen geführt haben. Neben den Ergebnissen nach nationalen Behörden werden die von OLAF im gleichen Zeitraum erreichten Ergebnisse ebenfalls veröffentlicht¹².

In dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass die von OLAF nach den Untersuchungen abgegebenen finanziellen Empfehlungen mit den finanziellen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten und gemeldeten Unregelmäßigkeiten vergleichbar sind.

Abbildung 10 zeigt die Zahl der Unregelmäßigkeiten/Betrugsfälle, die im Bereich der traditionellen Eigenmittel zwischen 2013 und 2016 aufgedeckt wurden, sowie den prozentualen Anteil ihrer finanziellen Auswirkungen an den gesamten von den Mitgliedstaaten erhobenen traditionellen Eigenmitteln. Die OLAF-Ergebnisse sind neben den Ergebnissen der nationalen Behörden angeführt.

Abbildung 11 zeigt die Zahl der betrügerischen und nicht-betrügerischen Unregelmäßigkeiten, die im Zeitraum 2013-2016 in den zwei Hauptbereichen der geteilten Mittelverwaltung – Strukturfonds und Landwirtschaft – aufgedeckt wurden, sowie ihre finanziellen Auswirkungen, ausgedrückt als prozentualer Anteil der Gesamtzahlungen für die Jahre 2012-2015, nach Mitgliedstaat¹³. Die OLAF-Ergebnisse sind neben den Ergebnissen der nationalen Behörden angeführt.

Die Analyse unterstreicht demnach erneut, wie wichtig der Beitrag ist, den die OLAF-Untersuchungen zur Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Wiedereinzahlung von betrügerisch erlangten oder unrechtmäßig ausgegebenen EU-Mitteln leisten. Im Hinblick auf die

traditionellen Eigenmittel repräsentieren die finanziellen OLAF-Empfehlungen 0,49 % der gesamten erhobenen TEM, verglichen mit 2,04 % für alle Mitgliedstaaten zusammen. Die finanziellen OLAF-Empfehlungen als solche belaufen sich auf 19,3 % bis 23,9 %¹⁴ der gesamten finanziellen Auswirkungen der Untersuchungs- und Kontrolltätigkeiten in den Mitgliedstaaten. Verglichen mit dem Zeitraum 2013-2015 blieben die finanziellen Auswirkungen der OLAF-Empfehlungen stabil, während die finanziellen Auswirkungen der nationalen Untersuchungen abnahmen. Während OLAF weniger Unregelmäßigkeiten aufdeckte als die nationalen Behörden insgesamt, waren ihre finanziellen Auswirkungen im Schnitt erheblich größer. Dies ist ein Zeugnis für die Pflicht von OLAF, seine Mittel effizient zu nutzen und sich somit auf die Fälle zu konzentrieren, bei denen sein Beitrag den größten Zusatznutzen bewirkt.

Die finanziellen Auswirkungen der Tätigkeiten aller Mitgliedstaaten zusammen belaufen sich auf 2,1 % der Zahlungen, während OLAF allein die Wiedereinzahlung von 0,43 % der Zahlungen empfohlen hat. In diesem Bereich repräsentieren die finanziellen OLAF-Empfehlungen 17,1 % bis 20,7 % der gesamten Auswirkungen der Untersuchungs- und Kontrolltätigkeiten. In bestimmten Ländern wie etwa Ungarn waren die finanziellen Auswirkungen von OLAF-Fällen viermal höher als die der nationalen Untersuchungen.

Analysiert man die beiden Hauptbereiche der geteilten Mittelverwaltung im Einzelnen, wird deutlich, dass der Einfluss von OLAF im Zusammenhang mit den Strukturfonds besonders bedeutsam ist, da seine finanziellen Empfehlungen 0,8 % der Zahlungen ausmachten, d. h. zwischen 19 % und 23,5 % der finanziellen Auswirkungen der Untersuchungs- und Kontrolltätigkeiten der Mitgliedstaaten, die etwa 3,5 % der zwischen 2012 und 2015 geleisteten Zahlungen repräsentieren. OLAF konzentrierte sich wiederum auf große, komplexe Fälle mit hohen finanziellen Auswirkungen.

¹¹ Landwirtschaft und Strukturfonds.

¹² Die Ergebnisse der Mitgliedstaaten und von OLAF können sich zum Teil überschneiden. Die OLAF-Ergebnisse stammen aus dem Fallverwaltungssystem und stellen das Gesamtvolumen aller am Ende der Untersuchungen abgegebenen finanziellen Empfehlungen dar. Die Daten zu den Mitgliedstaaten werden für die beiden Ausgabenbereiche aus dem Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) und für die traditionellen Eigenmittel aus dem System OWNRES extrahiert. Die in diesem Bericht verwendeten Daten sind als vorläufig zu betrachten, da die endgültigen Daten erst im Juli 2017 im „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung – 2016“ veröffentlicht werden.

¹³ Die im Zeitraum 2013-2016 aufgedeckten finanziellen Auswirkungen werden mit den Zahlungen im Zeitraum 2012-2015 verglichen, da Untersuchungen im Ausgabenbereich nur sehr selten Auszahlungen desselben Finanzjahres betreffen.

¹⁴ Diese Spanne wurde folgendermaßen berechnet: Für den unteren Wert wurde angenommen, dass die OLAF-Ergebnisse nicht in den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ergebnissen enthalten sind, und für den oberen Wert wurde das Gegenteil angenommen – dass die OLAF-Ergebnisse vollständig in den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ergebnissen enthalten sind.

Abbildung 10: Durch Mitgliedstaaten bzw. OLAF aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und ihre finanziellen Auswirkungen im Bereich der traditionellen Eigenmittel für den Zeitraum 2013-2016

	Traditionelle Eigenmittel der Mitgliedstaaten			
	Mitgliedstaaten		OLAF	
	Aufgedeckte betrügerische und nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten	Finanzielle Auswirkungen als % der erhobenen traditionellen Eigenmittel	Mit Empfehlungen abgeschlossene Untersuchungen	Finanzielle Empfehlungen als % der erhobenen traditionellen Eigenmittel
	Anzahl	%	Anzahl	%
Österreich	279	2,94 %	8	0,14 %
Belgien	780	1,06 %	23	0,77 %
Bulgarien	99	3,65 %	15	1,56 %
Kroatien	49	1,69 %	0	0,00 %
Zypern	37	1,78 %	5	0,08 %
Tschechische Republik	294	2,14 %	15	1,11 %
Dänemark	282	1,68 %	13	0,59 %
Estland	25	1,58 %	7	0,44 %
Finnland	156	1,16 %	8	0,47 %
Frankreich	1 484	1,93 %	20	0,31 %
Deutschland	7 316	2,29 %	27	0,20 %
Griechenland	178	6,75 %	11	0,18 %
Ungarn	174	1,43 %	11	0,38 %
Irland	114	1,12 %	9	0,42 %
Italien	692	1,52 %	23	0,24 %
Lettland	104	5,56 %	8	2,18 %
Litauen	168	2,29 %	11	1,23 %
Luxemburg	0	0,00 %	0	0,00 %
Malta	14	4,77 %	1	0,03 %
Niederlande	1 808	3,11 %	35	1,01 %
Polen	615	1,25 %	22	1,03 %
Portugal	126	2,50 %	13	1,60 %
Rumänien	305	4,05 %	22	2,04 %
Slowakei	68	1,05 %	9	0,25 %
Slowenien	45	0,64 %	11	0,64 %
Spanien	1 402	2,33 %	24	0,51 %
Schweden	308	0,98 %	11	0,28 %
Vereinigtes Königreich	4 177	1,86 %	31	0,32 %
Insgesamt	21 099	2,04 %	393	0,49 %



Abbildung 11: Durch Mitgliedstaaten bzw. OLAF aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und ihre finanziellen Auswirkungen in den Bereichen Strukturfonds und Landwirtschaft für den Zeitraum 2013-2016

	Geteilte Mittelverwaltung: Strukturfonds und Landwirtschaft			
	Mitgliedstaaten		OLAF	
	Aufgedeckte betrügerische und nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten	Finanzielle Auswirkungen als % der Zahlungen	Mit Empfehlungen abgeschlossene Untersuchungen	Finanzielle Empfehlungen als % der Zahlungen
	Anzahl	%	Anzahl	%
Österreich	295	0,34 %	2	0,03 %
Belgien	327	0,58 %	1	0,03 %
Bulgarien	720	1,74 %	38	0,46 %
Kroatien	46	0,82 %	1	0,01 %
Zypern	72	0,49 %	0	0,00 %
Tschechische Republik	3 212	5,49 %	5	0,06 %
Dänemark	193	1,20 %	0	0,00 %
Estland	346	1,39 %	0	0,00 %
Finnland	125	0,09 %	0	0,00 %
Frankreich	1 039	0,33 %	5	0,01 %
Deutschland	1 623	0,37 %	6	0,09 %
Griechenland	1 505	2,23 %	10	0,35 %
Ungarn	2 442	1,22 %	41	4,16 %
Irland	1 325	3,14 %	0	0,00 %
Italien	3 016	1,63 %	15	0,25 %
Lettland	580	3,30 %	1	0,01 %
Litauen	896	3,00 %	3	0,08 %
Luxemburg	1	0,12 %	0	0,00 %
Malta	80	2,28 %	1	0,50 %
Niederlande	726	2,03 %	1	0,00 %
Polen	4 731	1,60 %	13	0,07 %
Portugal	1 703	1,21 %	7	0,24 %
Rumänien	4 857	5,65 %	99	0,68 %
Slowakei	1 360	13,14 %	14	2,55 %
Slowenien	239	2,00 %	1	0,14 %
Spanien	9 766	2,98 %	5	0,49 %
Schweden	207	0,82 %	0	0,00 %
Vereinigtes Königreich	2 610	0,89 %	5	0,05 %
Insgesamt	44 042	2,10 %	274	0,43 %

4.2. Justizielle Folgemaßnahmen

Seit seiner Einrichtung beobachtet OLAF die von den nationalen Justizbehörden infolge seiner justiziellen Empfehlungen durchgeführten Maßnahmen, um sich von den Ergebnissen dieser Fälle vor Ort zu überzeugen und festzustellen, ob sie zu Anklageerhebungen oder anderen justiziellen Maßnahmen geführt haben.

Eine kürzlich von OLAF durchgeführte Analyse der nationalen justiziellen Ergebnisse für die letzten sieben Jahre bestätigt die Ergebnisse aus dem vorigen Zeitraum: Etwa die Hälfte der Fälle, die OLAF den nationalen Justizbehörden vorlegte, haben zu Anklageerhebungen geführt. Auch wenn Justizbehörden gewiss unabhängig sind und die Rechtsstruktur auf Ebene der Mitgliedstaaten variiert, ist OLAF stets bestrebt, die Gründe nachzuvollziehen, warum die von OLAF übermittelten Fälle zum Teil von den nationalen Justizbehörden abgewiesen werden. Daher führte OLAF sukzessive in den Jahren 2014, 2015 und 2016 mit mehreren Mitgliedstaaten eine detaillierte Analyse durch.

Es steht OLAF nicht zu, die Gültigkeit der Entscheidungen nationaler Staatsanwaltschaften, die Fälle aus bestimmten Gründen abweisen, infrage zu stellen; die Analyse von OLAF bestätigt jedoch das Argument zur Unterstützung des Vorschlags der Kommission für eine Europäische Staatsanwaltschaft. Zunächst scheint es, dass Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 883/2013 und zuvor der identische Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1073/1999 keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen, um den Justizbehörden der Mitgliedstaaten die Verwendung von OLAF-Berichten als Beweismaterial in Gerichtsverfahren zu erlauben. In zahlreichen Mitgliedstaaten führen die Staatsanwälte daher, nach Erhalt des OLAF-Abschlussberichts, alle Untersuchungstätigkeiten erneut aus, um zulässige Beweismittel zu sammeln.

Trotz der erheblichen Ermittlungsbemühungen des Amtes ist OLAF aufgrund seiner eingeschränkten Untersuchungsbefugnisse und praktischen Möglichkeiten bisweilen nicht in der Lage, stichhaltige Beweise für eine Straftat zu sammeln.

Was interne Untersuchungen anbelangt, verfolgen die nationalen Justizbehörden möglicherweise unterschiedliche Prioritäten, wohingegen jegliche von EU-Bediensteten begangenen Verstöße von OLAF als überaus schwerwiegend angesehen werden, unabhängig davon, welchen Schaden der EU-Haushalt dabei erlitten hat.

Schließlich wird aus einem Teil der analysierten Fälle deutlich, dass das europäische und das nationale Recht von OLAF und von den nationalen Behörden unterschiedlich ausgelegt werden. Im Jahr 2016 begann OLAF, diesen Unterschieden durch bilaterale Treffen mit den zuständigen Justizbehörden zu begegnen.



Insgesamt umfasste die Analyse alle Mitgliedstaaten, ausgenommen Kroatien (keine justiziellen OLAF-Empfehlungen) sowie Malta und Slowenien (keine Abweisung von durch OLAF übermittelten Fällen). Die Ergebnisse der von OLAF durchgeführten Analyse wurden im Rahmen des jährlichen Interinstitutionellen Meinungsaustauschs sowie bei einem Treffen mit allen nationalen Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) im Jahr 2016 erörtert.



Abbildung 12: Von nationalen Justizbehörden ergriffene Maßnahmen aufgrund von OLAF-Empfehlungen, die zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. Dezember 2016 abgegeben wurden

Mitgliedstaat	Keine Entscheidung der Justizbehörde (*)	Entscheidung der Justizbehörde ergangen			Anklageerhebungen
		Insgesamt	Abgewiesen	Anklagen	
Österreich	3	5	2	3	60 %
Belgien	9	36	17	19	53 %
Bulgarien	13	22	12	10	45 %
Kroatien	2	0	0	0	–
Zypern	2	3	2	1	33 %
Tschechische Republik	3	6	4	2	33 %
Dänemark	2	3	2	1	33 %
Estland	1	1	0	1	100 %
Finnland	2	1	1	0	0 %
Frankreich	8	9	4	5	56 %
Deutschland	15	19	13	6	32 %
Griechenland	13	10	2	8	80 %
Ungarn	22	9	6	3	33 %
Irland	1	2	2	0	0 %
Italien	25	30	11	19	63 %
Lettland	2	2	2	0	0 %
Litauen	3	7	4	3	43 %
Luxemburg	6	4	3	1	25 %
Malta	3	4		4	100 %
Niederlande	11	4	3	1	25 %
Polen	9	11	2	9	82 %
Portugal	10	5	4	1	20 %
Rumänien	28	74	50	24	32 %
Slowakei	5	9	7	2	22 %
Slowenien	3	1	0	1	100 %
Spanien	12	16	10	6	38 %
Schweden	1	2	1	1	50 %
Vereinigtes Königreich	19	13	7	6	46 %
Gesamtsumme	233	308	171	137	44 %
Gesamtsumme ohne Sapard (**)	233	246	123	123	50 %

(*) In der Kategorie der Fälle, zu denen noch keine Entscheidung ergangen ist, werden auch jene Fälle erfasst, die sich noch in der „Berichterstattungsphase“ befinden. Wenn OLAF eine Empfehlung für justizielle Maßnahmen an einen Mitgliedstaat übermittelt, muss die zuständige Behörde innerhalb von zwölf Monaten über die aufgrund dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten.

(**) Der fallbasierte Gesamtarbeitsaufwand von OLAF in Bulgarien und Rumänien umfasst eine große Zahl älterer Untersuchungen im Zusammenhang mit der missbräuchlichen Verwendung von Sapard-Mitteln. Die Fälle, die Sapard-Mittel betrafen, haben jedoch zu einem relativ geringen Anteil von Anklageerhebungen geführt. Dies war in erster Linie auf den großflächigen Einsatz von Beratern und Agenten bei der Erstellung von Finanzhilfanträgen und Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen, der auf Ebene der Justiz Zweifel an der betrügerischen Absicht der Begünstigten aufwarf. In beiden Ländern ist der Anteil der Anklageerhebungen bei Nicht-Sapard-Fällen höher.

4.3. Disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen

EU-ORGANE ERGREIFEN MASSNAHMEN ZUR NACHVERFOLGUNG VON INTERNEN OLAF-UNTERSUCHUNGEN

Die von OLAF abgegebenen Empfehlungen für disziplinarrechtliche Maßnahmen betreffen das Fehlverhalten von EU-Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe und -Einrichtungen und sind an diejenige Behörde gerichtet, die in dem betroffenen Organ bzw. der betroffenen Einrichtung über Ordnungsbefugnisse verfügt. Manchmal ergreifen die Anstellungsbehörden im Anschluss an eine OLAF-Empfehlung mehrere Maßnahmen. Ebenso kann die Anstellungsbehörde auch mehrere Empfehlungen, die infolge verschiedener Untersuchungen abgegeben werden, in einer Maßnahme zusammenfassen und anschließend eine einheitliche Sanktion verhängen.



Abbildung 13: Von den Anstellungsbehörden ergriffene Maßnahmen aufgrund von OLAF-Empfehlungen für disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen, die zwischen dem 1. Januar 2014 und dem 31. Dezember 2016 abgegeben wurden

Adressat der Empfehlung	Insgesamt	Keine Entscheidung getroffen (*)	Entscheidung getroffen	
			Vorwürfe nicht aufrechterhalten	Ergriffene Maßnahmen
Agenturen	9	4	3	2
Gerichtshof	2	1	1	0
Europäische Kommission	20	4	5	11
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	2	1	1	0
Europäischer Auswärtiger Dienst	4	1	0	3
Europäische Investitionsbank	2	1	0	1
Europäisches Parlament	9	3	1	5
Insgesamt	48	15	11	22

(*) In der Kategorie der Fälle, zu denen noch keine Entscheidung ergangen ist, werden auch jene Fälle erfasst, die sich noch in der „Berichterstattungsphase“ befinden. Wenn OLAF eine Empfehlung für disziplinarrechtliche Maßnahmen an eine Anstellungsbehörde übermittelt, muss die zuständige Behörde innerhalb von sechs Monaten über die aufgrund dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten.



5. Schwerpunktkapitel: OLAF und Innovation

In den vergangenen Jahren hat OLAF erhebliche Investitionen getätigt und bedeutende Anstrengungen unternommen, um die innovativsten Untersuchungstechniken und -instrumente zu nutzen und zu fördern. OLAF hat sein besonderes Untersuchungsmandat auf innovative hochmoderne Untersuchungsinstrumente abgestimmt, um beim weltweiten Kampf gegen Betrug auch weiterhin eine führende Rolle einzunehmen. Im diesjährigen Bericht beleuchtet OLAF einige seiner bedeutendsten Initiativen, die 2016 in diesem Bereich ergriffen wurden.

5.1. Premiere im Jahr 2016: umfassende OLAF-Analyse der „Panama Papers“

Im Rahmen seiner Untersuchungstätigkeiten nutzt OLAF in der Regel alle verfügbaren Informationen aus offenen Quellen. Beispielsweise sind die Datenerschließungs- und Analysekapazitäten von OLAF für eine Verwaltungsstelle aktuell in Europa unvergleichlich. Als die „Panama Papers“ veröffentlicht wurden, erkannten die OLAF-Sachverständigen rasch, dass die Dokumente interessante Hinweise für die Bekämpfung von Betrug und Korruption liefern könnten und dass OLAF über die erforderlichen Instrumente verfügte, um das immense Datenvolumen zu verarbeiten. Daher lud OLAF die öffentliche „Panama Papers“-Datenbank herunter, in der rund 430 000 Einträge erfasst waren (Personen und Unternehmen). Mithilfe seiner hochentwickelten Analyseinstrumente untersuchte OLAF die große Menge verfügbarer Daten. Der erste Schritt, der elf Tage dauerte, bestand in der „Bereinigung“ der Daten, wobei die OLAF-Analytiker alle möglichen Unstimmigkeiten beseitigten. Ein slawischer Name zum Beispiel könnte bei der Übersetzung aus dem kyrillischen Alphabet unterschiedlich geschrieben werden, auch wenn er sich auf ein und dieselbe Person bezieht. Derartige Fälle wurden von den Sachverständigen ermittelt, und die Zuverlässigkeit der Daten konnte somit erhöht werden. Daraufhin prüften die Sachverständigen, ob die folgenden drei Personenkategorien in irgendeiner Weise mit den in den „Panama Papers“ genannten Offshore-Unternehmen in Zusammenhang gebracht wurden.

Die erste Kategorie umfasste EU-Bedienstete mit Leitungsfunktionen (Generaldirektoren der Europäischen Kommission, Direktoren bzw. geschäftsführende Direktoren aller dezentralisierten EU-Agenturen), Mitglieder der EU-Organe (die derzeitigen Mitglieder des Europäischen Parlaments, die Kommissionen Juncker und Barroso II) sowie die als stärker gefährdet geltenden Laufbahngruppen der EU-Organe bzw. -Institutionen, zum Beispiel Budgetverwalter, Verantwortliche für die Auftragsvergabe, Inspektoren, Untersuchungsbeauftragte oder Prüfer. Die zweite Kategorie bestand aus Sachverständigen, die im Rahmen von EU-Pro-

jekten Dienstleistungen erbringen, sowie aus Empfängern von EU-Mitteln; die dritte Kategorie hingegen umschloss an abgeschlossenen oder laufenden OLAF-Untersuchungen beteiligte Personen oder Unternehmen.

Insgesamt identifizierte OLAF rund 40 000 Personen und Unternehmen, die in diese drei Kategorien fielen. Die Daten wurden in iBase importiert, eine Datenbank, mit deren Hilfe die OLAF-Analytiker Personen, Unternehmen und deren Beziehungen ermitteln können. Diese Software zeigte automatisch identische „Treffer“ und halbautomatisch „Beinahe-Treffer“ auf der Grundlage von unterschiedlichen Schreibweisen an.

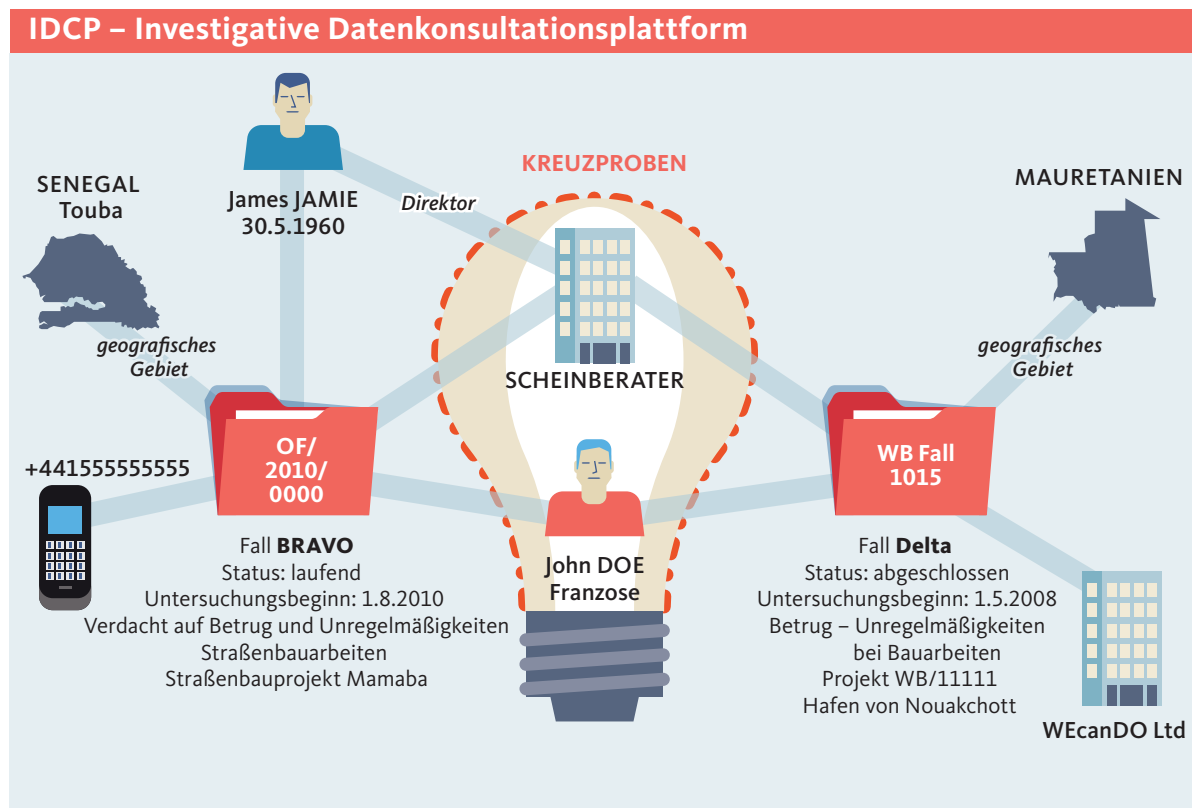
Die von OLAF durchgeführte Analyse ergab 17 vollständige Übereinstimmungen – eine recht niedrige Zahl verglichen mit der großen Zahl von Einzelpersonen und Unternehmen, für die OLAF Querverweise vorgenommen hatte, und ein positiver Beweis für die Integrität der EU-Bediensteten bzw. der Mitglieder der EU-Organe und -Institutionen. Auf Grundlage dieser Analyse und von Informationen, die zwar im Zusammenhang mit den „Panama Papers“ standen, aber aus anderen Quellen stammten, leitete OLAF anschließend vier Untersuchungen ein.

Der Zweck dieser Analyse war nicht nur die Aufdeckung von Betrugsfällen, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet sind, sondern auch die Ermittlung von systembedingten Mängeln der Programme der Europäischen Kommission sowie deren Beseitigung.

5.2. Die IDCP-Plattform: grenzüberschreitender Kontrollabgleich

Im Juni 2016 schloss sich OLAF durch die Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Einrichtung einer Plattform für den Kontrollabgleich von Untersuchungsdaten (Investigative Data Cross-Matching Platform, IDCP) mit der Vizepräsidentschaft für Integrität der Weltbank (INT) zusammen. Diese Vereinbarung stellt eine neue Etappe in der jahrelangen und erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen dar und trägt durch Schaffung einer Datenbank zur Förderung des Austauschs investigativer Informationen zur Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung bei.

Die IDCP ermöglicht den Austausch fallbezogener Informationen zwischen OLAF und der INT, indem sie die beiden Partner dabei unterstützt, Fälle, in denen Entwicklungsprojekte doppelt oder mehrmals gefördert werden, sowie identische Personen oder Wirtschaftsbeteiligte zu identifizieren, die Mittel aus ihren jeweiligen Haushalten unterschlagen.



Das innovative Merkmal der IDCP besteht darin, dass, sobald die Daten in das System hochgeladen wurden, identische „Kreuzproben“ wie etwa der Name desselben Wirtschaftsbeteiligten oder derselben Personen automatisch bei den OLAF- und INT-Untersuchungen identifiziert und die beiden Untersuchungsstellen automatisch benachrichtigt werden.

Kreuzproben erfolgen in vollständiger Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB).

5.3. OLAFs operative Analysen und digitalforensische Maßnahmen

Das OLAF-Referat „Operatives Informationswesen und Digitale Forensik“ bietet den Untersuchungsbeauftragten hochspezialisierte technische Hilfe und analytische Unterstützung. Die Hilfe konzentriert sich auf komplexe Untersuchungen, sowohl in Bezug auf den Inhalt als auch auf das hohe Datenvolumen. Das Referat besteht aus hocherfahrenen und zertifizierten Prüfern aus dem Bereich digitale Forensik, die darauf geschult wurden, Beweise überall dort ausfindig zu machen, wo Daten bzw. Informationen gespeichert, verborgen oder sogar gelöscht werden.

Das Referat wendet Fachwissen an und bedient sich hochmoderner Instrumente für die Erhebung, Behandlung, Verarbeitung und Analyse großer Mengen an Daten und Informationen, um Beweismaterial, das sich bei OLAF-Untersuchungen als nützlich erweisen könnte, zu extrahieren, zu interpretieren und zu präsentieren. Zudem arbeitet das Team an einer voll integrierten Plattform für die digitalforensische Datenextrahierung, die erweiterte Volltextsuche, die Datenerschließung, die Inhaltsanalyse, die Audiosuche, die Multimedia-Analyse und die erweiterte Datenvisualisierung.

Die Kombination dieser Instrumente zusammen mit den Fachkenntnissen in Bezug auf die Behandlung und Analyse immenser Daten- und Informationsmengen machen dieses Referat zu einer wesentlichen und wertvollen Stütze für OLAF bei komplexen Untersuchungen.

OLAF unterstützt seine Partner in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Kommission zudem durch technische, analytische und digitalforensische Hilfe bei deren eigenen investigativen operativen Tätigkeiten (z. B. in Zusammenhang mit gemeinsamen Zollaktionen) sowie durch die Vereinfachung und Verbesserung der Methoden der Generaldirektionen der Kommission zur Analyse des Prüfungsrisikos.

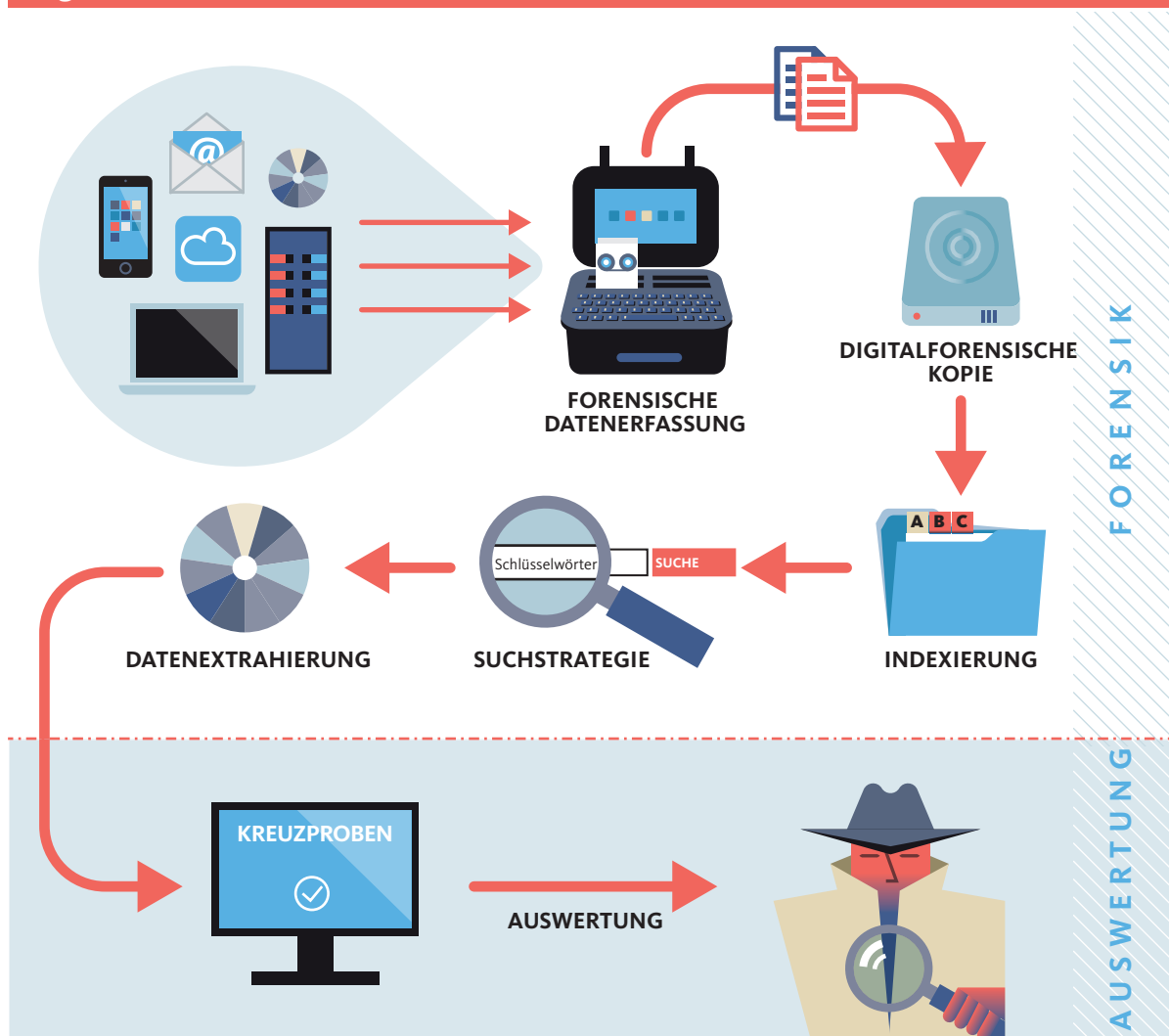


Das Team des OLAF-Referats „Operatives Informationswesen und Digitale Forensik“ bietet nicht nur Hilfe für nationale Strafverfolgungsbehörden, es gibt sein Fachwissen auch an die Mitgliedstaaten und an internationale Organisationen weiter, indem es ihnen analytische Unterstützung bei der Entwicklung intelligenzbasierter Lösungen sowie technische Hilfe bzw. Schulungen für den Kapazitätsaufbau in Bezug auf forensische Verfahren und Methoden zur Betrugsaufdeckung anbietet.

Die OLAF-Leitung hat sich verpflichtet, den OLAF-Untersuchungsbeauftragten stets neue Instrumente und die notwendige Unterstützung zur Verfügung zu stellen, um Untersuchungen umfangreicher, komplexer und grenzüberschreitender Betrugsfälle zu ermöglichen. Nur durch den Erwerb bzw. die interne Entwicklung solcher Instrumente ist es OLAF möglich, immer einen Schritt voraus zu sein und die zunehmend professioneller vorgehenden Betrüger zu entlarven.

Dank dieser Zusammenarbeit zwischen OLAF und seinen Partnern konnte die strafrechtliche Verfolgung von Korruptions- und Betrugsfällen in zahlreichen Ländern gefördert werden.

Digitalforensische Maßnahmen



6. Betrugsbekämpfungspolitik

Neben seiner Untersuchungsarbeit übernimmt OLAF als Dienststelle der Europäischen Kommission eine aktive Rolle bei der Weiterentwicklung der Betrugsbekämpfungspolitik der EU. Das Amt steht regelmäßig an der Spitze von Erarbeitung und Verhandlungen über Rechtsvorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug und Korruption. Dank seiner fundierten investigativen Fachkenntnisse ist OLAF in der Lage, die EU-Organe und -Institutionen bei der Weiterentwicklung eines soliden rechtlichen Rahmens, der einen immer besseren Schutz des EU-Haushalts und des Geldes der Steuerzahler ermöglicht, zu unterstützen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Projekte zusammengefasst, bei denen die OLAF-Sachverständigen 2016 erhebliche Anstrengungen unternommen haben.

RICHTLINIE ÜBER DEN SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN (PIF-RICHTLINIE): EINIGUNG ENDE 2016 ERZIELT

Die europäischen Mitgesetzgeber setzten im Jahr 2016 auch die Verhandlung über die vorgeschlagene Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug („Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen“ oder PIF-Richtlinie) fort. Ziel des Vorschlags ist die Harmonisierung der Definitionen der folgenden Begriffe: Straftaten, Strafmaß und Verjährungsfristen für Betrug und betrugsähnliche Straftaten in der EU. Das wichtigste offene Diskussionsthema im Laufe des Jahres 2016 war die Frage, ob Mehrwertsteuerbetrug in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen sollte oder nicht. Eine Einigung zwischen den Mitgesetzgebern wurde im November 2016 erzielt. Gemäß dieser Vereinbarung fallen schwere Mehrwertsteuerdelikte mit einem Schadensvolumen von mindestens 10 Mio. EUR in den Geltungsbereich der Richtlinie. Die formelle Annahme der Richtlinie durch den Rat und das Europäische Parlament wird voraussichtlich 2017 erfolgen.

DER LANGE WEG ZUR EINRICHTUNG EINER EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT

Bezüglich des Vorschlags der Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wurden 2016 unter niederländischem und slowakischem Ratsvorsitz entscheidende Fortschritte erzielt. Zugleich gab Schweden auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) im Dezember bekannt, sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht an der Europäischen Staatsanwaltschaft zu beteiligen. Die Diskussionen werden unter maltesischem Ratsvorsitz fortgesetzt. Aufgrund fehlender Einstimmigkeit beschlossen zahlreiche Mitgliedstaaten zu Beginn des Jahres 2017 die Einrichtung

der Europäischen Staatsanwaltschaft im Rahmen eines Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit. Das Parlament, das dem Rat seine Zustimmung bezüglich der Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft erteilen muss, hat seine Unterstützung bei der Schaffung einer unabhängigen und effizienten Europäischen Staatsanwaltschaft in einer im Oktober 2016 verabschiedeten Entschließung bekräftigt.

OLAF wird eng mit der Europäischen Staatsanwaltschaft zusammenarbeiten, damit diese größtmöglichen Nutzen aus der praktischen Erfahrung von OLAF bei der Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln ziehen kann. Sobald die Europäische Staatsanwaltschaft ihre Arbeit aufgenommen hat, ist eine enge Partnerschaft zwischen den beiden Organen erforderlich, um Informationen auszutauschen und bei Untersuchungen zusammenzuarbeiten.

DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS HERCULE III

OLAF ist für die Verwaltung des Programms „Hercule III“ zur Unterstützung von Maßnahmen und Projekten zuständig, die dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union dienen. Das Programm hat einen Haushalt von mehr als 100 Mio. EUR für den Zeitraum 2014-2020. Seine Umsetzung erfolgt nach Maßgabe jährlicher Arbeitsprogramme, in denen der Haushalt und die Förderprioritäten für das jeweilige Jahr festgelegt werden. In dem jährlichen Arbeitsprogramm für 2016 wurden beispielsweise 14,5 Mio. EUR für den Erwerb spezialisierter technischer Ausrüstung durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (z. B. Zollbehörden, Polizeikräfte) bereitgestellt. Die finanzielle Unterstützung wurde für die Anschaffung einer breiten Palette an Ausrüstungen aufgewendet, wie etwa in Häfen oder an Flughäfen eingesetzte Scanner und digitalforensische Soft- und Hardware sowie den Erwerb und die Ausbildung von Spürhunden. Die griechischen Zollbehörden erzielten zum Beispiel bemerkenswerte Ergebnisse mit ihren Spürhunden für Zigaretten, mit deren Hilfe mehr als 250 Millionen Zigaretten und 500 kg Tabak beschlagnahmt werden konnten.

Die mit den Zuschüssen aus dem Programm Hercule III im Jahr 2016 angeschaffte technische Ausrüstung hat bereits nachweislich zur Verbesserung der Quantität und Qualität der von den Zollbehörden zu Einzelpersonen und Organisationen, die der Beteiligung am Schmuggel verdächtigt werden, gesammelten Informationen beigetragen. Die Ausrüstung hat zu einem besseren Verständnis der Methoden der organisierten Kriminalität geführt, wodurch 2016 große Mengen an Zigaretten und Tabak beschlagnahmt sowie Fälle von Geldwäsche und Mehrwertsteuerhinterziehung aufgedeckt werden konnten.

Dies war das dritte Jahr der Durchführung des Programms Hercule III, und die ersten konkreten Ergebnisse der seit 2014 finanzierten Tätigkeiten wurden allmählich im Jahr 2016 zur Verfügung gestellt. Diese Ergebnisse zeigen den erheblichen Beitrag, der durch die finanzielle Unterstützung des Programms zum Schutz der finanziellen Interessen der Union geleistet wird.

Das Programm Hercule III unterstützte auch Konferenzen, Seminare und Schulungen, an denen Bedienstete nationaler Verwaltungsbehörden, Strafverfolgungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen teilnahmen, um die Zusammenarbeit, den Personalaustausch sowie den Austausch bewährter Verfahren beim Schutz der finanziellen Interessen der Union zu stärken. Über das Programm wurden digitalforensische Schulungen gefördert, deren Ziel darin bestand, die Fähigkeiten der Teilnehmer zur Sicherstellung von Beweismaterial von digitalen Geräten in einem sich schnell weiterentwickelnden technologischen Umfeld zu verbessern und ihnen dabei zu helfen, bei der Betrugsbekämpfung an der Spitze zu bleiben.

BEWERTUNG DER OLAF-VERORDNUNG Nr. 883/2013

Die Ausübung des OLAF-Mandats – die Durchführung von Untersuchungen von Betrugsfällen und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU sowie die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung – ist durch die seit 2013 geltende Verordnung Nr. 883/2013 („OLAF-Verordnung“) geregelt. Artikel 19 der Verordnung sieht Folgendes vor: „Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 2. Oktober 2017 einen Bewertungsbericht über die Anwendung dieser Verordnung vor. Diesem Bericht wird eine Stellungnahme des Überwachungsausschusses beigefügt; in dem Bericht wird angegeben, ob eine Änderung der vorliegenden Verordnung erforderlich ist.“

Die Bewertung, mit der bereits 2015 mithilfe eines externen Auftragnehmers begonnen wurde, ist eine wichtige Tätigkeit, um die Zweckmäßigkeit des Rechtsrahmens für OLAF-Untersuchungen zu gewährleisten. Im vorgenannten Bericht werden Empfehlungen hinsichtlich einer künftigen Überarbeitung der Verordnung abgegeben, falls Mängel am Rechtsrahmen und Unzulänglichkeiten bei seiner Umsetzung ermittelt werden. Im vorgenannten Bericht werden insbesondere die Wirksamkeit der OLAF-Untersuchungsinstrumente, die Verfahrensgarantien für Betroffene gemäß Verordnung Nr. 883/2013, die Verwaltung von OLAF sowie die Beziehungen des Amtes zu seinen Partnern untersucht. Bei der Bewertung wird nicht nur der Status quo untersucht, sondern auch ein Ausblick gegeben. Es werden die erforderlichen Anpassungen des OLAF-Rahmens bewertet, um die Beziehung von OLAF sowie den Zusatznutzen gegenüber der Europäischen Staatsanwaltschaft und generell seine Rolle in einer sich wandelnden



Landschaft der Betrugsbekämpfung zu konkretisieren. Die Bewertung wird es der Kommission somit ermöglichen, den etwaigen Bedarf zur Anpassung des Mandats und der Instrumente von OLAF an die derzeitigen Bedürfnisse und Herausforderungen im Bereich Betrug zu ermitteln.

Im März 2017 fand in Brüssel eine erste Bewertungskonferenz statt. In seinen Bemerkungen betonte der OLAF-Generaldirektor Giovanni Kessler die Notwendigkeit einer Reform. „Die Bewertung der Verordnung Nr. 883/2013 bietet uns eine große Chance“, sagte Kessler. „Nicht nur sehen wir, was funktioniert und was verbesserungswürdig ist, wir erhalten auch die Möglichkeit, wirklich über die Zukunft von OLAF zu reflektieren und zu bewerten, ob das derzeitige OLAF-Modell weiterhin zum allgemeinen Schutz der finanziellen Interessen der EU beitragen kann.“ In Bezug auf die Fragen, die sich aus der Bewertung ergeben, hat der OLAF-Generaldirektor eine Reihe an Bereichen vorgebracht, die bei einer möglichen Überarbeitung der Verordnung in Erwägung gezogen werden sollten. Insbesondere forderte er bessere Instrumente, um dem Amt die Durchführung der für die Betrugsbekämpfung erforderlichen Untersuchungstätigkeiten zu ermöglichen. Zudem schlug er vor, dass mit der Änderung der Verordnung eine ausreichende Rechtsgrundlage geschaffen werden sollte, um den Justizbehörden in allen EU-Mitgliedstaaten die Verwendung von OLAF-Berichten als Beweismaterial in Gerichtsverfahren zu erlauben. In Anbetracht des



Im Rahmen des Bewertungsprozesses nahm der Europäische Kommissar für Haushalt und Personal Günther H. Oettinger zusammen mit mehr als 200 Interessenvertretern an einer hochrangigen Konferenz teil, die vom 1. bis 2. März 2017 in Brüssel stattfand. „Ich kann OLAF für seinen beeindruckenden Einsatz zum Schutz des EU-Haushalts und für seinen Beitrag zur Gewährleistung, dass das Geld der Bürger in Projekte fließt, die das Leben aller Europäer verbessern, nur loben“, sagte Kommissar Oettinger. „Nun ist es an der Zeit, in die Zukunft zu blicken und dafür zu sorgen, dass OLAF über die für die Bekämpfung von zunehmend komplexen Formen von Betrug erforderlichen Instrumente verfügt“, fügte er hinzu.

Kommissar für Haushalt und Personal Günther Oettinger bei der Konferenz zur Bewertung der Verordnung Nr. 883/2013 im März 2017

besonderen Untersuchungsmandats von OLAF forderte er die Teilnehmer auf, mögliche neue Bereiche zur Weiterentwicklung der Zuständigkeiten von OLAF zu prüfen.

Nationale Sachverständige beteiligten sich an lebhaften Diskussionen mit Wissenschaftlern, Rechtsanwälten und

EU-Beamten über die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung und ihre Anwendung im Kontext derzeitiger und neuer Entwicklungen im Bereich Betrug. Die Ergebnisse der Konferenz fließen in den Bewertungsbericht über die Anwendung der Verordnung Nr. 883/2013, der 2017 fertiggestellt wird, ein.





7. Beziehungen zum Überwachungsausschuss

Der OLAF-Überwachungsausschuss ist ein Gremium von fünf externen Sachverständigen, das eingesetzt wurde, um die Unabhängigkeit von OLAF durch regelmäßige Kontrollen der Untersuchungstätigkeit zu stärken und zu gewährleisten. Der Ausschuss richtet Stellungnahmen an den OLAF-Generaldirektor und erstellt Berichte für die EU-Organe.

Die Mitglieder des Überwachungsausschusses werden von dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einvernehmlich ernannt. Um Kontinuität im Ausschuss sicherzustellen, sieht die Verordnung Nr. 883/2013 die gestaffelte Erneuerung des Überwachungsausschusses vor. Die europäischen Organe erstellten 2016 eine neue Mitgliederliste sowie eine Reserveliste für den Überwachungsausschuss. Zwei neue Mitglieder, Colette Drinan (IE) und Grażyna Maria Stronikowska (PL), traten Mitte des Jahres 2016 als Nachfolger von Tuomas Pöysti und Herbert Bösch ihr Mandat an. Die verbleibenden drei Mitglieder des Überwachungsausschusses, Catherine Pignon, Johan Denolf und Dimitrios Zimianitis, wurden im Januar 2017 von Helena Fazenda (PT), Petr Klement (CZ) und Jan Mulder (NL) abgelöst. Jan Mulder ist seit März 2017 Vorsitzender des Ausschusses und löste Colette Drinan in dieser Funktion ab.

In Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 883/2013 werden die Mitglieder von einem Sekretariat unterstützt. Seit dem 1. Januar 2017 wird das Sekretariat des Überwachungsausschusses infolge einer Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 nicht mehr von OLAF, sondern von der Kommission übernommen. Die Kommission beschloss, die Bediensteten des Sekretariats an das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) der Kommission anzuschließen.

Der OLAF-Generaldirektor informiert den Überwachungsausschuss regelmäßig über die Tätigkeiten des Amtes, die Wahrnehmung seiner Untersuchungsfunktion

und die infolge der Untersuchungen durchgeführten Maßnahmen. Entsprechend der Verordnung Nr. 883/2013 und den Arbeitsvereinbarungen zwischen OLAF und dem Überwachungsausschuss übermittelte OLAF dem Überwachungsausschuss im Jahr 2016 insgesamt 562 Dokumente mit Informationen über Fälle, die länger als zwölf Monate dauerten. OLAF informierte den Ausschuss über 266 Empfehlungen, die aufgrund von OLAF-Untersuchungen zwischen dem 16. Oktober 2015 und dem 15. Oktober 2016 abgegeben worden waren, und über weitere 67 Fälle, in denen Informationen an die Justizbehörden der Mitgliedstaaten übermittelt worden waren. Die Bediensteten des Sekretariats des Ausschusses erhielten zudem uneingeschränkter Zugang zu 62 Fallakten im OLAF-Fallverwaltungssystem.

2016 richtete der Überwachungsausschuss zwei Stellungnahmen an den Generaldirektor: „Opinion on the OLAF draft Investigation Policy Priorities (IPPs) for the year 2016“ (Stellungnahme zum Entwurf der vorrangigen Ziele der Untersuchungspolitik des Amtes für das Jahr 2016) und „OLAF’s Preliminary Draft Budget for 2017“ (Vorentwurf des Haushaltsplans von OLAF 2017), auf die OLAF am 12. Mai 2016 bzw. 13. Januar 2017 antwortete.

Der Überwachungsausschuss spricht in seinen Stellungnahmen Empfehlungen an den Generaldirektor aus. OLAF erstattet dem Ausschuss jährlich über den Stand der Umsetzung seiner Empfehlungen Bericht; der letzte Bericht datiert vom 16. Februar 2017 und betrifft sämtliche im Jahr 2016 abgegebenen Empfehlungen.

Einzelheiten zur Arbeit des Ausschusses sind in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu finden. Dieser Bericht und die Antworten von OLAF sowie weitere Informationen sind öffentlich auf der Website von OLAF verfügbar.

8. Datenschutz, Rechtmäßigkeitskontrollen und Beschwerden

DER SCHUTZ PERSONENBEZOGENER DATEN IST FÜR DIE ARBEIT VON OLAF WESENTLICH

Der Schutz personenbezogener Daten trägt zum allgemeinen Erfolg der Untersuchungstätigkeit von OLAF bei, da er von entscheidender Bedeutung für die Wahrung der Rechte der von den einzelnen Untersuchungsschritten betroffenen Personen ist. OLAF ernannt seit seiner Errichtung als unabhängige Dienststelle einen eigenen Datenschutzbeauftragten, der sicherstellt, dass OLAF die Verordnung Nr. 45/2001 über den Schutz personenbezogener Daten sowie die Empfehlungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) ordnungsgemäß umsetzt. Die Beschlüsse und Empfehlungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten wirken sich erheblich darauf aus, wie OLAF seine Untersuchungstätigkeiten (z. B. Kontrollen vor Ort und IT-forensische Untersuchungen digitaler Medien) durchführt.

In den zahlreichen neuen Fällen, die OLAF im Zeitraum 2012-2016 eingeleitet hat, wurden mehr als 2 800 von einer Verarbeitung personenbezogener Daten Betroffene verzeichnet, und die zuständigen Untersuchungsreferate haben entsprechende Maßnahmen ergriffen, um diesen Personen schnellstmöglich die Erklärungen über den Schutz personenbezogener Daten zuzusenden.

Im Jahr 2016 schloss OLAF mehrere neue Abkommen über die Verwaltungszusammenarbeit ab, die den Austausch personenbezogener Daten mit Partnern in Nicht-EU-Ländern und mit internationalen Organisationen regeln. In diesen Abkommen wurden Datenschutzbestimmungen auf Grundlage eines Modells aufgenommen, das in Abstimmung mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten erarbeitet worden ist. Zwischen OLAF und der Vizepräsidentenschaft für Integrität der Weltbank wurde mit der Genehmigung des EDSB eine spezielle Vereinbarung über die Einführung einer Plattform für den Kontrollabgleich von Untersuchungsdaten (Investigative Data Cross-Matching Platform) geschlossen, was eine neue Etappe in der erfolgreichen Zusammenarbeit der beiden Organe darstellt (siehe spezielles Schwerpunktkapitel im vorliegenden Bericht zum Thema Innovation).

2016 gingen bei OLAF insgesamt zehn Anträge auf Zugang zu personenbezogenen Daten der betroffenen Personen ein. Die Anträge wurden alle innerhalb der rechtlich vorgesehenen Fristen bearbeitet.

OLAF GEWÄHRLEISTET DIE VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT DER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEITEN UND WAHRT DIE VERTEIDIGUNGSRECHTE

Vom OLAF-Generaldirektor wurde ein internes Beratungs- und Kontrollverfahren eingerichtet, um bei den OLAF-Untersuchungen die Einhaltung des EU-Rechts und des nationalen Rechts sowie die Wahrung der Verfahrensgarantien und der Grundrechte der von OLAF-Fällen betroffenen Personen zu gewährleisten. Das zuständige Team des Referats o.1, das sich aus OLAF-Bediensteten mit juristischer Kompetenz und Erfahrung in der Strafverfolgung in verschiedenen Mitgliedstaaten zusammensetzt, führt Rechtmäßigkeitskontrollen während der OLAF-Untersuchungen sowie rechtliche Prüfungen vor Abschluss der Fälle durch.

Das interne Beratungs- und Kontrollverfahren ermöglicht dem Amt, von einer Ex-ante-Kontrolle hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Untersuchungstätigkeiten, für die die Genehmigung des Generaldirektors erforderlich ist, zu profitieren, gewährleistet die allgemeine Qualität und Konformität der Untersuchungstätigkeiten mit den geltenden Vorschriften und trägt zur Verbesserung der abschließenden Untersuchungsberichte, der Beschlüsse bezüglich des Abschlusses sowie der von OLAF abgegebenen Empfehlungen bei.

Ferner wird durch die Kontrolle der Einhaltung nationaler Vorschriften sichergestellt, dass die abschließenden OLAF-Untersuchungsberichte zulässiges, glaubwürdiges und wertvolles Beweismaterial in den laufenden Verwaltungs- und Strafverfahren in den betroffenen Mitgliedstaaten darstellen.

BEI OLAF GEHEN SEHR WENIGE BESCHWERDEN IM ZUSAMMENHANG MIT SEINER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT EIN

Personen, die von OLAF-Untersuchungen betroffen sind, können eine Beschwerde direkt bei OLAF einreichen. Die Möglichkeit, eine Beschwerde an den OLAF-Generaldirektor zu richten, berührt nicht das Recht der Bürger, eine Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten einzureichen oder Probleme im Zusammenhang mit OLAF-Untersuchungen vor den europäischen Gerichtshöfen anzuführen.



Im Jahr 2016 gingen beim Generaldirektor sechs Beschwerden bestimmter von OLAF-Untersuchungen betroffener Personen über Probleme bezüglich der Einhaltung der Verfahrensgarantien ein. Bei fünf dieser Beschwerden erhielten die Beschwerdeführer innerhalb der zweimonatigen Frist gemäß der festgelegten Verfahren eine begründete Antwort.

Nach Artikel 90 Buchstabe a des Personalstatuts können Beamte und sonstige EU-Bedienstete Beschwerde gegen eine sie beschwerende Maßnahme im Zusammenhang mit OLAF-Untersuchungen einreichen. Im Jahr 2016 gingen bei OLAF zwei Beschwerden ein, in denen sich auf Artikel 90 Buchstabe a des Personalstatuts berufen wurde. Nachdem die Beschwerden gemäß dem festgelegten Verfahren geprüft wurden, gelangte OLAF zu dem Schluss, dass die in Artikel 90 Buchstabe a vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllt waren, und ließ den Beschwerdeführern eine entsprechende Antwort zukommen.

Der Europäische Bürgerbeauftragte leitete im Jahr 2016 Untersuchungen zu zwei Beschwerden ein, die OLAF betrafen; beide Untersuchungen wurden im selben Jahr abgeschlossen. Die erste Beschwerde betraf einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten; hierbei kam der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass OLAF berechtigt war, den Zugang zu verweigern. Die zweite Beschwerde betraf das angebliche Versäumnis, auf den Schriftverkehr des Beschwerdeführers zu antworten. Infolge des Einschreitens des Bürgerbeauftragten legte OLAF die Angelegenheit bei, indem es dem Beschwerdeführer antwortete und sich für die Verzögerung entschuldigte. Im Laufe des Jahres 2016 schloss der Bürgerbeauftragte zudem sieben in den vergangenen Jahren eingeleitete Untersuchungen betreffend OLAF ab. Zwei dieser Untersuchungen betrafen die OLAF-Untersuchungstätigkeit, bei zwei anderen ging es um Anträge auf Zugang zu Dokumenten, eine betraf das angebliche Versäumnis, auf Schriftverkehr zu antworten,

eine stand im Zusammenhang mit der Verarbeitung persönlicher Daten, und eine bezog sich auf die Aufnahme eines Unternehmens in das Frühwarnsystem. Alle sieben Untersuchungen wurden abgeschlossen, weil entweder kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorlag oder OLAF die Angelegenheit bereits geklärt hatte.

In einer sehr eingeschränkten Zahl von Fällen wurden Probleme im Zusammenhang mit OLAF-Untersuchungen auch vor den europäischen Gerichtshöfen angeführt. Dies erfolgt normalerweise im Rahmen einer Klage gegen Maßnahmen, die von der Kommission oder anderen Organen, Einrichtungen oder Agenturen auf Grundlage der OLAF-Empfehlungen durchgeführt wurden, zum Beispiel die Wiedereinzahlung von Finanzmitteln oder Disziplinarverfahren. Dies kann auch im Zusammenhang mit einer Maßnahme bei durch OLAF verursachten Schäden erfolgen. Dies trifft auf die Rechtssache T-483/13, Oikonomopoulos gegen Europäische Kommission, zu, in der das Gericht der Europäischen Union eine breite Palette an von OLAF durchgeführten Verfahrensschritten untersuchte. In seinem Urteil aus dem Jahr 2016 bestätigte das Gericht die Zuständigkeit von OLAF für die Durchführung von Untersuchungstätigkeiten. Insbesondere bestätigte es die Einleitung der Untersuchung, die Durchführung der Kontrollen vor Ort, die Durchführung von Befragungen, den Zeitpunkt und die Dauer der Untersuchung sowie die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Person.

Im Juli 2016 bestätigte das Gericht der Europäischen Union in einem Urteil die Wahrung des Grundrechts auf Schutz personenbezogener Daten sowie der Verteidigungsrechte im Rahmen der Untersuchungsverfahren von OLAF¹⁵.

¹⁵ Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 20. Juli 2016, Rechtssache T-483/13.

9. Personal und Haushalt

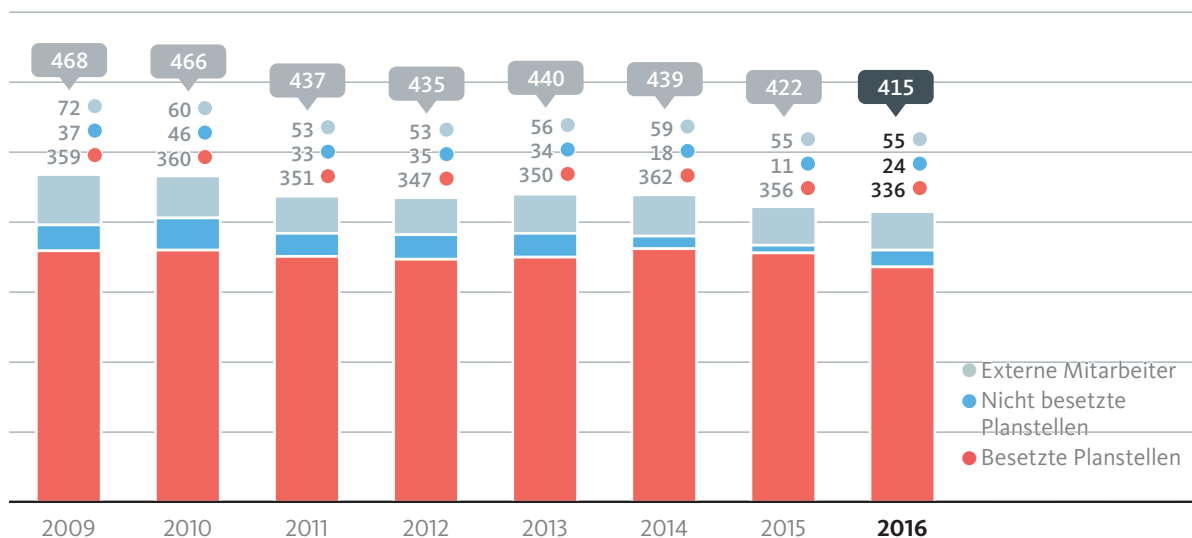
Die Zahl der OLAF-Mitarbeiter ist im Jahr 2016 im Rahmen der allgemeinen Personal- und Haushaltskürzungen im öffentlichen Dienst der EU um 1,7 % zurückgegangen. Ende 2016 lag die Gesamtzahl¹⁶ der OLAF-Mitarbeiter und der freien Stellen bei OLAF bei 415. Trotz der Kürzungen konnte OLAF den relativen Anteil der Mitarbeiter im Aufgabenbereich Betrugsbekämpfung bei 78,3 % und den Anteil der Mitarbeiter im Aufgabenbereich Betrugsbekämpfungspolitik bei 12,3 % halten. Die restlichen 9,4 % waren allgemeinen Funktionen wie Personalwesen, Finanzen und IKT-Infrastrukturmanagement zugeteilt.

Bislang hat OLAF die Kombination aus strukturbedingt erhöhtem Arbeitsaufkommen und personeller Kürzungen durch Effizienzsteigerungen bewältigt. Eine Reihe organisatorischer Änderungen wurde bereits seit 2012 eingeführt, um Unterstützungsfunktionen und -verfahren zu optimieren, die Verteilung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zu verbessern und sonstige Tätigkeiten, allgemeine Kosten und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Durch diese Änderungen wurde trotz der in der Verordnung Nr. 883/2013 vorgeschriebenen zusätzlichen Meldepflichten und Rechtmäßigkeitskontrollen eine Effizienzsteigerung bei den Untersuchungen erreicht.

OLAF benötigt zunehmend Mitarbeiter mit einer großen Bandbreite an Fachkompetenz, Ausbildung und beruflichem Hintergrund. Zudem muss OLAF in der Lage sein, seine Funktionen und Untersuchungstätigkeiten in allen EU-Sprachen wahrzunehmen. Das OLAF-Mitarbeiterprofil im Jahr 2016 erfüllte die erforderlichen Standards. Die Herausforderungen, denen OLAF bei der Erhaltung seines aktuellen Niveaus an Fachwissen gegenübersteht, gehen jedoch über die beschriebenen Haushaltsbeschränkungen hinaus. OLAF muss seine alternde Belegschaft erneuern, wenn die Untersuchungsbeauftragten, die in der Anfangsphase des Amtes aus nationalen Diensten rekrutiert wurden, in den Ruhestand gehen. Zudem muss OLAF auch der wachsenden Nachfrage anderer Kommissionsdienststellen und EU-Einrichtungen nach Mitarbeitern mit den Kompetenzen und dem Hintergrund von OLAF-Fachkräften gegenüberreten. Um diese Personalprobleme zu bewältigen und die Weiterentwicklung des OLAF-Personals zu gewährleisten, umfasst der OLAF-Personalstrategieplan für 2016 folgende Maßnahmen:

- Eröffnung von zwei Auswahlverfahren im Untersuchungsbereich für Verwaltungsbeamte, um den Verlust an Sachverstand, dem OLAF aufgrund

Abbildung 14: Zahl und Aufschlüsselung der OLAF-Mitarbeiter von 2009 bis 2016



¹⁶ Beamte, Bedienstete auf Zeit, Vertragsbedienstete, abgeordnete nationale Sachverständige und Zeitarbeitskräfte, die am 31. Dezember 2016 beschäftigt waren; ohne Praktikanten und externe Dienstleister.



Abbildung 15: Verwaltungsmittel von OLAF im Jahr 2016 (in Mio. EUR)

EU-Personal	40,5
Infrastruktur	6,7
IKT	5
Externes Personal (Vertragsbedienstete, abgeordnete nationale Sachverständige und Zeitarbeitskräfte)	2,6
Dienstreisen	1,7
Betrugsbekämpfungsmaßnahmen	1,9
Fortbildung, Sitzungen und Ausschüsse	0,5
Insgesamt	58,9



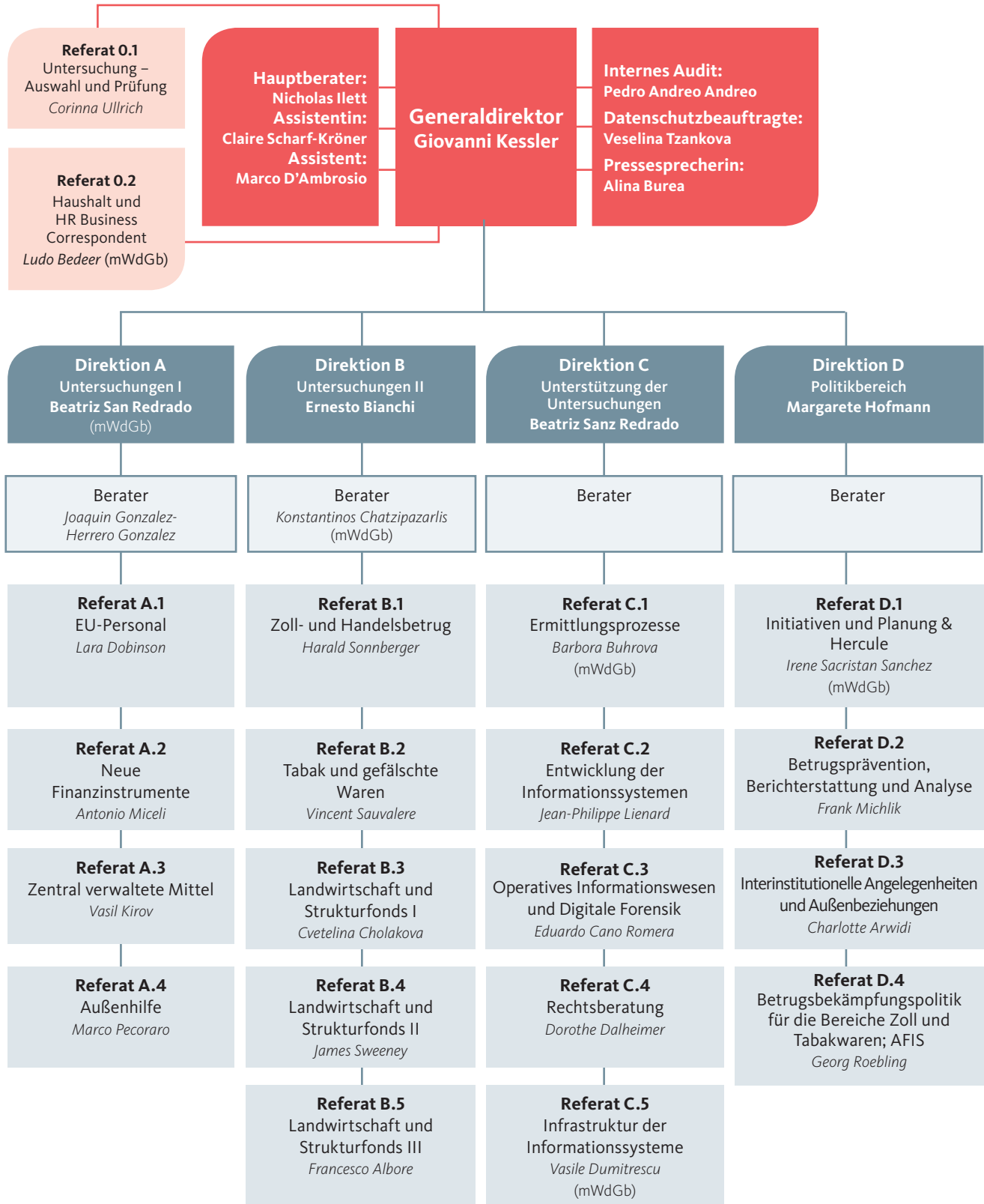
der Alterung seiner Mitarbeiter und aufgrund des Auslaufens zahlreicher Zeitarbeitsverträge gegenübersteht, auszugleichen. Die Reservelisten, die spätestens im zweiten Halbjahr 2017 veröffentlicht werden sollten, umfassen 25 ausgebildete Ermittler mit Fachwissen in den Bereichen EU-Ausgaben und Korruptionsbekämpfung, 15 ausgebildete Ermittler mit Erfahrung in den Bereichen Zoll und Handel sowie Tabak und gefälschte Waren und 10 ausgebildete Ermittler, die als Teamleiter eingesetzt werden können;

- kontinuierliche Investitionen in die Professionalisierung der OLAF-Mitarbeiter durch interne Ausbildung

künftiger Untersuchungsbeauftragter, externe Schulungen und Coaching;

- Wissensaustausch und Förderung der Kommunikation innerhalb der Organisation über Mittagsgespräche und Maßnahmen zur Teambildung, bei denen arbeitsbezogene Fragen im Mittelpunkt stehen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Effektivität des Teams haben;
- Kommunikation der OLAF-Tätigkeiten und Beitrag zu einem positiven Image des Amtes durch Schulungen und Präsentationen für externe Interessenvertreter sowie Besichtigungen von OLAF-Räumlichkeiten.

Abbildung 16: Organisationsplan



10. Kommunikation

WIR MÜSSEN ÜBER BETRUG REDEN

OLAF legt seit einigen Jahren besonderen Wert auf eine klare und kohärente Kommunikation mit seinen Interessensvertretern und der Öffentlichkeit, um seinen Beitrag zum EU-Haushalt und generell zum europäischen Projekt darzulegen. In seiner Doppelfunktion als unabhängige Untersuchungsstelle, die auch als Generaldirektion der Europäischen Kommission für die Entwicklung der Betrugsbekämpfungspolitik zuständig ist, ist OLAF bestrebt, den Medien und der Öffentlichkeit gegenüber so offen und transparent wie möglich zu sein, ohne dabei die Vertraulichkeit seiner Untersuchungen zu untergraben. Um seine Kommunikation über Untersuchungen unabhängig von anderen Organen zu steuern, verfügt OLAF über ein eigenes Pressesprecher-Team, das sich den Medien gegenüber über Belange in Zusammenhang mit seinem Untersuchungsmandat äußert.

OLAF ist stets auf der Suche nach neuen Möglichkeiten, die europäischen Bürger zu erreichen und das Bewusstsein für die Bedeutung der Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln zu erhöhen; zu diesem Zweck konzentrierte sich das Amt 2016 darauf, die Kommunikationsleistung zu verbessern und neue Kommunikationswege zu nutzen, um sein Publikum zu erreichen. Die Kommunikationsmaßnahmen waren auf die Entwicklung und Aufrechterhaltung positiver Beziehungen zu den Journalisten in Brüssel und andersorts ausgerichtet; das Ziel bestand letztendlich darin, die Leser darüber zu informieren, warum bei der Betrugsbekämpfung eine Politik der Nulltoleranz von entscheidender Bedeutung ist, und sie zu befähigen, eine aktive Haltung bei der Betrugsprävention und der Betrugsabschreckung einzunehmen. OLAF organisierte bzw. nahm an mehreren Pressekonferenzen und Veranstaltungen teil, bei denen es um verschiedenste Themen ging – von der Veröffentlichung des



OLAF-Jahresberichts bis hin zu Zollbetrug oder Zigaretten-schmuggel. Das Amt arbeitete mit nationalen Strafverfolgungsbehörden zusammen, um europaweite Fallstudien zu präsentieren (z. B. Presseveranstaltung mit den belgischen Zollbehörden im Dezember 2016).

Um sein Publikum besser direkt zu erreichen, ist OLAF seit 2016 auf Twitter aktiv. So konnte das Amt in näheren Kontakt mit seinem Publikum treten und mit partnerschaftlichen Diensten für die Betrugsbekämpfung interagieren, die ihre Arbeit und Erfolge präsentierten. OLAF erarbeitete mit seinen Partnereinrichtungen wie dem belgischen und dem lettischen Finanzministerium oder den niederländischen Steuerbehörden Gastartikel, die dazu beitrugen, über die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung zu informieren.

Im Jahr 2016 war OLAF zudem weiterhin die zentrale Stelle des OLAF-Netzes von Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung (OAFCN); bei diesem Netz, das vor mehr als zehn Jahren eingerichtet wurde, handelt es sich um ein einzigartiges europaweites Netz von Kommunikationsexperten auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung. Es bringt Kommunikationsbeauftragte und Pressesprecher der operativen OLAF-Partner in den Mitgliedstaaten zusammen und spielt eine entscheidende Rolle bei der Aufklärung der Öffentlichkeit über die Bedrohung durch Betrug und über die gemeinsamen Anstrengungen der nationalen und europäischen Behörden bei der Betrugsbekämpfung. Das Netz ist eine wichtige Plattform zur Sensibilisierung und zur Kontaktaufnahme mit verschiedenen Zielgruppen betreffend Betrugsangelegenheiten.

Zudem beteiligte sich OLAF zusammen mit anderen Dienststellen der Europäischen Kommission an gemeinsamen Maßnahmen; so unterstützte das Amt die Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt und präsentierte seine Arbeit im Rahmen des jährlichen Tags der offenen Tür der europäischen Institutionen.



11. Ausblick des OLAF-Generaldirektors

Es ist beinahe sieben Jahre her, dass ich die Position des OLAF-Generaldirektors übernommen habe. Der Umzug nach Brüssel war eine leichte Entscheidung. Als ehemaliger Staatsanwalt habe ich mich mit Leidenschaft für die Bekämpfung von Betrug eingesetzt, während mein starker Glaube an die Werte der Europäischen Union mir dabei geholfen hat, die Rolle eines engagierten EU-Beamten einzunehmen. Auch wenn mir bewusst war, dass es sich um eine einzigartige und herausfordernde Position handelte, war dies eine Herausforderung, der ich freudig entgegen sah und die ich willkommen hieß.

Das Ende meines Mandats rückt immer näher, und ich bin stolz darauf, dass ich mit herausragenden Kollegen zusammenarbeiten durfte, die mich dabei unterstützt haben, das Amt durch eine umfassende Umstrukturierung zu führen, die es OLAF ermöglicht hat, besser, schneller und effizienter zu arbeiten. Ich habe die Leitung von OLAF übernommen, als das Amt an einem Wendepunkt angelangt war, und ich war Zeuge davon, wie es sich zu einer modernen Untersuchungsstelle gewandelt hat, die selbst die komplexesten grenzüberschreitenden Betrugsfälle lösen kann. Die in den vergangenen Jahren erzielten Ergebnisse sprechen für sich selbst: Mehrere Tausend groß angelegte Untersuchungen wurden zum Abschluss gebracht und die gleiche Menge an Empfehlungen ausgegeben, wobei die Wiedereinziehung mehrerer Milliarden Euro empfohlen wurde; all dies erfolgte in immer kürzerer Zeit und ohne Personalaufstockung. Mit der Unterstützung meiner Kollegen nahmen wir nicht nur interne und externe Untersuchungen in prominenten Fällen auf, wir führten unsere Arbeit auch mit Sorgfalt und großer Entschlossenheit aus, wobei wir uns unermüdlich für die Wahrung unserer Unabhängigkeit einsetzten. Ich betone mit großem Stolz, dass wir mit Erfolg unsere Unabhängigkeit aufrechterhalten und unsere Position in der institutionellen Landschaft stärken konnten, selbst in schwierigen Zeiten und trotz unbegründeter Kritik, die Reaktionen hervorrief, die dem Amt einen Teil seiner Stärke hätten nehmen können.

Meiner Meinung nach haben wir auch die Instrumente, die OLAF von den gesetzgebenden Organen zur Verfügung gestellt wurden, bestmöglich genutzt. Wir haben in Bezug auf die Untersuchungsleistung die gewünschte „Reiseflughöhe“ erreicht. Um unsere Leistung jedoch noch zu steigern, müssen die uns zur Verfügung stehenden Untersuchungsinstrumente auf den neuesten Stand gebracht werden, damit diese an die Komplexität unserer Fälle sowie an die aktuellen Betrugsszenarien angepasst werden können. Tatsache ist, dass OLAF ein ehrgeiziges Untersuchungsmandat erteilt wurde, das Amt aber nur mit begrenzten administrativen Befugnissen ausgestattet ist. Zugang zu Kontoinformationen, die uneingeschränkte Fähigkeit der Erhebung notwendiger Beweise und eine klare



Befugnis zur Befragung von Zeugen – all dies sind Aspekte, an denen es uns derzeit mangelt. Selbst unseren Abschlussberichten mangelt es in allen EU-Mitgliedstaaten an Beweiskraft. Nach Erhalt des OLAF-Abschlussberichts müssen viele nationale Staatsanwälte die Untersuchungstätigkeiten erneut durchführen, um zulässiges Beweismaterial zu sammeln. Dies führt zu einer Verlangsamung der Rechtspflege und ermöglicht es Betrügern bisweilen, sich der Strafverfolgung zu entziehen.

Glücklicherweise sind Fortschritte in greifbarer Nähe. Die Verordnung Nr. 883/2013, der Rechtstext, durch den die OLAF-Tätigkeiten geregelt sind, wird derzeit überarbeitet. Dies versetzt uns in die einzigartige Lage, zu analysieren, was funktioniert und was verbesserungswürdig ist. Es geht darum, zu bewerten, was OLAF derzeit ist, aber auch in die Zukunft zu blicken und herauszufinden, zu was OLAF werden könnte.

Meiner Ansicht nach sind für die Zukunft Reformen notwendig. Die Zukunft, die ich mir für OLAF wünsche, bedeutet, die Verordnung Nr. 883/2013 auf eine Weise zu aktualisieren, die es uns ermöglicht, über die Instrumente zu verfügen, die wir für die Durchführung der Untersuchungstätigkeit benötigen, um selbst die schwierigsten Betrugsfälle zu lösen, und Beweismaterial zusammenzutragen, auf das sich die nationalen Gerichte berufen können. Als Betrugsbekämpfer brauchen wir die richtigen Instrumente, um potenziell illegale Finanzströme untersuchen und das Geld in der Betrugskette weiterverfolgen zu können, aber auch um Zugang zu Räumlichkeiten von Wirtschaftsteilnehmern oder Institutionen zu erhalten, die möglicherweise an betrügerischen Handlungen beteiligt waren.

Seit einigen Jahren beteiligt sich OLAF aktiv an der Ausarbeitung des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Einrichtung einer starken Europäischen Staatsanwaltschaft – eine Initiative, die ich bei jeder Gelegenheit offen unterstützt habe. Es war nur logisch, dass in Anbetracht



der zunehmenden Zahl transnationaler Fälle von Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln durch die Europäische Staatsanwaltschaft ein echter europäischer gemeinsamer Raum der Justiz geschaffen werden würde. Mittlerweile steht fest, dass sich die Europäische Staatsanwaltschaft in Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit bewegt hat und dass sich nicht alle EU-Mitgliedstaaten an ihr beteiligen werden. In den Mitgliedstaaten, die sich gegen eine Teilnahme an dieser Initiative entscheiden, ist die Europäische Staatsanwaltschaft nicht für alle gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Straftaten zuständig. Daher ist sie mit bedeutenden Einschränkungen ihrer Fähigkeit konfrontiert, diese Straftaten europaweit zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.

Vor diesem Hintergrund und in dem Wissen, dass die Arbeit von OLAF unabdingbar dafür ist, die Tätigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft zu ergänzen, ist es wichtiger denn je, über die Zukunft von OLAF zu reflektieren. Die Grundlage besteht – OLAF ist bereits eine etablierte, effiziente und professionelle Dienststelle. Wir sind Zeuge davon geworden, was OLAF aus eigener Kraft erreichen kann. Nun gilt es, auch darüber nachzudenken, wie OLAF die Arbeit der Europäischen Staatsanwaltschaft unterstützen und verbessern kann. OLAF wird eine führende Rolle einnehmen bei der Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzniveaus sowohl in den Mitgliedstaaten, die sich an

der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligen, als auch in denen, die sich gegen eine Beteiligung ausgesprochen haben. Das Amt wird seine Untersuchungen weiterhin in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten durchführen und bei der Aufdeckung von Straftaten zulasten der finanziellen Interessen der Europäischen Union justizielle Empfehlungen abgeben; in den teilnehmenden Mitgliedstaaten wird das Amt in Situationen tätig, in denen die Europäische Staatsanwaltschaft beschließt, nicht zu handeln. Durch ihre Zusammenarbeit wird es OLAF und der Europäischen Staatsanwaltschaft wahrhaftig gelingen, für einen durchgängigen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union zu sorgen.

Die letzten sieben Jahre haben mich gelehrt, dass mit Leidenschaft, Motivation und Entschlossenheit nichts unmöglich ist. OLAF hat dank seiner völligen Unabhängigkeit ausgezeichnete Ergebnisse erzielt, und die Mitarbeiter des Amtes widmen sich mit vollem Einsatz ihrer Arbeit zum Nutzen der Bürger Europas. Dabei werden sie von Führungskräften unterstützt, zwischen denen echter Zusammenhalt herrscht und die der Arbeit von OLAF eine neue Dynamik verliehen haben. Daher sehe ich der Zukunft des Amtes und insbesondere der Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft mit großer Zuversicht entgegen. Für mich gibt es nur einen Weg: nach oben.

12. Statistischer Anhang: ergänzende Daten zu den OLAF-Untersuchungstätigkeiten

In diesem Anhang werden weitere detaillierte Daten im Zusammenhang mit der OLAF-Untersuchungstätigkeit im Jahr 2016 als Ergänzung zu den bereits in den Kapiteln 2 und 4 erwähnten Schlüsselindikatoren präsentiert.

Abbildung 17: Untersuchungsleistung von OLAF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eingegangene Hinweise	959	975	1 041	1 264	1 294	1 417	1 372	1 136
Eingeleitete Untersuchungen	160	152	146	431	253	234	219	219
Abgeschlossene Untersuchungen	140	136	154	266	293	250	304	272
Abgegebene Empfehlungen	194	172	175	199	353	397	364	346

Abbildung 18: Abgeschlossene Auswahlverfahren und ihre Dauer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Abgeschlossene Auswahlverfahren	1 007	886	926	1 770	1 247	1 353	1 442	1 157
Durchschnittliche Dauer der Auswahlphase (in Monaten)	5,8	6,3	6,8	1,4	1,8	2,0	1,7	1,7

Abbildung 19: Durchschnittliche Dauer abgeschlossener und laufender Untersuchungen (in Monaten)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Durchschnittliche Untersuchungsdauer	20,2	20,8	22,4	17,3	17,5	18,1	18,7	17,2
Durchschnittliche Dauer der mit diesen Fällen verbundenen Auswahl	5,7	6,4	6,9	6,3	4,3	2,9	2,3	1,7
Durchschnittliche Falldauer	25,9	27,2	29,3	23,6	21,8	21,0	21,0	18,9

Abbildung 20: Durchschnittliche Dauer ausschließlich abgeschlossener Untersuchungen (in Monaten)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Durchschnittliche Untersuchungsdauer	25,8	22,9	27,0	22,5	22,3	23,3	25,1	23,2
Durchschnittliche Dauer der mit diesen Fällen verbundenen Auswahl	5,6	5,6	6,1	7,5	5,9	3,6	2,8	1,8
Durchschnittliche Falldauer	31,4	28,5	33,1	30,0	28,2	26,9	27,9	25,0

Abbildung 21: Abgegebene Empfehlungen

Art der Empfehlung	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finanziell	76	62	63	116	233	253	220	209
Justiziell	61	67	73	54	85	101	98	87
Disziplinarrechtlich	18	10	16	25	24	15	16	18
Verwaltungsrechtlich	39	33	23	4	11	28	30	32
Insgesamt	194	172	175	199	353	397	364	346



Abbildung 22: Eingegangene Hinweise nach Quelle

Quelle	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PRIVAT	523	594	767	889	889	959	933	756
ÖFFENTLICH	436	381	274	375	405	458	439	380
Insgesamt	959	975	1 041	1 264	1 294	1 417	1 372	1 136

Abbildung 23: Im Jahr 2016 eingegangene Hinweise aus den Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Öffentliche Quelle	Private Quelle	Insgesamt
Österreich	1	7	8
Belgien	11	14	25
Bulgarien	1	32	33
Kroatien	2	4	6
Zypern	0	1	1
Tschechische Republik	1	19	20
Dänemark	2	2	4
Estland	0	3	3
Finnland	1	1	2
Frankreich	0	11	11
Deutschland	6	29	35
Griechenland	4	11	15
Ungarn	2	20	22
Irland	0	3	3
Italien	8	15	23
Lettland	1	2	3
Litauen	2	6	8
Luxemburg	1	4	5
Malta	1	1	2
Niederlande	2	4	6
Polen	2	18	20
Portugal	1	4	5
Rumänien	2	33	35
Slowakei	2	16	18
Slowenien	1	5	6
Spanien	7	23	30
Schweden	0	1	1
Vereinigtes Königreich	3	14	17
Insgesamt	64	303	367

Übersicht über die Abbildungen

Abbildung 1: EU-Ausgaben 2016	11
Abbildung 2: EU-Einnahmen 2016	11
Abbildung 3: OLAF-Untersuchungstätigkeiten im Jahr 2016: weiterhin hervorragende Ergebnisse	12
Abbildung 4: Beispiel eines von OLAF aufgedeckten Betrugs durch Unterbewertung	13
Abbildung 5: Im Jahr 2016 abgeschlossene Untersuchungen über die Verwendung von ganz oder teilweise auf nationaler oder regionaler Ebene verwalteten EU-Mitteln	14
Abbildung 6: Ende 2016 laufende Untersuchungen nach Bereich	14
Abbildung 7: Im Jahr 2016 abgeschlossene Untersuchungen über EU-Bedienstete und Mitglieder der Organe	23
Abbildung 8: Zahl der mit OLAF-Unterstützung beschlagnahmten Zigarettenstangen (auf Mio. gerundet)	25
Abbildung 9: Von OLAF zur Wiedereinziehung empfohlene Beträge im Jahr 2016 (in Mio. EUR)	28
Abbildung 10: Durch Mitgliedstaaten bzw. OLAF aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und ihre finanziellen Auswirkungen im Bereich der traditionellen Eigenmittel für den Zeitraum 2013-2016	30
Abbildung 11: Durch Mitgliedstaaten bzw. OLAF aufgedeckte Unregelmäßigkeiten und ihre finanziellen Auswirkungen in den Bereichen Strukturfonds und Landwirtschaft für den Zeitraum 2013-2016	31
Abbildung 12: Von nationalen Justizbehörden ergriffene Maßnahmen aufgrund von OLAF-Empfehlungen, die zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. Dezember 2016 abgegeben wurden	33
Abbildung 13: Von den Anstellungsbehörden ergriffene Maßnahmen aufgrund von OLAF-Empfehlungen für disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen, die zwischen dem 1. Januar 2014 und dem 31. Dezember 2016 abgegeben wurden	34
Abbildung 14: Zahl und Aufschlüsselung der OLAF-Mitarbeiter von 2009 bis 2016	44
Abbildung 15: Verwaltungsmittel von OLAF im Jahr 2016 (in Mio. EUR)	45
Abbildung 16: Organisationsplan	46
Abbildung 17: Untersuchungsleistung von OLAF	50
Abbildung 18: Abgeschlossene Auswahlverfahren und ihre Dauer	50
Abbildung 19: Durchschnittliche Dauer abgeschlossener und laufender Untersuchungen (in Monaten)	50
Abbildung 20: Durchschnittliche Dauer ausschließlich abgeschlossener Untersuchungen (in Monaten)	50
Abbildung 21: Abgegebene Empfehlungen	50
Abbildung 22: Eingegangene Hinweise nach Quelle	51
Abbildung 23: Im Jahr 2016 eingegangene Hinweise aus den Mitgliedstaaten	51

Die EU kontaktieren

Besuch

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe-Direct“-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe: <http://europa.eu/contact>

Telefon oder E-Mail

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct

- über die gebührenfreie Rufnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister berechnen allerdings Gebühren),
- über die Standardrufnummer: +32 22999696 oder
- per E-Mail über: <http://europa.eu/contact>

Informationen über die EU

Im Internet

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen: <http://europa.eu>

EU-Veröffentlichungen

Beim EU-Bookshop können Sie – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <http://publications.europa.eu/eubookshop>.

Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe <http://europa.eu/contact>).

Informationen zum EU-Recht

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter <http://eur-lex.europa.eu>

Offene Daten der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.



■ Amt für Veröffentlichungen