



Brüssel, den 11.7.2023
COM(2023) 405 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DEN RECHNUNGSHOF**

Aktionsplan der Kommission zur Betrugsbekämpfungsstrategie - Überarbeitung 2023

{SWD(2023) 245 final}

1. EINLEITUNG

Die EU steht vor großen Herausforderungen, darunter die Inflation, die Aufbauphase nach der Pandemie, der Klimawandel und der Angriffskrieg gegen die Ukraine. Sie stellen eine enorme Belastung für den EU-Haushalt dar. Daher ist es wichtiger denn je, dass der EU-Haushalt gut geschützt wird und die EU-Mittel die vorgesehenen Empfänger erreichen. Ist dies nicht der Fall, wird das Vertrauen in die EU-Organe und die EU insgesamt geschwächt.

Vor diesem Hintergrund ist es nun an der Zeit, über die Bemühungen der Kommission zur Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten Bilanz zu ziehen und diesen Bemühungen neuen Schwung zu verleihen.

Der Schutz des EU-Haushalts liegt zwar in der gemeinsamen Verantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten,¹ doch spielt die Europäische Kommission eine führende Rolle bei der Festlegung der Standards und der Schaffung des Rahmens für diese gemeinsame Verantwortung. Ein wichtiges Instrument zur Ausübung dieser Rolle sind die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission und der dazugehörige Aktionsplan, die zuletzt im April 2019 vorgelegt wurden.²

In der Betrugsbekämpfungsstrategie 2019 wurde festgelegt, dass der Aktionsplan überprüft und gegebenenfalls geändert werden soll. Angesichts der neuen Gegebenheiten, mit denen die Kommission bei ihren Bemühungen um den Schutz des EU-Haushalts konfrontiert ist, ist eine solche Überarbeitung nun erforderlich. Auf der Grundlage der Arbeiten im Rahmen des Aktionsplans 2019 soll ein zielgerichteter und wirkungsvoller Aktionsplan zur Bewältigung der wachsenden Herausforderungen, mit denen die EU im Bereich der Betrugsbekämpfung konfrontiert ist, erstellt werden.

Ebenso wie sein Vorgänger zielt der überarbeitete Aktionsplan auf eine Stärkung aller Teile des Betrugsbekämpfungszyklus ab: Prävention, Aufdeckung, Untersuchung und Behebung. Er ergänzt eine Reihe anderer neuerer oder laufender politischer Initiativen, wie den Vorschlag für ein interinstitutionelles Ethikgremium³, das Paket zur Korruptionsbekämpfung⁴, die laufende Neufassung der Haushaltsordnung⁵, den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus⁶ und den Konditionalitätsmechanismus⁷.

Er ergänzt auch die unabhängigen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTA).

Der überarbeitete Aktionsplan ist dieser Mitteilung beigelegt.

2. ERSTELLUNG DES ÜBERARBEITETEN AKTIONSPLANS

Der überarbeitete Aktionsplan ist das Ergebnis eines umfassenden kommissionsinternen Konsultationsprozesses, insbesondere im Rahmen des Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetzes (FPDNet), in dem alle Kommissionsdienststellen

¹ Artikel 325 Absatz 1 AEUV.

² COM(2019) 196 final und SWD(2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final.

⁴ JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final / 2023/0135(COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092.

und Exekutivagenturen vertreten sind. Als federführende Dienststelle der Kommission für Betrugsbekämpfung und Vorsitzender des FPDNet koordinierte OLAF diesen Prozess. Die wichtigste Schlussfolgerung des Konsultationsprozesses war, dass die Betrugsbekämpfungsstrategie von 2019 zwar weiterhin gültig ist, der begleitende Aktionsplan jedoch aus mehreren Gründen aktualisiert werden muss.

Erstens ist die Umsetzung des Aktionsplans von 2019 weitgehend abgeschlossen. Bislang wurden 60 der 63 Maßnahmen entweder zum Abschluss gebracht oder sind – im Falle sich wiederholender oder fortlaufender Maßnahmen wie Schulungen – noch im Gange.⁸ Zur Gewährleistung nachhaltiger Fortschritte bei der Betrugsbekämpfung sind neue Maßnahmen erforderlich.

Zweitens gab es seit 2019 eine Reihe wichtiger Entwicklungen, etwa den Beginn eines neuen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027, den Start von NextGenerationEU und der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie die Aufnahme der Tätigkeit der EUSTa.

Zur Vorbereitung der Überarbeitung des Aktionsplans bewertete das OLAF die Umsetzung des Aktionsplans von 2019 im Rahmen einer Umfrage unter den Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen. Der Umfrage zufolge sind die nützlichsten Maßnahmen des Aktionsplans von 2019 die Fortbildung und Sensibilisierung für betrugsbezogene Themen, die Stärkung IT-gestützter Instrumente zur Betrugsprävention, die Arbeit des FPDNet und die Verbesserung der Betrugsbekämpfungsstrategien.

Die Bewertung enthielt auch zahlreiche Ideen für neue, in den überarbeiteten Plan aufzunehmende Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Nutzung von Data Mining und anderen IT-Instrumenten sowie der Zusammenarbeit mit der EUSTa und den dezentralen Agenturen.

Darüber hinaus hat das OLAF die von den Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen ermittelten Betrugsrisiken erfasst und analysiert, um so die häufigsten und bedeutendsten Betrugsrisiken bestimmen zu können. Folgende Hauptrisiken wurden festgestellt:

- Fälschung von Erklärungen und Unterlagen bei Beschaffungsvorgängen, Fördergeldern und Verwaltungsausgaben;
- Doppelfinanzierungen;
- Interessenkonflikte, Korruption, Günstlingswirtschaft oder illegale Absprachen;
- Missbrauch von Insider-Informationen;
- Diebstahl geistigen Eigentums;
- ungebührliche Beeinflussung;
- unzuverlässige Vertragspartner und
- unzulässiger Zugang zu IT-Geräten, -Systemen und Bankkonten sowie Hacking.

Wichtige Materialquellen für den überarbeiteten Aktionsplan sind auch die jährlichen Entschlüsse des Europäischen Parlaments zum Schutz der finanziellen Interessen der EU⁹, die Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofs sowie die Untersuchungen des OLAF.

⁸ Die wenigen verbleibenden Maßnahmen mussten aktualisiert werden.

⁹ Insbesondere die Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2023 (P9_TA(2023)0018) und vom 7. Juli 2022 (P9_TA(2022)0300).

Im Rahmen bilateraler und multilateraler Treffen und einer schriftlichen Konsultation der Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen sammelte das OLAF mehr als 200 Ideen dazu, welche Maßnahmen neu in den Aktionsplan von 2019 aufgenommen und welche fortgesetzt werden sollten.

Die endgültige Auswahl und Formulierung der Maßnahmen orientierten sich an dem Bestreben, einen zielgerichteten und wirkungsvollen Aktionsplan zu erstellen. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit der Kontinuität gegen die Notwendigkeit der Erneuerung und Innovation abgewogen. Vorrang wurde im Zusammenhang mit neuen Entwicklungen stehenden Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung bedeutender Betrugsrisiken eingeräumt.

3. DIE SIEBEN THEMENBEREICHE DES ÜBERARBEITETEN AKTIONSPANS

Die 44 Maßnahmen sind in sieben Themenbereiche eingeteilt, die die Prioritäten der Kommission bei der Betrugsbekämpfung widerspiegeln.

1. Förderung der Digitalisierung und des Einsatzes von IT-Instrumenten zur Betrugsbekämpfung

Die Konsultation ergab, dass die Digitalisierung für die Kommission oberste Priorität bei der Umsetzung ihrer Betrugsbekämpfungsagenda haben sollte. Insbesondere sind für eine wirksamere und effizientere Betrugsbekämpfung mehr kommissionsweite IT-Lösungen erforderlich. Die Kommission wird daher weiterhin nach Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen Digitalisierung und Interoperabilität suchen. Außerdem muss die Nutzung bestehender IT-Instrumente wie Arachne¹⁰, EDES¹¹, SUMMA¹² und IMS¹³ zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrug verstärkt und weiter ausgebaut werden. Das künftige kommissionsweite Instrument Arachne wird für die Zwecke der Risikobewertung und des Data Mining für alle Arten der Mittelverwaltung entwickelt, während das OLAF digitale Optionen zur besseren Kommunikation mit anderen Kommissionsdienststellen und den Exekutivagenturen über seine Untersuchungen prüfen wird.

2. Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verstärkung des Schutzes der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie der Kohäsions-, Landwirtschafts- und Fischereifonds

Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist ein neues Instrument mit spezifischen Kontroll- und Betrugsbekämpfungsmechanismen. Daher muss besonders darauf geachtet werden, dass Schlupflöcher oder betrugsanfällige Bereiche nicht unentdeckt bleiben. Die Kommission wird daher ihre Bemühungen zur Verhütung und Aufdeckung von Betrug im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität fortsetzen, insbesondere durch eine sorgfältige

¹⁰ Arachne ist ein integriertes IT-Werkzeug zur Risikobewertung, für Data Mining und zur Datenanreicherung, das zur Unterstützung der Verwaltungsbehörden bei Verwaltungskontrollen und Prüfungen auf Leitungsebene im Bereich der Strukturfonds entwickelt wurde. Arachne kann zur Risikobewertung herangezogen werden, insbesondere im Zusammenhang mit Doppelfinanzierung und Interessenkonflikten.

¹¹ EDES ist ein Frühwarn- und Ausschlussystem, das verhindern soll, dass unzuverlässige Personen und Unternehmen bzw. Einrichtungen EU-Mittel in direkter und indirekter Mittelverwaltung erhalten.

¹² SUMMA ist das Zentrale Finanzsystem der Europäischen Kommission, das als Ersatz für das derzeitige System ABAC entwickelt wurde.

¹³ IMS ist das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten, das es den EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländern ermöglicht, ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Meldung von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Ausgaben an die Kommission nachzukommen. Auf der Grundlage von IMS-Daten führt die Kommission operative und strategische Analysen durch und veröffentlicht den Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union.

Risikoanalyse bezüglich Betrug, Korruption, Doppelfinanzierung und Interessenkonflikten und durch Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. Bei der geteilten Mittelverwaltung spielt die Kommission eine wichtige Rolle, indem sie etwa die Mitgliedstaaten bei einer Reihe von Themen unterstützt und berät, z. B. bei der Entwicklung von Betrugsbekämpfungsstrategien und der Meldung von Unregelmäßigkeiten und Betrug mithilfe des Berichterstattungssystems für Unregelmäßigkeiten (IMS). Der Aktionsplan sieht vor, dass die von der geteilten Mittelverwaltung betroffenen Kommissionsdienststellen und das OLAF ihre gezielte Unterstützung für die Behörden der Mitgliedstaaten verstärken.

3. Verstärkung des Schutzes der Mittel im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung und im Bereich der Außenbeziehungen

Der Schutz von Mitteln im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung wird Partnerorganisationen übertragen. Die Kommission bleibt jedoch rechenschaftspflichtig und muss ein hohes Schutzniveau für diese Mittel gewährleisten. Daher müssen die Durchführungspartner aufgedeckte Betrugsfälle systematisch der Kommission melden. Zu diesem Zweck wird die Kommission die Partnerorganisationen stärker unterstützen und sensibilisieren und sie gleichzeitig an ihre rechtlichen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit erinnern.

4. Stärkung der Fähigkeit der EU zur Bekämpfung von Zollbetrug und zum Schutz der EU-Einnahmen

Analyseinstrumente und Datenaustausch spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der wirksamen Bekämpfung von Zollbetrug durch die EU. Daher wird die Kommission diese Analyseinstrumente weiterentwickeln und den Datenaustausch verstärken. Zum Schutz der Einnahmen aus dem Grünen Deal wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um Betrugsrisiken im Zusammenhang mit dem CO₂-Grenzausgleichssystem, dem EU-Emissionshandelssystem und anderen neuen Eigenmitteln zu minimieren.

5. Stärkung der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU

Die Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU besteht aus einer Vielzahl von Akteuren, die koordiniert zusammenarbeiten müssen, um die finanziellen Interessen der EU so weit wie möglich zu schützen. Die immer komplexere Betrugsbekämpfungslandschaft und das professionelle Vorgehen der Betrüger machen die Zusammenarbeit und Koordinierung über Organisationsgrenzen hinweg wichtiger denn je. Die Kommission wird daher die Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung mit wichtigen Partnern wie den Behörden der Mitgliedstaaten und der EUSTA weiter ausbauen. Ferner wird sie ihre Unterstützung für dezentrale Agenturen und gemeinsame Unternehmen verstärken, investigative Journalisten als wichtige Informationsquelle schützen und Möglichkeiten prüfen, die Zivilgesellschaft vermehrt in die Betrugsbekämpfung einzubeziehen.

6. Stärkung der Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission und Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen

Zwar wurden erhebliche Fortschritte bei der Stärkung der Betrugsbekämpfungspolitik und der Verbesserung der Koordinierung, der Zusammenarbeit und der Verfahren in der Kommission erzielt, doch müssen diese Anstrengungen in bestimmten Bereichen fortgesetzt und verstärkt werden, um Wirksamkeit und Effizienz langfristig gewährleisten zu können. Das OLAF wird die Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen weiterhin durch das FPDNet und seine Beratung zu Betrugsbekämpfungsstrategien unterstützen. Darüber hinaus muss die

Betrugsbekämpfungspolitik in einem breiteren EU-politischen Kontext betrachtet werden. Überlegungen zur Betrugsbekämpfung müssen vermehrt in andere, untrennbar mit der Betrugsbekämpfung verbundene Politikbereiche, z. B. Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit, einbezogen und Synergien besser genutzt werden.

7. Stärkung der Kultur des ethischen Verhaltens und der Betrugsbekämpfungskultur in der Kommission

Es besteht weiterhin Bedarf, den Wissensstand der Kommissionsbediensteten bezüglich Fragen der Ethik und Betrugsbekämpfung zu erhöhen und das hohe Maß an diesbezüglichem Bewusstsein zu erhalten. Betrugsbekämpfung und ethische Erwägungen sollten für alle Kommissionsbediensteten, insbesondere für diejenigen, zu deren Aufgaben die Verwaltung oder Kontrolle von EU-Mitteln zählt, sowie für die Mitglieder der Kommission ein natürlicher Reflex sein. Die Kommission wird das Fortbildungsangebot und die Sensibilisierungsmaßnahmen in den Bereichen Ethik und Betrugsbekämpfung schrittweise und – da die beiden Themen Hand in Hand gehen – ganzheitlich ausbauen. Sie wird auch die Wissensgrundlage für die Betrugsbekämpfung stärken und Betrugsbekämpfungsaspekte in ihr Einstellungsverfahren einbeziehen.

4. UMSETZUNG UND ÜBERWACHUNG DES ÜBERARBEITETEN AKTIONSPLANS

Das OLAF wird die Umsetzung des überarbeiteten Aktionsplans koordinieren und überwachen und das Managementkontrollgremium der Kommission regelmäßig über die Fortschritte auf dem Laufenden halten. Um nachhaltige Anstrengungen zur Verringerung von Betrug zulasten des EU-Haushalts zu garantieren, wird das OLAF mit den Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen zusammenarbeiten; so soll die Berücksichtigung der einschlägigen Maßnahmen bei der Erstellung von Betrugsbekämpfungsstrategien, Managementplänen und jährlichen Tätigkeitsberichten auf Dienststellenebene gewährleistet werden.

Die Kommission erstattet den anderen EU-Organen und der Öffentlichkeit jedes Jahr Bericht über die auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU, einschließlich über die Umsetzung des Aktionsplans. Intern werden Indikatoren entwickelt, um einen besseren Überblick über die Fortschritte zu erlangen.

Die Kommission wird auch darauf achten, dass die Öffentlichkeit Zugang zu den Ergebnissen der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen erhält. So soll dazu beigetragen werden, das Vertrauen der Menschen in die EU-Organe zu stärken und das Thema Betrugsbekämpfung ganz oben auf der politischen Agenda der EU zu verankern.

Der überarbeitete Aktionsplan wird in den Jahren 2023 bis 2026 umgesetzt und kann erforderlichenfalls geändert werden.