

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Gerald Ullrich, Jürgen Martens, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Markus Herbrand, Katja Hessel, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Oliver Luksic, Christoph Meyer, Alexander Müller, Dr. Stefan Ruppert, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Michael Theurer, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Bekämpfung des Betrugs mit EU-Geldern und der Sonderbericht 01/2019 des Europäischen Rechnungshofs

Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte am 10. Januar 2019 seinen Sonderbericht 01/2019 mit dem Titel „Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden“ (www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_01/SR_FRAUD_RISKS_DE.pdf).

Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (EU) gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen wird im Artikel 325 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausdrücklich als Ziel festgeschrieben. In einigen Bereichen ist die Europäische Kommission allein dafür verantwortlich, geeignete Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung und -verhinderung zu treffen, in anderen Bereichen ist eine enge Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten erforderlich.

Der Europäische Rechnungshof untersuchte in dem oben genannten Sonderbericht das Vorgehen der Europäischen Kommission und des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben, der Verfolgung der Täter und der Wiedereinzahlung der Gelder.

Um das Vertrauen der EU-Bürger in den verantwortungsvollen Umgang mit ihrem Steuergeld zu sichern, ist es nach Ansicht der Fragesteller nötig, die Feststellungen und Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs in politische Maßnahmen umzusetzen.

Nach Ansicht der Fragesteller begünstigen insbesondere folgende Faktoren den Betrug mit EU-Geldern bzw. erschweren dessen Verhinderung:

Im Fall, dass die EU die Fehlverwendung von indirekt oder geteilt verwalteten EU-Mitteln feststellt, führt dies zur Anlastung. Das heißt, der Mitgliedstaat, der diese EU-Mittel verwaltete, muss der EU die zu Unrecht ausgegebenen EU-Mittel erstatten. Dementsprechend hat ein Mitgliedstaat ein finanzielles Interesse daran, dass keine Fehlverwendung der von ihm verwalteten EU-Mittel festgestellt wird. Ein Weg, diese Feststellung zu erschweren, ist, möglichst wenig Informationen über von den mitgliedstaatlichen Behörden ermittelte Betrugsverdachts- und Betrugsfälle an die EU weiterzugeben. Ein anderer Weg, diese Feststellung zu

vermeiden, ist, die Kontrolldichte der mitgliedstaatlichen Behörden der Verwendung von EU-Mitteln gering zu halten.

Historisch betrachtet hatten die Europäischen Gemeinschaften zunächst lediglich die Kompetenz, „Unregelmäßigkeiten“ in der Mittelverwaltung festzustellen. Der Begriff der Unregelmäßigkeit umfasst sowohl Formfehler als auch strafrechtlich relevanten Betrug. Leider liegen auf europäischer Ebene auch heute häufig lediglich Daten über Unregelmäßigkeiten vor, die nicht weiter nach Formfehlern und Betrug spezifiziert sind. Diese ungenaue Datenlage erschwert das Betrugsmanagement.

Verschiedene Mitgliedstaaten legen ihre Verpflichtungen zur Meldung von Betrugs- und Betrugsverdachtsfällen an die europäische Ebene unterschiedlich aus und nehmen die Meldung somit zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlichen Stadien des mitgliedstaatlichen Ermittlungsverfahrens vor.

Der Ausschluss von betrügerischen Wirtschaftsteilnehmern und mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen von künftigen Vergaben ist nach Ansicht der Fragesteller zu langwierig und kann durch Scheinneugründungen von Unternehmen umgangen werden.

Der Sonderbericht deckt folgende Defizite auf:

„Der Hof stellte fest, dass der [Europäischen] Kommission keine umfassenden und vergleichbaren Informationen zum Ausmaß des aufgedeckten Betrugs bei den EU-Ausgaben vorliegen. Außerdem hat sie bisher weder eine Bewertung des nicht aufgedeckten Betrugs noch eine eingehende Analyse dazu vorgenommen, was die Ursachen dafür sind, dass Wirtschaftsteilnehmer betrügerische Handlungen begehen. Dies mindert den praktischen Wert und die Wirksamkeit der strategischen Pläne der [Europäischen] Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug“ (www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=48858).

Der Sonderbericht stellt in Ziffer 95 fest, dass „keine zuverlässigen Daten zur Gesamtzahl der in den Mitgliedstaaten verfolgten Betrugsfällen [zulasten der EU] vorliegen“.

Der Sonderbericht stellt in Ziffer 24 fest, dass „im Bereich der geteilten Mittelverwaltung [...] die Kommission der Ansicht [ist], dass bei der fehlenden Berichterstattung das größte Problem Fälle darstellen, in denen Strafverfolgungsbehörden ermitteln, ohne dass die für die Umsetzung des betreffenden Programms zuständigen Behörden davon Kenntnis haben. Der Hof hat jedoch die folgenden zusätzlichen Gründe ermittelt, aus denen das Ausmaß des Betrugs nicht in vollem Umfang gemeldet wird:

„Die Behörden der Mitgliedstaaten melden nicht alle [auch] vom OLAF untersuchten Fälle [an das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS)] [...]“

Um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, sind die Behörden der Mitgliedstaaten gemäß EU-Recht lediglich verpflichtet, betrügerische oder nichtbetrügerische Unregelmäßigkeiten zu melden, wenn die betroffenen EU-Mittel 10 000 Euro überschreiten. Im Agrarbereich und beim Europäischen Sozialfonds fallen viele Zahlungen – und somit potenziell betrügerische Zahlungen, die nicht gemeldet werden – unter die Meldeschwelle von 10 000 Euro.“

Obwohl die Mitgliedstaaten laut Artikel 122 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 50 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014, Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 und Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 rechtlich verpflichtet sind, größere Fälle von Unregelmäßigkeiten mit EU-Geldern zu melden, tun die Mitgliedstaaten dies laut dem Sonderbericht nicht.

Das bedeutet, dass selbst in dem Bereich der von verschiedenen Stellen aufgedeckten Betrugs- und Betrugsverdachtsfälle bisher keine einzige Stelle einen Gesamtüberblick hat. Diese Wissenslücke besteht unabhängig von der Dunkelziffer der unentdeckten Betrugsfälle.

Darüber hinaus wird laut Ziffer 43 „für die Kommission als Ganzes [...] keine Bewertung des Betrugsrisikos auf zentraler Ebene durchgeführt, und es gibt kein zentrales kommissionsweites Register zu Betrugsrisiken. Diese Informationen sollten in die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS) einfließen.“

Der Sonderbericht zeigt außerdem auf, wo Handlungsbedarf für Politik, Verwaltung und Gesetzgeber besteht. Seine Ziffer X fasst die Empfehlungen wie folgt zusammen:

„Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen:

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

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

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

- sicherstellen, dass die Generaldirektionen das Früherkennungs- und Ausschlusssystem [EDES, d. h. ein System zur Früherkennung von drohendem Betrug und zum Ausschluss von Betrügern von künftigen EU-Geldern] im Bereich der direkten und der indirekten Mittelverwaltung verwenden, und die Mitgliedstaaten auffordern, betrügerische Wirtschaftsteilnehmer und die mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen zu ermitteln und kenntlich zu machen;
- alle Mitgliedstaaten mit Nachdruck dazu auffordern, die Datenbank ARACHNE aktiv zu nutzen, um die betrügerische und unregelmäßige Verwendung von EU-Mitteln zu verhindern.

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

Der Sonderbericht stellt in Ziffer 86 bzw. Abbildung 8 heraus, dass Deutschland keine Daten an das von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) und der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) entwickelte IT-Tool ARACHNE meldet, das laut Ziffer 76 dem Data Mining und der Datenanreicherung dient. Es sei als Risikobewertungsinstrument zentral für die Betrugsprävention. ARACHNE sammelt laut Ziffer 140 Informationen zu betrügerischen Wirtschaftsteilnehmern und den mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen.

Laut Ziffer 78 dürfen „gemäß den EU-Vergaberichtlinien öffentliche Aufträge nicht an Wirtschaftsteilnehmer vergeben werden [...], die an Straftaten beteiligt waren oder die u. a. der Korruption und des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU für schuldig befunden wurden.“

Laut Ziffer 76 betrachtet die Europäische Kommission „im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung [...] das Früherkennungs- und Ausschlusssystem [Early Detection and Exclusion System] (EDES) – ein Ausschlusssystem mit schwarzen Listen – als ihr wichtigstes Instrument, um zu vermeiden, dass EU-Mittel insolventen, unzuverlässigen, vorschriftswidrig handelnden oder betrügerischen Wirtschaftsteilnehmern zugewiesen werden.“

Laut Ziffer 81 wird aber „der Kommission durch die Haushaltsordnung keinerlei Handlungsbefugnis für Fälle [der geteilten Mittelverwaltung] übertragen, in denen die Behörden der Mitgliedstaaten den Ausschluss eines unzuverlässigen Wirtschaftsteilnehmers nicht selbst eingeleitet haben. Aus diesem Grund reichte keine der drei in erster Linie für die Verwaltung der Ausgaben aus den ESI-Fonds [Europäischen Struktur- und Investitionsfonds] zuständigen Generaldirektionen (REGIO, EMPL und AGRI [Landwirtschaft und ländliche Entwicklung]) Ausschlussanträge für nationale Wirtschaftsteilnehmer ein, die eine Kofinanzierung aus diesen Fonds erhielten.“

Laut Ziffer 139 „sind die Behörden der Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Ausschlussentscheidungen zu berücksichtigen, wenn sie Finanzierungsbeschlüsse zu lasten des EU-Haushalts treffen.“

Laut Ziffer 88 gilt „der Ausschluss nur für die direkt und indirekt von der Kommission verwalteten Ausgaben. Dies bedeutet, dass ausgeschlossene Unternehmen beispielsweise weiterhin Kohäsionsmittel erhalten können“, da diese der geteilten Mittelverwaltung unterliegen.

Laut Ziffer 31 sammeln „weder das OLAF noch eine andere Stelle innerhalb der Kommission Informationen zu Strafsachen, die mit den finanziellen Interessen der EU zusammenhängen und in denen die nationalen Behörden ermitteln.“

Laut Ziffer 97 „ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden von größter Bedeutung.“ In Ziffer 99 kommt der Sonderbericht zu dem Schluss, „dass die Zusammenarbeit des OLAF mit den nationalen Behörden bis dato Schwachstellen aufweist.“ Laut Ziffer 104 „nimmt das derzeitige System, wonach auf die verwaltungsrechtliche Untersuchung des OLAF bei Betrugsverdacht strafrechtliche Ermittlungen auf nationaler Ebene folgen, in zahlreichen Fällen viel Zeit in Anspruch und verringert somit die Chancen, das eigentliche Ziel – Strafverfolgung – zu erreichen.“

Der Sonderbericht stellt in Ziffer 124 bezüglich der nach einer Empfehlung des OLAF von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) vorgenommenen und nicht vorgenommenen Wiedereinziehungen von EU-Geldern fest, dass „das OLAF [...] nicht genau genug [analysiert], in welchen Fällen es zu erfolgreichen Wiedereinziehungen gekommen ist und aus welchen Gründen die Generaldirektionen Wiedereinziehungen entweder nicht vornehmen oder nur einen viel geringeren Betrag als den vom OLAF empfohlenen wiedereinziehen. Eine solche Analyse könnte dem OLAF dabei helfen, seine Untersuchungen gezielter auszurichten.“

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Was hat die Bundesregierung unternommen und was wird die Bundesregierung unternehmen, um im Rat darauf hinzuwirken, dass dem OLAF künftig zuverlässige Daten (vgl. Ziffer 95 des Sonderberichts) zu allen in den Mitgliedstaaten verfolgten Betrugs- und Betrugsverdachtsfällen zulasten der EU in Zukunft zur Verfügung stehen werden?

- a) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung – die den Sonderbericht durchzieht (z. B. Ziffern 23, 24, 95) und die auch Empfehlung 1 zugrunde liegt –, dass zur wirksamen Verhinderung und Aufklärung von Betrugsfällen eine zentrale Datenbank auf europäischer Ebene erforderlich ist, in die alle Mitgliedstaaten und EU-Institutionen ausführliche Informationen über Umfang, Art und zugrundeliegender Ursachen aller verfolgten Betrugs- und Betrugsverdachtsfälle eintragen müssen (bitte begründen)?

Falls ja, was unternimmt die Bundesregierung, um im Rat darauf hinzuwirken, eine bestehende Datenbank der EU (bitte angeben, welche) zu diesem Zweck weiterzuentwickeln?

Falls ja, was unternimmt die Bundesregierung, um darauf hinzuwirken, dass alle Mitgliedstaaten und EU-Institutionen alle Betrugs- und Betrugsverdachtsfälle auch tatsächlich bei dieser Datenbank melden?

- b) Was hat die Bundesregierung unternommen und was wird die Bundesregierung unternehmen, um im Rat darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten künftig bei der Meldung von Unregelmäßigkeiten an die europäische Ebene die Art der Unregelmäßigkeit (Formfehler und strafrechtlich relevanter Betrug) mit angeben müssen?
 - c) Was hat die Bundesregierung unternommen und was wird die Bundesregierung unternehmen, um im Rat darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten künftig einheitlich im selben frühen Stadium eines mitgliedstaatlichen Ermittlungsverfahrens die Meldung an die europäische Ebene vornehmen?
2. Teilt die Bundesregierung die Empfehlung 2 des Sonderberichts, dass das strategische Betrugsrisikomanagement und die Verhinderung von Betrug in das Portfolio eines einzigen Kommissionsmitglieds aufgenommen werden sollte (bitte begründen)?
 - a) Falls ja, warum ist die Bundesregierung der Ansicht, dass dies ins Portfolio eines einzigen Kommissionsmitglieds aufgenommen werden sollte und nicht jedes Kommissionsmitglied innerhalb seines Portfolios und OLAF generaldirektionsübergreifend dafür zuständig bleiben sollte?
 - b) Falls ja, welchem Kommissionsmitglied soll nach Ansicht der Bundesregierung diese Aufgabe anvertraut werden, und was unternimmt die Bundesregierung, um im Rat darauf hinzuwirken, dass dieses Kommissionsmitglied diese Aufgabe erhält?

3. Teilt die Bundesregierung die Empfehlung 3 des Sonderberichts, dass alle Generaldirektionen und Mitgliedstaaten alle ihnen bekannten betrügerischen Wirtschaftsteilnehmer und die mit ihnen in Verbindung stehenden Privatpersonen im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung an das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) melden sollten?

Falls ja, was unternimmt die Bundesregierung, um im Rat darauf hinzuwirken, dass alle Generaldirektionen und Mitgliedstaaten diese Meldungen auch tatsächlich vornehmen?

4. Warum meldet Deutschland Betrugs- und Betrugsverdachtsfälle nicht an ARACHNE (bitte begründen)?

Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die anderen Meldungen von Betrugs- und Betrugsverdachtsfällen der deutschen Behörden an die EU-Institutionen ausreichend sind (bitte begründen)?

5. Welche deutschen Stellen haben nach Kenntnis der Bundesregierung in den vergangenen zehn Jahren Meldungen über wie viele Betrugsverdachts- und Betrugsfälle an welche europäischen Stellen gemacht (bitte nach Jahr, europarechtlicher Rechtsgrundlage der Meldung, meldender deutscher Behörde, die Meldung entgegennehmende europäische Stelle bzw. europäische Datenbank, Grund der Meldung – aufgeteilt in Formfehler und strafrechtlich relevanten Betrug – aufschlüsseln)?

6. Wie hoch waren die Anlastungen von zu Unrecht ausgezahlten Mittel in den vergangenen zehn Jahren für Deutschland (bitte nach Jahr aufschlüsseln)?

7. Wie überprüft die Bundesregierung, ob die Bundesländer ihren Verpflichtungen zur Meldung von Betrugs- und Betrugsverdachtsfällen an die europäische Ebene nachkommen?

8. Ist die Bundesregierung vor dem Hintergrund von Ziffer 139 des Sonderberichtes der Ansicht, dass künftig die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet sein sollten, gültige Ausschlussentscheidungen zu berücksichtigen, wenn sie Finanzierungsbeschlüsse zulasten des EU-Haushalts treffen (bitte begründen)?

Falls ja, ist die Bundesregierung vor dem Hintergrund von Ziffer 81 des Sonderberichtes der Ansicht, dass die in erster Linie für die Verwaltung der Ausgaben aus den ESI-Fonds (geteilte Mittelverwaltung) zuständigen Generaldirektionen (REGIO, EMPL und AGRI) mehr Ausschlussanträge für nationale Wirtschaftsteilnehmer stellen würden, wenn Mitgliedstaaten an diese Ausschlüsse gebunden wären?

9. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass von direkt und indirekt von der Kommission verwalteten Mitteln ausgeschlossene Unternehmen künftig auch keine Gelder aus der geteilten Mittelverwaltung (z. B. Kohäsionsmittel) mehr erhalten sollten (vgl. Ziffer 88; bitte begründen)?

Falls ja, was unternimmt die Bundesregierung, um im Rat darauf hinzuwirken, dass dies künftig der Fall sein wird?

10. Wie viele betrügerische Wirtschaftsteilnehmer und mit ihnen in Verbindung stehende Privatpersonen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in den vergangenen zehn Jahren von deutschen Stellen an das Früherkennungs- und Ausschlussystem EDES gemeldet und so von weiteren Vergaben ausgeschlossen (bitte nach Jahren und Wirtschaftssektoren aufschlüsseln)?

11. Wie viel Zeit vergeht nach Kenntnis der Bundesregierung durchschnittlich zwischen der Erkennung einer Unregelmäßigkeit in Deutschland und der Eintragung in das Früherkennungs- und Ausschlussystem EDES durch eine deutsche Stelle?

12. Teilt die Bundesregierung die Empfehlung 4 des Sonderberichts, dem OLAF eine strategische und Aufsicht führende Rolle bei den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der EU einzuräumen, da laut Ziffer 53 bisher die „kommissionsweite Beaufsichtigung [...] nicht ausreichend [ist]“ (bitte begründen)?

Falls ja, was unternimmt die Bundesregierung, um im Rat darauf hinzuwirken, dass dem OLAF diese Rolle zugeteilt wird?

13. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die „Schwachstellen“ in der „Zusammenarbeit des OLAF mit den nationalen Behörden“ (Ziffer 99) zu beheben und die langen Untersuchungsdauern des OLAF (Ziffer 104) zu verkürzen?
14. Worin sieht die Bundesregierung „die Rolle und die Zuständigkeiten des OLAF bei der Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben im Lichte der Errichtung der EUStA“ (Empfehlung 4 des Sonderberichts)?
Wie sollte die produktive Zusammenarbeit beider Organisationen in der Strafverfolgung und Wiedereinzahlung zu Unrecht ausgezahlter EU-Gelder aussehen?
15. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung des Rechnungshofs in Empfehlung 4b, dem OLAF „die Koordinierung und Überwachung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten“ zu übertragen, da laut Ziffer 56 derzeit „der Kommission Verfahren [fehlen], um regelmäßig zu ermitteln, wie gut die Mitgliedstaaten Fälle mutmaßlichen Betrugs weiterverfolgen“?
16. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung aus Ziffer 124 des Sonderberichts, dass das OLAF genauer analysieren sollte, in welchen Fällen die GD DEVCO eine erfolgreiche Wiedereinzahlung vorgenommen hat und aus welchen Gründen die Generaldirektionen Wiedereinzahlungen entweder nicht vornehmen oder nur einen viel geringeren Betrag als den vom OLAF empfohlenen wiedereinzahlen, und dass eine solche Analyse dem OLAF dabei helfen könnte, seine Untersuchungen gezielter auszurichten?
Falls ja, was unternimmt die Bundesregierung, um im Rat darauf hinzuwirken, dass das OLAF in Zukunft solche Analysen durchführt?
17. Welche weiteren Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die zu Unrecht aus dem EU-Haushalt ausgezahlten Gelder wieder einzuziehen und die Strafverfolgung diesbezüglich zu verbessern?

Berlin, den 6. März 2019

Christian Lindner und Fraktion

