EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Rechnungshof

Zwischenevaluierung gemäß der Verordnung (EU) 2021/785 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Aufstellung des Betrugsbekämpfungsprogramms der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. EINFÜHRUNG

Betrug und damit zusammenhängende rechtswidrige Handlungen können schwerwiegende nachteilige Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten haben. Dieses Problem ist umso dringlicher, als der Gesamthaushalt der EU im Rahmen ihres mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2021-2027 (im Folgenden „MFR“) – teilweise infolge der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie – auf ein beispielloses Volumen von rund 1,8 Billionen EUR angewachsen ist. Eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung des EU-Haushalts, auch auf Ebene der Mitgliedstaaten, ist von entscheidender Bedeutung, um das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Steuerzahler aufrechtzuerhalten. Umgekehrt kann ein häufiges Vorkommen von Betrug das Wirtschaftswachstum hemmen und die allgemeine wirtschaftliche Erholung untergraben. Die Verbesserung unserer gemeinsamen Abwehrmaßnahmen gegen Betrug sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU spielt daher eine wichtige Rolle bei der Stärkung der Widerstandsfähigkeit der EU in besonders unsicheren Zeiten.

Gemäß Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die Mitgliedstaaten und die EU gemeinsam dem Schutz der finanziellen Interessen der EU verpflichtet. Die Rahmenbedingungen für die Betrugsbekämpfung haben sich in den letzten zehn Jahren auf EU-Ebene durch die folgenden Maßnahmen erheblich verändert:

- die Annahme der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von Betrug zum Schutz der finanziellen Interessen der EU[1]) im Jahr 2017,
- die Aufnahme der operativen Tätigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) im Juni 2021 und
- die Überarbeitung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013[2] (im Folgenden „OLAF-Verordnung“) im Jahr 2020 zur Stärkung der Wirksamkeit der vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) durchgeführten Verwaltungsuntersuchungen.[3]

Es wird allgemein anerkannt, dass die EU die Mitgliedstaaten bei deren Arbeit zum Schutz ihrer finanziellen Interessen unterstützen sollte. Schließlich werden die meisten

[1] Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

[2] Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1), in der geänderten Fassung: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

[3] Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. L 437 vom 28.12.2020).

Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten auf nationaler Ebene aufgedeckt, untersucht und strafrechtlich verfolgt.

Wie das Vorgängerprogramm „Hercule III“ stellt das Betrugsbekämpfungsprogramm der Union (Union Anti-Fraud Programme, UAFP) gezielte Finanzierung zur Betrugsbekämpfung für förderfähige Begünstigte aus Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern bereit.

2. DAS BETRUGSBEKÄMPFUNGSPROGRAMM DER UNION

Das UAFP ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der EU zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug, Korruption oder anderen Unregelmäßigkeiten.

In der UAFP-Verordnung sind die folgenden Programmziele festgelegt:

> „(1). Die **allgemeinen Ziele** des Programms sind
>
> a) der Schutz der finanziellen Interessen der Union,
>
> b) die Unterstützung der gegenseitigen Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit zwischen Letzteren und der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung.
>
> (2) Die **spezifischen Ziele** des Programms sind
>
> a) die Verhütung und Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union,
>
> b) die Unterstützung für die Meldung von Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, bei der geteilten Mittelverwaltung und der aus dem Unionshaushalt finanzierten Heranführungshilfe,
>
> c) die Bereitstellung von Werkzeugen für den Informationsaustausch und die Unterstützung von operativen Tätigkeiten auf dem Gebiet der gegenseitigen Amtshilfe in Zoll- und Agrarsachen.“

Gemäß Artikel 13 der Betrugsbekämpfungsverordnung muss die Kommission eine Zwischenevaluierung des Programms vornehmen:

> „(2) Die Zwischenevaluierung des Programms erfolgt, sobald ausreichend Informationen über die Durchführung des Programms vorliegen, spätestens aber vier Jahre nach Beginn der Durchführung des Programms.
>
> (...)
>
> (4) Die Kommission übermittelt die Schlussfolgerungen der Evaluierungen zusammen mit ihren Bemerkungen dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem

Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Ausschuss der Regionen und dem Rechnungshof und veröffentlicht sie auf der Website der Kommission."

Die Frist von vier Jahren nach Programmbeginn endet am 31. Dezember 2024.

Bei den Vorbereitungen für den laufenden mehrjährigen Finanzrahmen wurden die Unregelmäßigkeiten und mutmaßlichen Betrugsfälle analysiert, die während des Haushaltsvollzugs aufgedeckt und von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 325 Absatz 5 AEUV gemeldet wurden.[4] Dies ergab, dass die negativen finanziellen Auswirkungen im Laufe der Jahre nach wie vor so erheblich waren, dass die EU ihrer Verpflichtung zum Schutz des EU-Haushalts durch ein Programm wie das UAFP weiterhin nachkommen muss.

Das Programm wird auf der Grundlage jährlicher Finanzierungsbeschlüsse und Arbeitsprogramme der Kommission durchgeführt. In Artikel 3 Absatz 1 der UAFP-Verordnung wurde die verfügbare Mittelausstattung für das UAFP für den MFR 2021-2027 auf 181,2 Mio. EUR festgesetzt.

Gemäß der UAFP-Verordnung muss das Programm grundsätzlich in direkter Mittelverwaltung gemäß der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046[5] (im Folgenden „Haushaltsordnung") oder (in Ausnahmefällen) in indirekter Mittelverwaltung mit einer anderen Einrichtung nach Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c der Haushaltsordnung (z. B. einer internationalen Organisation) ausgeführt werden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der UAFP-Verordnung können im Rahmen des Programms Mittel in allen in der Haushaltsordnung vorgesehenen Formen zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören insbesondere Finanzhilfen und Auftragsvergabe sowie die Erstattung von Reise- und Aufenthaltskosten gemäß Artikel 238 der Haushaltsordnung. Im Rahmen des Programms können Mittel für gemäß der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates[6] durchgeführte Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere zur

[4] Die nach Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erstellten Jahresberichte über den Schutz der finanziellen Interessen der Union (PIF-Berichte) sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

[5] Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1). Diese Verordnung wurde mit Wirkung vom 30. September 2024 durch die Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 vom 23. September 2024 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 2024/2509, 26.9.2024) ersetzt. Da die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 jedoch während des Evaluierungszeitraums anwendbar war, beziehen sich alle in diesem Dokument enthaltenen Verweise auf die „Haushaltsordnung" auf diese Verordnung.

[6] Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1). Die Verordnung wurde im Jahr 2023 von der Kommission (OLAF) bewertet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

Deckung der in der indikativen Liste in Anhang I dieser Verordnung aufgeführten Kosten.

Gemäß Artikel 5 Absatz 4 der UAFP-Verordnung muss die Kommission zudem, wenn die unterstützte Maßnahme den Erwerb von Ausrüstung einschließt, gegebenenfalls einen Koordinierungsmechanismus einrichten, um die Effizienz und die Interoperabilität der gesamten Ausrüstung sicherzustellen, die mit Unterstützung durch (andere) EU-Programme (z. B. über das Instrument für Zollkontrollausrüstung (Customs Control Equipment Instrument, CCEI) der GD TAXUD) erworben wird.

Die im Rahmen des Programms gewährten Finanzhilfen können bis zu 80 % der förderfähigen Kosten abdecken. Handelt es sich bei dem vorgeschlagenen Projekt um eine „prioritäre Maßnahme“ (gemäß dem jeweiligen jährlichen Arbeitsprogramm), kann dieser Prozentsatz in hinreichend begründeten Ausnahmefällen unter den nachstehenden Bedingungen auf höchstens 90 %[7] angehoben werden.

1) Bei der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für technische Hilfe kann der Prozentsatz erhöht werden, wenn:

i) der Vorschlag die Ergebnisse der Jahresberichte zur Durchführung des Artikels 325 AEUV über die Betrugsbekämpfung widerspiegelt, insbesondere durch die Ermittlung von Situationen, die betrugsanfällig und am stärksten etwaigen Bedrohungen für die finanziellen Interessen der Union ausgesetzt sind, oder

ii) der Vorschlag den Feststellungen des Sonderberichts Nr. 19/2017 des Europäischen Rechnungshofs über Einfuhrverfahren[8] Rechnung trägt.

2) Bei der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Schulungen kann der Prozentsatz erhöht werden, wenn:

i) Projekte, die von wissenschaftlichen und/oder Forschungseinrichtungen durchgeführt werden, zusätzlich zu Kriterium c) mindestens eines der unter den Buchstaben a) und b) aufgeführten Kriterien erfüllen:

a) das Projekt wurde speziell zur Förderung von Studien im Bereich des europäischen Strafrechts ins Leben gerufen oder

b) das Projekt unterstützt den Aufbau von Netzwerken in diesem Bereich und

c) die fraglichen Maßnahmen sind auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU ausgerichtet oder

[7] Artikel 8 der UAFP-Verordnung zur Kofinanzierung: „Der Kofinanzierungssatz für im Rahmen des Programms gewährte Finanzhilfen darf 80 % der förderfähigen Kosten nicht übersteigen. Nur in hinreichend begründeten Ausnahmefällen, die in den Arbeitsprogrammen nach Artikel 11 festgelegt sind, können über diese Obergrenze hinaus Mittel gewährt werden, und diese Mittel dürfen 90 % der förderfähigen Kosten nicht übersteigen.“

[8] https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=44169

ii) die Schulungsprojekte einen der in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für technische Hilfe aufgeführten Ausnahmefälle abdecken.

Öffentliche Aufträge können an alle Rechtsträger vergeben werden, die die Anforderungen des anwendbaren Rechtsrahmens erfüllen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge wird für den Erwerb des Zugangs zu Datenbanken, die Finanzierung von Konferenzen und (spezialisierten) Schulungen sowie für die Entwicklung spezifischer IT-Werkzeuge genutzt.

Förderfähig sind nationale oder regionale Behörden von Mitgliedstaaten oder assoziierten Ländern, Forschungs- und Lehranstalten und gemeinnützige Einrichtungen, die in einem Mitgliedstaat bestehen und dort seit mindestens einem Jahr tätig sind, sowie internationale Organisationen.

Am 20. März 2024 wurde ein Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine unterzeichnet, durch das die Ukraine zum ersten Nicht-EU-Land wird, das seine Beteiligung am UAFP mit rückwirkender Wirkung ab dem 1. Januar 2023 formalisiert hat.

3. DIE ZWISCHENEVALUIERUNG

Entsprechend den Angaben in Artikel 13 der UAFP-Verordnung und den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung stützt sich die Zwischenevaluierung auf fünf Kriterien zur Bewertung des Programms:

- die **Wirksamkeit** des Programms im Hinblick auf die Erreichung seiner Ziele und erwarteten Ergebnisse, einschließlich der Nachhaltigkeit (Dauerhaftigkeit) der erworbenen Ausrüstung und Werkzeuge,
- die **effiziente** Nutzung der (finanziellen und personellen) Ressourcen,
- die interne und externe **Kohärenz** des Programms mit anderen Tätigkeitsbereichen der EU,
- die **Relevanz** aller Ziele des Programms und
- den **EU-Mehrwert** des Programms.

Der Evaluierungszeitraum erstreckt sich vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Juli 2024. Diese Evaluierung stützt sich auf die Ergebnisse einer externen Studie, die im Mai 2024[9] für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Januar 2024 abgeschlossen wurde.

4. DIE EVALUIERUNGSMETHODIK

Bei dieser Evaluierung stützte sich die Kommission in erster Linie auf die oben genannte Studie. Zudem stützte sie sich auf die Ex-ante-Bewertung aus dem Jahr 2018, die zur

[9] Die Studie wurde von ICF Belgium S.A., Brüssel, durchgeführt. Abrufbar unter: https://op.europa.eu/s/zXCm.

Vorbereitung des Legislativvorschlags für das UAFP-Programmdurchgeführt wurde, die jährlichen Arbeitsprogramme des UAFP und die jährlichen Übersichten über die Durchführung des Programms, die von der Kommission erstellt und dem Jahresbericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU beigefügt wurden.

Zur Unterstützung des Evaluierungsprozesses wurde eine dienststellenübergreifende Lenkungsgruppe der zuständigen Kommissionsdienststellen eingerichtet.

Gegenstand der Zwischenevaluierung sind die drei Programmkomponenten (die Teile „Hercule“, AFIS und IMS), alle im Rahmen des Programms finanzierten Maßnahmen sowie die Vorbereitungs- und Durchführungsarbeiten der Beteiligten im Hinblick auf diese Maßnahmen. Sie deckt auch die Finanzhilfeanträge potenzieller Begünstigter (im Rahmen der Komponente „Hercule“) ab, die im Anschluss an das Bewertungsverfahren der Vorschläge abgelehnt wurden. Entweder wurde den förderfähigen Anträgen aufgrund fehlender Mittel keine Finanzhilfe gewährt, oder die Anträge waren nicht förderfähig, da ihre Punktzahl unter der Mindestschwelle von 60 % lag.

5. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER ZWISCHENEVALUIERUNG

Insgesamt ergab die Evaluierung auf der Grundlage der gesammelten Erkenntnisse, dass das Programm seine allgemeinen und spezifischen Ziele bisher erfolgreich erreicht hat. Im Einklang mit den Einschätzungen vieler Begünstigter kam die Evaluierung auch zu dem Schluss, dass es notwendig ist, ein Finanzierungsprogramm beizubehalten, um sie bei ihren Bemühungen um den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu unterstützen. Die Begünstigten waren der Auffassung, dass die erzielten Ergebnisse und das Gesamtergebnis des Programms die für die Teilnahme erforderlichen Investitionen im Hinblick auf Zeit, Aufwand und Kosten bei Weitem überwogen. Die Teilnehmer betrachteten auch die Anerkennung und die Verbesserung ihres Ansehens, die sich aus ihrer Teilnahme an dem Programm ergaben, als wertvollen Vorteil in Gestalt eines unerwarteten Mehrwerts.

5.1. Wirksamkeit

Die Bewertung aller verfügbaren Datenquellen zeigt, dass das Programm und seine Maßnahmen wirksam waren. Insbesondere haben die geförderten Maßnahmen in dieser Phase der Umsetzung der drei Komponenten des Programms die Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Betrug und anderen rechtswidrigen Handlungen, die den finanziellen Interessen der EU schaden, verbessert (oder könnten diese verbessern). Die drei Komponenten könnten auch die transnationale und multidisziplinäre Zusammenarbeit verbessern. Im Vergleich zu den für die einzelnen Komponenten ermittelten Ausgangswerten, die sich auf die im Zeitraum zwischen den Jahren 2019 („Hercule III“) und 2022 (UAFP) verwendeten Leistungsindikatoren beziehen, ist die Wirksamkeit seit Beginn des Programms im Jahr 2021 unverändert geblieben oder besser geworden.

Bei der abschließenden Evaluierung von „Hercule III“ wurden Aspekte festgestellt, die die Wirksamkeit des Programms beeinträchtigt haben könnten; insbesondere die Tatsache, dass die Verwaltungen einiger Mitgliedstaaten nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügten, um den administrativen Anforderungen des Programms gerecht zu werden. Dennoch hat sich die Zahl der Anträge für die Komponente „Hercule“ des UAFP (Vorschläge für technische Hilfe) in den letzten Jahren (von 2022 bis 2024) verdoppelt. Dieser erhebliche Anstieg zeigt, dass die Bemühungen der Kommission in den Jahren 2022 und 2023, Workshops für frühere und potenzielle Begünstigte zu organisieren, wirksam dazu beigetragen haben, das Bewusstsein für die Finanzierungsmöglichkeiten zu schärfen und diese attraktiver zu machen. Dieses erweiterte Beratungsangebot war auch eine Reaktion auf eine Empfehlung aus der Evaluierung des Programms „Hercule III“ im Jahr 2021.

Eine gezieltere Information potenzieller Begünstigter der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen könnte die Zahl der Antragsteller sowie die Zahl der am Programm teilnehmenden Mitgliedstaaten weiter erhöhen, insbesondere aus Ländern, die derzeit weniger oder gar keine Anträge einreichen.

Gezielte Informationsveranstaltungen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten, die eine große Zahl von Betrugsfällen/Unregelmäßigkeiten in Verbindung mit EU-Mitteln melden, könnten die Beteiligungsquote erhöhen und zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Mittel unter den Mitgliedstaaten führen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass einige Länder aus verschiedenen Gründen (z. B. wegen der Verfügbarkeit nationaler Mittel) möglicherweise nicht an der Finanzhilfekomponente des UAFP interessiert sind.

Die transnationale Zusammenarbeit kann verbessert werden, indem den Begünstigten Anreize geboten werden, multinationale Projektteams zu bilden und Partner aus anderen Mitgliedstaaten einzubeziehen.

In Bezug auf den Aspekt der Nachhaltigkeit (Dauerhaftigkeit) hat die Evaluierung gezeigt, dass die im Rahmen des Programms finanzierten Maßnahmen nachhaltig sind, d. h., dass sie Auswirkungen hatten, die über das Enddatum des Projekts hinaus andauerten. Die Studie ergab, dass die Nachhaltigkeit technischer Hilfe von der Art und den Kosten der erworbenen Ausrüstung abhängt. Die Begünstigten von Schulungen und Konferenzen wiesen darauf hin, dass die Vernetzungsmöglichkeiten, insbesondere solche, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit beinhalten, über die Laufzeit der jeweiligen Projekte hinausreichen würden.

Anders als bei der Komponente „Hercule“ bietet das Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (Anti-Fraud Information System, AFIS) den Antragstellern keine finanzielle Unterstützung für die Entwicklung von Projekten. Sein Hauptziel besteht darin, den Austausch betrugsbezogener Informationen zwischen den zuständigen nationalen und EU-Behörden zu erleichtern. Die Wirksamkeit des AFIS kann anhand seiner Ergebnisse bewertet werden.

Ein zentraler Leistungsindikator für das AFIS ist die Zahl der bereitgestellten Informationen zur gegenseitigen Amtshilfe und die Zahl der unterstützten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Amtshilfe. Die jährlichen Ziele für diesen Indikator wurden für den Zeitraum 2021-2023 übertroffen.

Der Schlüsselindikator für die Bewertung der Auswirkungen der Ergebnisse des AFIS ist der Grad der Zufriedenheit der AFIS-Nutzer, der durch regelmäßige Nutzerumfragen gemessen wird. Die Ergebnisse der jüngsten Umfrage (2023) bestätigten, dass das AFIS in der Lage ist, funktionierende Instrumente für den Informationsaustausch in seinem Tätigkeitsbereich zur Verfügung zu stellen.

Diese jüngste Umfrage enthielt auch Fragen zur Funktionalität und Leistung des Berichterstattungssystems für Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS). Die kombinierte Zufriedenheitsquote der Nutzer (hinsichtlich Funktionalität und Leistung) des IMS lag bei etwa 91 %. Im Vergleich zu den Ergebnissen aus dem Jahr 2019, in denen die Zufriedenheitsquote der Nutzer 72 % betrug, ist dies sehr positiv.

Gleichzeitig zeigten Gespräche mit mehreren IMS-Ländermanagern bestimmte Bereiche auf, in denen Verbesserungsbedarf besteht. So enthalten die Meldeformulare zu viele Felder, die manchmal mit verwirrenden Beschreibungen versehen sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass dies nicht nur ein Problem des OLAF/IMS ist, sondern vielmehr eine generell größere „Gesamtnachfrage“ nach der Registrierung, Meldung und dem Austausch von Daten für verschiedene Zwecke, einschließlich Rechenschaftspflicht und Rückverfolgbarkeit, widerspiegelt.

Am 1. Oktober 2024 wurde eine neue Version des IMS eingeführt. Das IMS wurde einer tiefgreifenden Modernisierung auf den neuesten Stand der Technik unterzogen, wodurch das System leistungsfähiger wurde und gleichzeitig die Voraussetzungen für eine einfachere Unterstützung und eine effiziente Entwicklung künftiger Anforderungen geschaffen wurden. Die technischen Arbeiten wurden auch durch verschiedene weitere Verbesserungen ergänzt: ein modernes Look-and-Feel, eine einfachere Navigation, eine verbesserte Suchfunktion, bessere Statistiken und aktualisierte Benutzerhandbücher.

Bis zum Ende des Jahres 2024 sind Schulungen zum neuen und verbesserten System für alle IMS-Nutzer beim OLAF, in den Kommissionsdienststellen und in den Mitgliedstaaten geplant.

Bei der Zwischenevaluierung des UAFP wurden auch Aspekte festgestellt, die die Wirksamkeit des Programms beeinträchtigt haben könnten. Der bereits erwähnte Mangel an Ressourcen in den Mitgliedstaaten und die daraus resultierende Unfähigkeit, die administrativen Anforderungen des Programms zu erfüllen, können dazu führen, dass weniger Anträgen gestellt werden. Für die Lösung dieses Problems könnte es von entscheidender Bedeutung sein, („Hercule“-)Antragstellern und Nutzern (des IMS-Instruments) mehr Orientierungshilfen zur Verfügung zu stellen.

5.2. Effizienz

Insgesamt hat die Umsetzung der ersten Komponente des Programms es der EU und den nationalen Ermittlungsbehörden ermöglicht, ihre Ressourcen effizienter zu nutzen, um schwere Straftaten, die den finanziellen Interessen der EU schaden, wirksam zu bekämpfen. Obwohl sich die meisten Projekte für technische Hilfe und Schulung noch in der Durchführungsphase befinden, konnten im Rahmen der Evaluierung die wichtigsten Bereiche ermittelt werden, in denen die („Hercule“-)Finanzhilfen zu einer effizienteren Verwaltung von Kosten und Ressourcen beigetragen haben. Dazu gehören der Erwerb von Ausrüstung, die Erhebung, die Analyse und der Austausch betrugsbezogener Daten, Schulungsmaßnahmen, der Aufbau von Beziehungen und Ermittlungen.

Das derzeitige Antragsverfahren ist deutlich besser als das im vorherigen Programm verwendete Verfahren, und die Interessenträger schätzen es als sehr effizient ein. Die Rückmeldungen und Empfehlungen zur Vereinfachung des Antragsverfahrens und zur Bereitstellung von mehr Orientierungshilfen für die Antragsteller, die im Rahmen der abschließenden Evaluierung des Programms „Hercule III“ vorgelegt wurden, wurden im laufenden Programm berücksichtigt, was dazu führt, dass jedes Jahr mehr Anträgen gestellt werden.

Die meisten Antragsteller schätzten die Anleitungen und Anweisungen zur Vorbereitung des Antrags als inhaltlich klar und leicht verfügbar ein. Die jährlichen Unterlagen zur Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, die im Rahmen jedes jährlichen Arbeitsprogramms veröffentlicht werden, geben einen klaren Überblick über die förderfähigen Vorschläge und stellen die Förderkriterien klar dar. Der Aufforderung ist auch ein Online-Handbuch für die Ausarbeitung und Einreichung von Vorschlägen beigefügt, das nach Einschätzung der Antragsteller leicht und intuitiv zu navigieren war.

Eine größere Benutzerfreundlichkeit für Nutzer mit Behinderungen wie Sehbehinderungen könnte das Verfahren für einige Antragsteller auch weniger ressourcenintensiv machen.

Die Finanzhilfevereinbarung bietet den Begünstigten ein hohes Maß an Haushaltsflexibilität. Diese Flexibilität steigert die Effizienz des Projekts, da sie den Verwaltungsaufwand sowohl für die Begünstigten als auch für die Programmmanager der Kommission (OLAF) verringert.

Die Zwischenevaluierung der ersten Komponente des UAFP („Hercule“) ergab, dass die Begünstigten gewisse Kosteneinsparungen erzielt hatten. Ein Drittel der Begünstigten schätzte diese Einsparungen als sehr erheblich oder erheblich ein. Die Begünstigten stellten in Bezug auf die technische Komponente fest, dass ihre verbesserten Kapazitäten und Fähigkeiten es ihnen ermöglichten, die Maßnahmen in ihren Ländern effizienter durchzuführen. Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass diese gesteigerte Effizienz zu einem Schneeballeffekt führt und auch den Partneragenturen der EU zugutekommt.

Somit sind die Teilnehmer des UAFP besser dafür gerüstet, auf Ersuchen um Amtshilfe und gemeinsame Ermittlungen mit Partneragenturen der EU zu reagieren.

Diese Evaluierung ergab, dass das AFIS effizienter geworden ist. So hat es beispielsweise seit dem Jahr 2021 für einige Dutzend gemeinsame Zollaktionen technische Hilfe angeboten. Nach Ansicht der Nutzer stellt die UAFP-Finanzierung des IMS eine effiziente Nutzung der Ressourcen dar. Es ist jedoch schwierig, im Zusammenhang mit den Verbesserungen der beiden Systeme auf der Grundlage der für diese Evaluierung verfügbaren Daten die Gesamteffizienz zu bewerten.

Die Analyse deutet darauf hin, dass das UAFP gemäß einer Kosten-Nutzen-Analyse offenbar eine effiziente Nutzung von Ressourcen darstellt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es mit den in dieser Zwischenphase des Programms verfügbaren Daten nicht möglich ist, eine vollständige, quantitative Darstellung der Kosten und des Nutzens des Programms zu erstellen oder alle Kosten und Vorteile für einen direkten Vergleich miteinander zu monetarisieren.

5.3. Kohärenz

Auf der Grundlage der Analyse der einschlägigen Programme und der Ergebnisse der zum Zwecke der Evaluierung durchgeführten Konsultation der Interessenträger wird das Programm sowohl intern als auch extern allgemein als kohärent angesehen. Dennoch wurden einige mögliche Überschneidungen und/oder verbesserungswürdige Bereiche ermittelt.

Die Untersuchung ergab eine größere interne Kohärenz als im vorangegangenen Programmplanungszeitraum, da der Aufbau des Programms mit drei Komponenten den Verwaltungsaufwand verringert und die Verwaltung der Mittel, die Haushaltsflexibilität und die Umverteilung der Mittel zwischen den drei Komponenten vereinfacht.

Im Hinblick auf die externe Kohärenz konzentrierte sich die Untersuchung auf eine Reihe einschlägiger EU-Programme. Das größte Risiko von Überschneidungen wurde zwischen dem UAFP und dem CCEI festgestellt, und in viel geringerem Maße mit zwei anderen von der GD TAXUD bereitgestellten Finanzierungsprogrammen, nämlich dem Programm „Zoll“ und dem Programm „Fiscalis“. Was die Begünstigten des Programms betrifft, so stellt das CCEI finanzielle Unterstützung speziell für die Zollbehörden der Mitgliedstaaten bereit. Das UAFP hingegen konzentriert sich (verstärkt) auf Strafverfolgungsbehörden, die keine Mittel aus dem CCEI erhalten. Der Schwerpunkt des CCEI liegt auf den Tätigkeiten des Zolls, insbesondere auf dem Ausbau der Zollkapazitäten an den Grenzübergangsstellen und der Kapazitäten der Zolllabors, während das UAFP auf die Verhinderung von (finanziellen) Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Verhaltensweisen, die den finanziellen Interessen der EU schaden, ausgerichtet ist.

Bei den im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Konsultationen wurden keine größeren Überschneidungen zwischen den von der GD TAXUD für die nationalen Zollbehörden bereitgestellten Mitteln und den im Rahmen des UAFP finanzierten Maßnahmen festgestellt. Dies ist in erster Linie auf den unterschiedlichen Anwendungsbereich dieser Programme und die Tatsache zurückzuführen, dass die zuständigen Generaldirektionen auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Phasen des Gewährungsverfahrens eng zusammenarbeiten. Dies ermöglicht es ihnen, die Koordinierung der Programme zu gewährleisten und den Antragstellern und Begünstigten Klarheit über die Funktionsweise der Programme und der förderfähigen Maßnahmen zu verschaffen. Auf der Grundlage der im Rahmen der Studie durchgeführten Untersuchung ist das UAFP der Union im Einklang mit dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum weiterhin im Allgemeinen mit den anderen einschlägigen Förderprogrammen kohärent.

5.4. Relevanz

Die Relevanzbewertung ergab, dass die Maßnahmen des UAFP im Laufe dieses Evaluierungszeitraums weitgehend relevant waren, um sowohl die allgemeinen Ziele des Programms zu erreichen als auch die Bedürfnisse der Antragsteller, Begünstigten, Teilnehmer („Hercule“) und Nutzer (AFIS und IMS) zu berücksichtigen.

„Hercule“ und AFIS haben sich auch als relevant für die Ermittlung und Bekämpfung neuer Trends im Bereich des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU erwiesen, obwohl einige Hinweise darauf vorliegen, dass „Hercule“ von einer erheblichen Aufstockung der Finanzmittel profitieren würde, wie in diesem Bericht hervorgehoben wird.

Die aktuellen Trends hinsichtlich betrügerischen Verhaltens zeigen, dass Projekte zur Unterstützung der Bekämpfung von digital ermöglichtem Betrug zusätzliche Mittel benötigen. Die kontinuierliche Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Betrug und anderen rechtswidrigen Handlungen, die dem EU-Haushalt schaden, könnte eine erhebliche Aufstockung des derzeitigen Programmbudgets erforderlich machen, um die hohen Kosten für Ausrüstung oder Hardware zu decken sowie der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, dass die politischen Entscheidungsträger mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten müssen.

Bei einer solchen Mittelaufstockung sollten auch die Ausweitung des geografischen Anwendungsbereichs des Programms auf die Ukraine, die nun zu den mit dem Programm assoziierten Ländern gehört, sowie eine mögliche Ausweitung auf andere (neue) Kandidatenländer berücksichtigt werden.

Antragsteller und Begünstigte von Fördermitteln im Rahmen der Komponente „Hercule“ gaben an, dass ein erheblicher Bedarf an zusätzlicher Unterstützung durch Projekte für technische Hilfe und Schulungsmaßnahmen besteht, und wiesen darauf hin, dass es keine vergleichbare Unterstützung aus nationalen oder anderen Quellen gebe.

Schließlich könnte es notwendig sein, die Mittel aufzustocken, um den wachsenden Anteil der jährlichen Anträge im Rahmen von „Hercule“ zu decken, die aufgrund von Haushaltsbeschränkungen derzeit keine Zuschüsse erhalten haben, d. h. etwa drei Viertel der Anträge, die in den letzten Jahren in Bezug auf technische Hilfe eingegangen sind.

5.5. EU-Mehrwert

Die analysierten Daten zeigen, dass das UAFP im Vergleich zu den Basisindikatoren für den EU-Mehrwert insgesamt gut abgeschnitten hat.

Die Empfänger von Mitteln im Rahmen der Komponente „Hercule“ gaben an, dass sie sehr zufrieden seien, und bestätigten, dass die gleiche Unterstützung auf nationaler Ebene nicht möglich gewesen wäre. Die Antworten auf die gezielten Umfragen und die Befragten bestätigten diese Feststellung.

Die Daten des UAFP zum AFIS deuten darauf hin, dass die Verfügbarkeit von Amtshilfeinformationen im Rahmen des Programms jedes Jahr stetig zugenommen hat, wodurch die jährlichen Ziele für diesen Indikator regelmäßig erreicht werden.

Die Daten spiegeln im Allgemeinen eine hohe Zufriedenheit mit dem IMS wider, da die große Mehrheit der Nutzer mit dem Instrument zufrieden ist.

Das UAFP bietet durch seinen Beitrag zur Verwirklichung der wichtigsten Ziele für nachhaltige Entwicklung zusätzliche Vorteile. Insbesondere trägt die finanzielle Unterstützung der EU in Form von Finanzhilfen für technische Hilfe zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung dazu bei, Ungleichheiten in und zwischen den Ländern zu verringern, indem die Haushalte der nationalen Verwaltungen aufgestockt werden.

Darüber hinaus trägt das Programm indirekt zum Aufbau wirksamer, rechenschaftspflichtiger und inklusiver Institutionen bei, indem es die Strafverfolgungsbehörden unterstützt, insbesondere durch Finanzhilfen zur Förderung des digitalen Wandels sowie durch die von AFIS und IMS bereitgestellten Instrumente und Unterstützung.

Die Beteiligung des OLAF verleiht zudem den von verschiedenen Begünstigten organisierten Schulungsmaßnahmen eine erhebliche Glaubwürdigkeit, was zu höheren Teilnehmerzahlen und größerer Sichtbarkeit führt.

Die Höhe und der Umfang der Finanzierung im Rahmen des UAFP sollten zumindest beibehalten werden, da die Rückmeldungen von Antragstellern und Begünstigten zeigen, dass das Programm eine einzigartige Nische füllt und dass ein Verlust von Finanzierungsmöglichkeiten des UAFP zum Entstehen einer erheblichen Lücke führen würde.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Erfreulicherweise sind die meisten der im Studienbericht dargelegten Schlussfolgerungen bereits weitgehend in die derzeitige Umsetzung des UAFP eingeflossen. Daher stützt diese Evaluierung nicht nur die derzeitige Praxis der Kommission, sondern stellt auch einen Maßstab für künftige programmbezogene Entwicklungen dar.

Unter Berücksichtigung der in den vorstehenden Abschnitten dargelegten Ergebnisse ist die Kommission der Auffassung, dass das Programm eine solide Grundlage bietet, um die Mitgliedstaaten und assoziierten Länder bei der Bekämpfung der sich ständig wandelnden Betrugslandschaft zu unterstützen. Diese Einschätzung berücksichtigt auch den neuen europäischen institutionellen Aufbau mit der Aufnahme der operativen Tätigkeiten der EUStA im Jahr 2021.

Es wird davon ausgegangen, dass das UAFP auf verschiedene Weise angemessen auf die heutigen Herausforderungen reagiert.

Zunächst einmal hilft das Programm den Mitgliedstaaten, ihre digitalen Kapazitäten zur Aufdeckung und Untersuchung von Betrug zu stärken, da immer mehr kriminelle Aktivitäten im Cyberraum stattfinden. Deshalb unterstützt das UAFP den Erwerb fortgeschrittener Analyseinstrumente und Datenbanken und bietet Expertenschulungen im Bereich der digitalen Forensik an. Diese Art der Unterstützung steht voll und ganz im Einklang mit der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission, mit der der Einsatz fortgeschrittener Analyse- und IT-Instrumente nachdrücklich gefördert wird.

Zweitens ist angesichts des Anstiegs der EU-Ausgaben im Rahmen des neuen Haushalts und von NextGenerationEU der Großteil der Mittel aus dem UAFP für die Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Ausgaben, einschließlich der Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität, bestimmt. Dies wird dadurch gestützt, dass die EU nun das CCEI für den Erwerb, die Modernisierung und die Wartung von Zollkontrollausrüstung eingerichtet hat. Mit einem Budget von rund 1 Mrd. EUR für den laufenden Siebenjahreszeitraum hat dieses Instrument erhebliche Mittel für das UAFP freigemacht, die zuvor von „Hercule III“ für die Finanzierung von Zollkontrollausrüstung und -instrumenten bereitgestellt wurden.

Auf operativer Ebene treten bei der Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung im Hinblick auf Empfehlungen für die künftige Umsetzung zwei Aspekte hervor.

Erstens haben die Interessenträger die Kommission um detailliertere Leitlinien für die Vorbereitung eines Antrags gebeten. Daher wird das OLAF den Antragstellern, insbesondere in den Ländern, die die neuesten Mitglieder des Programms sind, mehr Unterstützung und Orientierungshilfe bieten. Die Internetpräsenz des Programms auf der externen Seite des OLAF wird erweitert, um weitere Informationen, bewährte Verfahren und Handbücher für die Finanzhilfekomponente bereitzustellen.

Zweitens können die Ergebnisse der Evaluierung dazu anregen, das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem starken Wunsch, den Verwaltungsaufwand für die Antragsteller so gering wie möglich zu halten, und dem Bedarf an leichter verfügbaren Informationen für die Berichterstattung, Überwachung und Ex-post-Bewertungen zu berücksichtigen. Es ist nicht leicht, dieses Gleichgewicht zu halten, und die Kommission sollte zu diesem Zweck Möglichkeiten für eine weitere Feinabstimmung ihrer Berichterstattungs- und Überwachungsinstrumente prüfen.

Was die externe Konsistenz und Kohärenz des Programms betrifft, so stimmen sich die Kommissionsdienststellen bei der Ausarbeitung und Annahme ihrer jährlichen Arbeitsprogramme für EU-Finanzierungsinstrumente im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Betrug und Korruption untereinander ab.

Im Rahmen des derzeitigen MFR hat die Kommission einen bereichsübergreifenden Evaluierungs- und Überwachungsrahmen für alle Ausgabenprogramme entwickelt. Das Programm hat auch den derzeitigen Rahmen verbessert, indem eine angemessene Anzahl von Indikatoren speziell für förderfähige Projekte entwickelt wurde. Diese werden für die jährliche Berichterstattung über die Fortschritte bei der Durchführung des Programms in der jährlichen Übersicht des Programms (als Teil der Berichte der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen) verwendet. Seit dem Jahr 2017 sind alle Projekte, für die eine Finanzhilfe gewährt wurde, im eGrants-Instrument der Kommission registriert, einer wertvollen Datenbank für die Durchführung des Programms.

Diese Zwischenevaluierung bildete die Grundlage für eine künftige Folgenabschätzung im Lichte der legislativen Vorbereitungen für das nächste Programm. Die anhaltende Relevanz und der zunehmende Umfang des Programms in Bezug auf die Maßnahmen innerhalb seiner Komponenten, die in dieser Evaluierung hervorgehoben werden, rechtfertigen die Unterstützung einer erheblich aufgestockten Gesamtmittelausstattung für das künftige Programm (2028-2034).

Vor diesem Hintergrund wird das Programm als effizient, wirksam, relevant und kohärent bewertet und bietet einen erheblichen EU-Mehrwert. Die Kommission wird die Behörden der Mitgliedstaaten und der assoziierten Länder weiterhin aktiv dabei unterstützen, ihre Kapazitäten zur Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten zum Nachteil des EU-Haushalts zu stärken.

Die Kommission wird sich eingehender mit den folgenden Punkten befassen: i) der Verbesserung der Orientierungshilfen für Antragsteller, ii) der Aktualisierung der Art der finanzierten Tätigkeiten unter Berücksichtigung des raschen technischen Fortschritts und iii) der Gewährleistung einer kontinuierlichen systematischen Koordinierung und Kohärenz zwischen dem UAFP und anderen EU-Programmen auf Kommissionsebene.