



**Anhörung der EVP-Fraktion**

**Rechtsprobleme bei Verwaltungs-  
untersuchungen des Amts für  
Betrugsbekämpfung OLAF**

3. Oktober 2013

*Die EVP-Fraktion ist für die in dieser Veröffentlichung geäußerten Meinungen nicht verantwortlich*

## INHALTSVERZEICHNIS

Programm	5
1. „Die Leistung von OLAF im Jahr 2012“	
• Mme Ingeborg <b>Gräßle</b> MdEP und Berichterstatlerin des Europäischen Parlaments für die OLAF-Verordnung	7
2. „Verfahrensgarantien: die aktuelle Situation und zukünftige Herausforderungen“	
• Jan <b>Inghelram</b> , Europäischer Gerichtshof, Rechtsreferent	9
3. „Das Recht auf Privatleben und die Praxis von OLAF“	
• Maître Jean-Noël <b>Louis</b> , Rechtsanwalt	14
4. „Europäische Untersuchungsstrukturen im Spannungsfeld von Effizienz und Schutz der staatsbürgerlichen Rechte“	
• Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Heiner <b>Kühne</b> , Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht, Kriminologie, Universität Trier	18
5. „Die Berichte, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs bezüglich des Betrugsbekämpfungsdienstes der Kommission“	
• Michael <b>Bain</b> , Europäischer Rechnungshof, Referatsleiter	23
6. „Stärkung der Verfahrensgarantien bei OLAF – Was muss in Anbetracht der bisherigen Kontrolltätigkeit des Überwachungsausschusses getan werden“	
• Marek <b>Kaduczak</b> , Sekretariat des OLAF-Überwachungsausschusses	27
7. Schlussfolgerungen	31
Anhänge	34





## PROGRAMM

### **Anhörung der EVP-Fraktion**

Haushaltskontrollausschuss

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

### **„OLAF und Beeinträchtigungen von Rechten betroffener Personen“**

**3. Oktober 2013**

**1. „Die Leistung von OLAF im Jahr 2012“** Ingeborg Gräßle,  
MdEP und Berichterstatterin des Europäischen  
Parlaments für die OLAF-Verordnung  
5 Minuten

**2. „Verfahrensgarantien: die  
aktuelle Situation und zukünftige  
Herausforderungen“** Jan Inghelram,  
*Europäischer Gerichtshof, Rechtsreferent*  
20 Minuten

**3. „Das Recht auf Privatleben und die Praxis  
von OLAF“** Maître Jean-Noël Louis,  
*Rechtsanwalt*  
20 Minuten

#### ***Fragen und Diskussion***

**4. „Europäische Untersuchungsstrukturen im  
Spannungsfeld von Effizienz und Schutz der  
staatsbürgerlichen Rechte“** Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Heiner Kühne,  
Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und  
Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht,  
Kriminologie, Universität Trier  
20 Minuten

**5. „Die Berichte, Erkenntnisse und  
Schlussfolgerungen des Rechnungshofs  
bezüglich des Betrugsbekämpfungsdienstes  
der Kommission“** Michael Bain,  
*Europäischer Rechnungshof, Referatsleiter*  
20 Minuten

**6. „Stärkung der Verfahrensgarantien  
bei OLAF – Was muss in Anbetracht  
der bisherigen Kontrolltätigkeit des  
Überwachungsausschusses getan werden“** Marek Kaduczak,  
*Sekretariat des OLAF-Überwachungsausschusses*  
20 Minuten

#### ***Fragen und Diskussion***

**7. Schlussfolgerungen** Mme Ingeborg Gräßle MdEP und Berichterstatterin des  
Europäischen Parlaments für die OLAF-Verordnung  
5 Minuten



## DIE LEISTUNG VON OLAF IM JAHR 2012

### INGEBORG GRÄBLE, MdEP

#### Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für die OLAF-Verordnung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

seit dem 1. Oktober 2013 ist die revidierte OLAF-Verordnung Nr. 883/2013 in Kraft. Die vergangenen 7 Jahre hat es gebraucht um die Rechtsgrundlage zu überarbeiten. Tatsächlich haben wir in diesen 7 Jahren nur 9 Monate über den Vorschlag mit Rat und Kommission verhandelt. Als Berichterstatterin für die Verordnung bin ich nicht gänzlich mit dem Ergebnis der Verhandlungen zufrieden.

Die Ereignisse rund um den Amtsverlust des Gesundheitskommissars im letzten Oktober 2012 haben einige Dinge ans Tageslicht gefördert, über die dringend gesprochen werden muss. Der Fall Dalli ist nun der wohl am besten dokumentierte, abgeschlossene OLAF Fall. Damit bietet er sich auch als Anschauungsbeispiel und Sonde in die Arbeit des Amtes an.

Zwei Dinge werden am Fall klar:

Erstens, dass die Verfahrensrechte und Persönlichkeitsrechte für die von Untersuchungen des Amtes betroffenen Personen nicht klar genug festgehalten wurden.

Nur einige Beispiele für die zutage geförderten Vorfälle sind:

- das Mitschneiden von Telefongesprächen in Räumlichkeiten des Amtes mit der Unterstützung des zuständigen Ermittlers und unter dessen Aufsicht
- das Anrufen bei Zeugen unter falschem Namen, um Informationen zu erhalten
- das Anfordern von Telekommunikationsdaten in den Mitgliedsstaaten ohne richterlichen Beschluss
- eine Durchsuchung von Grundstücken, ohne dass ein ausreichend gravierender Verdacht gegen die betroffene Person erhoben werden konnte.



Hier liegen klare Rechtsverstöße vor, die aber nicht aufgearbeitet werden, weil das Amt nicht bereit ist, sich an Recht und Gesetz zu halten. Es verlangt eine Verurteilung vor Gericht. Damit haben wir es mit einer Umkehrung von Beweislast zu tun.

Bei der Abstimmung im Juli 2013 über den revidierten Text der OLAF Verordnung wurde der Versuch unternommen, bereits jetzt erkannte Schwachstellen des Textes auszumerzen. Dies ist leider gescheitert. Dazu fehlten 2 Stimmen im Plenum zur erforderlichen 3/5-Mehrheit.

Zweitens. Klar wurde, dass das Amt ineffizient arbeitet und die finanziellen Interessen der Union absolut ungenügend schützt. Im Fall Dalli wurden überdurchschnittliche Ressourcen eingesetzt und mit einem großen Eifer versucht, dem Kommissar das Fehlverhalten nachzuweisen. Es gab also

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF**

keine neutrale Untersuchung mit belastendem und entlastendem Material. Sondern eine von Anfang an voreingenommene Untersuchung mit dem Ziel, Vorwürfe zu beweisen.

In der Statistik für das Jahr 2012 entfallen 7,5% der Interviews mit betroffenen Personen allein auf den Fall Dalli. Statistisch gesehen, wird nur in einem von 20 Fällen überhaupt ein Interview mit der betroffenen Person geführt.

In einer durch und durch digitalisierten Welt überrascht auch, dass lediglich 10 digitale forensische Analysen unternommen wurden. Davon entfielen zwei dieser digitalen Untersuchungen auf den Fall Dalli.

Obwohl also so viel ermittlungstechnischer Aufwand betrieben wurde, um Beweise im Fall des Gesundheitskommissars zu sammeln, reichte es am Ende lediglich für „unzweideutige Indizien“, handfeste Beweise vermisst man bis heute.

Steht der Fall Dalli auch für andere Ermittlungsfälle des OLAF? Führt Ermittlungseifer zu schwerwiegenden Verstößen gegen Grundrechte?

Die neue seit Februar 2012 gültige Organisationsstruktur des OLAF scheint der effizienten Arbeit des Amtes wenig zuträglich zu sein. Zum einen ist eine verstärkte Personalflucht aus dem Amt zu beobachten seit der Umorganisation.

Zum anderen hört man aus Kommissionskreisen, dass Analysen zur Arbeit der neu eingeführten Unit 01, die für die jetzt die Selektion der Fälle übernimmt, eine Fehlerquote von 50% ergeben. Das ist ein erneuter Beleg dafür, dass die finanziellen Interessen der Union inzwischen durch das Amt nur noch ungenügend gesichert werden.

Bei dieser Anhörung sprechen wir über die Grundrechtsfrage bei OLAF Ermittlungen mit dem Rechtsreferenten des Europäischen Gerichtshof, **Jan Inghelram**.

Über große Erfahrungen mit Ermittlungen des Amtes verfügt der **Anwalt Maître Jean-Noël Louis**, der in seinem Beitrag die Erfahrungen, die er als Verteidiger für zahlreiche EU Beamter gesammelt hat.

Mit zwei Sonderberichten hat der europäische Rechnungshof weitreichende Informationen zur Arbeit des Amtes gesammelt. **Michael Bain**, der Referatsleiter des Hofes, der diesen Berichte betreute, berichtet über die Erkenntnisse des Hofes.

Über „OLAF im Spannungsfeld von Individualrechtsschutz und Effizienz“ referiert der Strafrechtsprofessor und Kriminologe, **Prof. Dr. Hans Heiner Kühne**.

Die Arbeit des Überwachungsausschusses zum Thema stellt der Generalsekretär des OLAF-Überwachungsausschusses, **Marek Kaduczak**, vor.

Der Fall Dalli zeichnet sich dadurch aus, dass Aufklärung planmäßig verhindert wird. Ins Bild passt, dass der frühere Generalsekretär des OLAF Überwachungsausschusses **Jean-Pierre Pétillon**, inzwischen tätig für den Personalrat, an dieser Veranstaltung nicht einmal teilnehmen durfte.

## VERFAHRENSGARANTIE: DIE AKTUELLE SITUATION UND ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN“

**JAN INGHELAM**

**European Court of Justice, Legal secretary**

Sehr geehrte Damen und Herren, verehrte Gäste,

Ich fühle mich geehrt, gebeten worden zu sein, zu dieser Anhörung zu OLAF und zu Beeinträchtigungen von Rechten betroffener Personen beizutragen. Hierfür möchte ich einige – ganz und gar persönliche – Überlegungen zu den Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit den Ermittlungen des OLAF mit Ihnen teilen. Bei Durchsicht des Programms habe ich festgestellt, dass ich nicht der Einzige bin, der über Verfahrensgarantien spricht. Dies bestätigt, dass die Beeinträchtigungen der Rechte von Personen und die Verfahrensgarantien zwei Seiten derselben Medaille sind. Das Thema ist also wichtig genug, um aus verschiedenen Winkeln betrachtet zu werden.

Als das OLAF 1999 geschaffen wurde, wurde den Verfahrensgarantien wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Aufgrund der Umstände seiner Gründung konzentrierte sich die politische Aufmerksamkeit eher darauf, die Unabhängigkeit des OLAF zu schützen, als auf die Verfahrensgarantien. Abgesehen von einem allgemeinen Verweis auf die Menschenrechte wurde die Frage der Verfahrensgarantien daher in der OLAF-Verordnung von 1999 nicht behandelt. Nur im Zusammenhang mit internen Ermittlungen wurden und sind einige Verfahrensgarantien in den Beschlüssen der einzelnen Gemeinschaftsorgane, -einrichtungen, -ämter oder -agenturen durch Artikel 4 der OLAF-Verordnung definiert.

Das Thema wurde jedoch schnell aktuell, zum Beispiel innerhalb der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. In allen diesem dem Gerichtshof vorgelegten Rechtssachen, die OLAF betrafen und von denen die erste 2002 eintrat, wurden Verfahrensgarantien verschiedenster Art diskutiert:



die Verteidigungsrechte, den Anspruch auf rechtliches Gehör, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf eine unparteiische Untersuchung, die Unschuldsvermutung, die Forderung einer angemessenen Frist usw.

Auch auf politischer Ebene wuchs das Bewusstsein für die Notwendigkeit, mehr Verfahrensgarantien bereitzustellen, als dies im Rechtsrahmen des OLAF von 1999 geschah. Bereits 2004 legte die Kommission ihre ersten Vorschläge zur Änderung der OLAF-Verordnung vor und schlug in diesem Zusammenhang vor, eine Bestimmung zu Verfahrensgarantien einzufügen. Diese Bestimmung wurde mit einigen Änderungen zu Artikel 9 der neuen OLAF-Verordnung, die vor zwei Wochen veröffentlicht wurde und gerade vor zwei Tagen in Kraft getreten ist. In diesem Artikel werden die bereits angeführten Verfahrensgarantien und insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör im Zusammenhang mit OLAF erwähnt und/oder genauer erklärt.



## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

Worin besteht jetzt die genaue Aufgabe dieser neuen Bestimmung?

Diese Frage lässt sich nicht ohne Verweis auf die Charta der Grundrechte der EU beantworten. Dieses Rechtsinstrument, das seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich ist, enthält auch einige Bestimmungen zu den bereits erwähnten Verfahrensgarantien, die aufgrund der Charta unter allen Umständen im Zusammenhang mit der Union und daher auch im Zusammenhang mit OLAF gelten.

Zudem werden diese Garantien in der Charta nicht auf abstrakte Weise gewährt, sodass sie durch Durchführungsmaßnahmen umgesetzt werden müssten, um auf konkrete Umstände angewandt zu werden. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der zweiten Rechtssache *Kadi* (Urteil vom 18. Juli 2013) – die die Aufnahme von mit dem Al-Qaida-Netzwerk in Verbindung stehenden Personen in eine Liste betrifft – zeigt das Ausmaß, in dem die Grundrechte ohne weitere Durchführung in der Praxis sehr konkrete Regeln auslösen können. Die Absätze 111-134 sind tatsächlich eine lange Liste derartiger konkreter Regeln.

Personen, die von einer OLAF-Ermittlung betroffen sind, *erhalten* durch die neue Vorschrift zu Verfahrensgarantien daher keine Verfahrensgarantien, sondern sie macht Verfahrensgarantien, die sowieso schon in der Charta enthalten sind, deutlich und erklärt sie. Das bedeutet nicht, dass diese Erklärung nicht wichtig sei. Ihr Wert liegt eindeutig darin, dass sie die rechtliche Sicherheit verbessert, da Artikel 9 den genauen Inhalt der im konkreten Zusammenhang mit OLAF geltenden Verfahrensgarantien definiert.

Paradoxerweise könnte man jedoch argumentieren, dass die neue Bestimmung zu den Verfahrensgarantien aus rein rechtlicher Sicht wichtiger für OLAF als für die Personen ist, die von seinen Ermittlungen betroffen sind.

Der Grund dafür liegt wiederum in der Charta. Tatsächlich unterliegen die Einschränkungen der Ausübung von Grundrechten bestimmten Bedingungen, die in Artikel 52 Absatz 1 der Charta – der sogenannten horizontalen Ausnahmeklausel – festgelegt sind. Eine der Bedingungen besteht darin,

dass die Einschränkungen „gesetzlich vorgesehen sein“ müssen. Die Rolle von Artikel 9 besteht daher darin, *auch* gültige Einschränkungen der Ausübung von Grundrechten festzulegen, die auf jeden Fall aufgrund der Charta gelten.

Anhand des Anspruchs auf rechtliches Gehör lässt sich dies zeigen. Laut Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe a der Charta umfasst das Recht auf eine gute Verwaltung „das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“. Durch die Definition der Bedingungen, unter denen dieses Recht durch OLAF zurückgestellt werden kann, eignet sich Artikel 9 der neuen OLAF-Verordnung tatsächlich als ein „Gesetz“, auf das sich die horizontale Ausnahmeklausel der Charta bezieht und das erforderlich ist, um die Ausübung des Anspruchs auf rechtliches Gehör rechtskräftig einzuschränken. Fehlt eine derartige Bestimmung oder eine ähnliche Bestimmung, die nicht von OLAF selbst angenommen wurde, ist es tatsächlich weniger sicher, ob die Ausübung des Anspruchs auf rechtliches Gehör in der gleichen Weise eingeschränkt werden kann.

Bedeutet das, dass die neue OLAF-Verordnung, die die aktuelle Situation darstellt, alle Fragen in Bezug auf Verfahrensgarantien gelöst hat? Ich persönlich bin der Ansicht, dass immer noch einige Herausforderungen bestehen, und möchte daher drei erwähnen, von denen zwei konkret sind und eine etwas allgemeiner und grundlegender.

Die erste Herausforderung bezieht sich auf das eben Diskutierte, den Anspruch auf rechtliches Gehör und die Bedingungen, unter denen dieses Recht zurückgestellt werden kann. Artikel 9 der neuen OLAF-Verordnung legt keine Grenze für diese Zurückstellung fest. Artikel 52 Absatz 1 der Charta erwähnt jedoch ausdrücklich, dass Einschränkungen der Ausübung eines Grundrechts den Kern dieses Rechts beachten müssen. Daher kann der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht soweit zurückgestellt werden, dass sein Kern verloren ginge.

Es lässt sich darüber diskutieren, was der Kern des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist, aber Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe a der Charta erfordert in jedem Fall, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union *selbst* dieses Recht achten. Das

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** **des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

scheint darauf hinzudeuten, dass der Anspruch auf rechtliches Gehört nicht solange aufgeschoben werden kann, bis es bereits, in einer nachfolgenden Phase des Verfahrens, einer nationalen Behörde obliegt, die Person, die von der OLAF-Ermittlung betroffen ist, nach ihren eigenen Artikeln anzuhören.

Zudem erfordert die Charta prinzipiell, dass eine Person gehört wird, *bevor* die für sie nachteilige Maßnahme getroffen wird.

Eine zweite konkrete Herausforderung bezieht sich auf das Grundrecht auf Akteneinsicht. Das OLAF-Handbuch, das zu dem Zeitpunkt existierte, schloss das Vorhandensein eines Rechts auf Akteneinsicht im Zusammenhang mit OLAF ausdrücklich aus. Die Akteneinsicht wird auch in der neuen OLAF-Verordnung nicht erwähnt.

Gemäß Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b der Charta umfasst das Recht auf eine gute Verwaltung „das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses“. Es gibt keinen Grund, davon auszugehen, dass diese ganz allgemeine Vorschrift für OLAF-Ermittlungen nicht gelte, außer man könne davon ausgehen, dass die Gewährung von Zugang zu OLAF-Ermittlungsakten nicht die berechtigten Interessen der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses berücksichtigen würde.

In der Rechtsliteratur wird jedoch argumentiert, dass die berechtigten Interessen der Vertraulichkeit diejenigen von Dritten seien und nicht diejenigen von Organen oder Einrichtungen der Union selbst, die ihre Maßnahmen für vertraulich halten. Wenn man zudem in Betracht zieht, in welchem sehr beschränkten Maße Artikel 52 Absatz 1 der Charta Einschränkungen der Ausübung von Grundrechten im Allgemeinen erlaubt, erscheint es etwas überraschend, dass ein bloßer Verweis auf die Notwendigkeit der Vertraulichkeit ausreichen würde, um das Grundrecht auf Akteneinsicht vollständig und unter allen Umständen und unabhängig von den Inhalten der Akte in der Praxis aufzuheben.

Daher stellt sich die Frage, ob aus rechtlicher Sicht ein umsichtigerer Ansatz nicht darin bestünde, zuzugeben, dass das Grundrecht auf Akteneinsicht tatsächlich prinzipiell für OLAF-Ermittlungen gilt.

Die erforderlichen Ausnahmen zu diesem Recht, die es OLAF ermöglichen, effizient zu ermitteln, könnten dann nach Artikel 52 Absatz 1 – der horizontalen Ausnahmeklausel – der Charta unter Beachtung der Bedingungen dieser Bestimmung definiert werden. Diese Lösung könnte, verglichen mit der aktuellen Situation, die Rechtssicherheit verbessern.

Die dritte und wichtigste Herausforderung, die noch zu erwähnen bleibt, ist die der Überwachung des OLAF.

Wie bereits erwähnt, stand die Unabhängigkeit des OLAF aufgrund der Umstände seiner Gründung sehr weit oben auf der politischen Agenda. Trotzdem war ein völlig unabhängiges OLAF aus politischen sowie aus rechtlichen und institutionellen Gründen unvorstellbar. Der in den OLAF-Verhandlungen ermittelte Kompromiss bestand in der Einrichtung des OLAF-Überwachungsausschusses.

Es stimmt, dass der OLAF-Überwachungsausschuss eine wichtige Rolle dabei spielt, zu überwachen, wie die OLAF-Ermittler die Grundrechte und Verfahrensgarantien beachten, was jetzt auch durch Artikel 15 Absatz 1 der neuen OLAF-Verordnung bestätigt wird. Die Analyse und Empfehlungen dieses Absatzes bieten OLAF-Ermittlern wahrscheinlich eine nützliche Hilfestellung, wie sie bei Ihren Ermittlungen in Übereinstimmung mit diesen Rechten und Garantien handeln können. Die Überwachung durch den Überwachungsausschuss stellt jedoch im Wesentlichen eine nachträgliche Prüfung dar, da er nicht in laufende Ermittlungen eingreifen kann.

Beiläufig gesagt, scheinen die Kompetenzen des Überwachungsausschusses durch die neue OLAF-Verordnung verkleinert worden zu sein. Tatsächlich forderte Artikel 11 Absatz 7 der OLAF-Verordnung von 1999 in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. Juli 2008 in der Rechtssache *Franchet und Byk* gegen die *Kommission*, dass der Überwachungsausschuss informiert werde, bevor Informationen gemäß dieser Bestimmung an nationale Justizbehörden geschickt werden. Dies scheint nicht mehr der Fall zu sein, wenn man Artikel 17 Absatz 5 der neuen OLAF-Verordnung genau liest. Um das jedoch positiv zu sehen, hat diese Änderung vielleicht den Vorzug, zu verhindern, dass Informationen zu laufenden Ermittlungen an den



## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

Überwachungsausschuss gesandt werden, mit denen diese Behörde in keinem Fall viel anfangen kann, da sie nicht in diese Ermittlungen eingreifen darf.

Daher gibt es, wie der Rechnungshof in seinen Sonderberichten 1/2005 und 2/2011 aufzeigte, keine unabhängige Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender OLAF-Ermittlungsmaßnahmen. Die neue OLAF-Verordnung bringt keine Änderung in dieser Hinsicht mit sich.

Auch dies ist aus Sicht der Grundrechte nicht unproblematisch. Tatsächlich sind die Ermittlungsbefugnisse des OLAF ziemlich weitreichend, insbesondere im Zusammenhang mit internen Ermittlungen innerhalb von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Das OLAF ist berechtigt, sofort und unangekündigt Zugang zu Informationen dieser Stellen und ihren Räumlichkeiten zu erlangen. Dieses Recht umfasst den Zugang zu Büros und Computern von Unionsbeamten. Diese weitreichenden Befugnisse können Informationen in den Einflussbereich des OLAF bringen, die in die Privatsphäre gehören, wodurch die Anwendung des Grundrechts auf Schutz der Privatsphäre aus Artikel 7 der Charta und Artikel 8 der EMRK ausgelöst wird.

Beeinträchtigungen dieses Grundrechts können nach der bereits erwähnten horizontalen Ausnahmeklausel der Charta gerechtfertigt sein. In dieser Hinsicht sollte jedoch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg verwiesen werden, die für die Interpretation der Bestimmungen der Charta gemäß Artikel 52 Absatz 3 relevant ist.

Damit Beeinträchtigungen des Rechts auf Privatsphäre gerechtfertigt sind, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Notwendigkeit hervorgehoben, dass die geltende Gesetzgebung einen angemessenen Schutz vor willkürlichen Maßnahmen bietet. Dieser Schutz bedeutet, dass der Zugang zu einer unabhängigen Behörde sichergestellt sein muss, die die Beeinträchtigung des betroffenen Grundrechts kontrollieren kann. Zudem kann aus dem Urteil des Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Dezember 2010 in der Rechtssache *Case Société Canal Plus und andere gegen Frankreich* gefolgert werden, dass eine derartige Kontrolle ohne weiteres

zugänglich sein muss, und nicht nur hypothetisch oder irgendwann in ferner Zukunft ausgeübt werden darf.

Weder der Überwachungsausschuss noch eine andere Behörde hat derartige Kontrollbefugnisse oder behauptet, diese zu haben. Diese Situation ist nicht ohne praktische Bedeutung. Tatsächlich könnte im schlimmsten Fall allein das Fehlen einer Möglichkeit, die Beeinträchtigung des Grundrechts auf Privatsphäre angemessen zu kontrollieren, zu der Schlussfolgerung führen, dass dieses Recht verletzt wurde, unabhängig davon, wie gerechtfertigt die Ziele einer derartigen Beeinträchtigung andernfalls gewesen wären, da einfach eine ausreichende Garantie gegen willkürliche Maßnahmen fehlt.

Dies zeigt wieder, dass nicht nur Personen, die von einer OLAF-Ermittlung betroffen sind, von einer klaren Definition der Verfahrensgarantien profitieren, sondern auch das OLAF selbst.

Das Problem wird noch deutlicher, wenn man die Verfahrensgarantien für eine Durchsuchung der Büros von Unionsorganen durch OLAF mit den Garantien für eine ähnliche Durchsuchung durch eine zukünftige europäische Staatsanwaltschaft vergleicht. Gemäß Artikel 26 Absatz 4 des Vorschlags der Kommission, der am 17. Juli dieses Jahres vorgelegt wurde, wäre die letztgenannte Durchsuchung nur mit gerichtlicher Genehmigung möglich.

Es scheint daher kein Zufall zu sein, dass die Kommission am selben Tag, an dem sie ihren Vorschlag zur europäischen Staatsanwaltschaft vorgelegt hat, auch erklärt hat, dass sie Vorschläge einreichen wird, um die Verwaltung des OLAF zu verbessern und Verfahrensgarantien zu stärken. In der Praxis würden Durchsuchungs- und Beschlagnahmemaßnahmen des OLAF in Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen der vorherigen Stellungnahme der Stelle zur Kontrolle der Verfahrensgarantien (bei Gemeinschaftspersonal) oder einer vorherigen quasigerichtlichen Genehmigung (bei Angehörigen von Gemeinschaftsorganen) unterliegen. Selbst wenn die Frage bestehen bleibt, ob eine reine Stellungnahme der Stelle zur Kontrolle der Verfahrensgarantien im Vergleich mit einem Verfahren mit einer quasigerichtlichen oder gerichtlichen Vorabgenehmigung als Verfahrensgarantie ausreicht, zeigt die Erklärung der Kommission auf jeden Fall

die Bereitschaft, das Problem einer angemessenen Überwachung des OLAF zu bekämpfen.

Zum Abschluss möchte ich sagen, dass man nicht vor den Verfahrensgarantien davonlaufen könnte, auch wenn man dies wegen all der Hypothesen wollte, da sie aufgrund der Charta der Grundrechte der Union sowieso gelten. Doch sowohl Personen, die von einer OLAF-Ermittlung betroffen sind, *als auch* das OLAF selbst ziehen Nutzen aus gut definierten und ausgeglichenen Regeln zu Verfahrensgarantien, die im Zusammenhang mit OLAF-Ermittlungen angewandt werden. Mit der Annahme der neuen OLAF-Verordnung wurde ein wichtiger Schritt bei der Definition derartiger Regeln getan, aber es bestehen weiterhin wichtige Herausforderungen. Die heutige Anhörung bleibt so aktuell wie nie zuvor.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## DAS RECHT AUF PRIVATLEBEN UND DIE PRAXIS VON OLAF

**JEAN-NOËL LOUIS**

**Rechtsanwalt**



### **DIE UNTERSUCHUNGEN VON OLAF UND DIE (MISS-)ACHTUNG DER PRIVATSPHÄRE**

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde zum Schutz der Europäischen Union vor Betrug, Korruption und anderen rechtswidrigen Handlungen, die den finanziellen Interessen der Union schaden, sowie zum Schutz vor jedem regelwidrigen Verhalten, das verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden kann, geschaffen.

Das OLAF handelt im Rahmen der Ermittlungsbefugnisse, die der Kommission durch das Gemeinschaftsrecht und den in diesen Bereichen gültigen Verträgen verliehen wurden. Das Amt ist Teil der Kommission, genießt aber zur Wahrung seiner operativen Unabhängigkeit finanzielle und administrative Autonomie.

Sein Auftrag umfasst drei Aspekte<sup>1</sup>:

- Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen

Union durch die Ermittlung von Betrugsfällen und Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen;

- Aufdeckung und Untersuchung schwerwiegender Handlungen der Mitglieder bzw. des Personals der Organe und Einrichtungen im Zusammenhang mit der Ausübung beruflicher Tätigkeiten, die disziplinarisch oder strafrechtlich geahndet werden könnten;
- Unterstützung der EU-Organe und -Einrichtungen – insbesondere der Kommission – bei der Entwicklung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und Strategien zur Betrugsbekämpfung.

2. Zur Erreichung dieser Ziele führt das Olaf Untersuchungen durch, die in der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>2</sup> geregelt sind. In der Erwägung 12 dieser Verordnung heißt es:

*„Untersuchungen sollten im Einklang mit den Verträgen und insbesondere mit dem Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union und unter Einhaltung des in der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates (3) festgelegten Statuts der Beamten und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union (im Folgenden „Statut“) sowie des Statuts der Abgeordneten des Europäischen Parlaments durchgeführt werden, wobei die Menschenrechte und die Grundfreiheiten in vollem Umfang gewahrt bleiben müssen; dies gilt insbesondere für den Billigkeitsgrundsatz, das Recht der Beteiligten, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, und den Grundsatz, dass sich die Schlussfolgerungen aus einer Untersuchung nur*

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** **des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

*auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen. Zu diesem Zweck sollten die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen die Bedingungen und Modalitäten für die Durchführung der internen Untersuchungen festlegen.*“<sup>3</sup>

Auch wenn es sich nur um eine Erwägung und nicht um eine Bestimmung der Verordnung handelt, sind die sich daraus ergebenden Pflichten unbedingt zu beachten. In den Texten, auf die in der Erwägung verwiesen wird, werden nämlich die in einer jeden demokratischen Gesellschaft geltenden Grundrechte festgelegt. Werden bei den vom OLAF durchgeführten administrativen Untersuchungen diese Grundrechte nicht strikt eingehalten, kann es passieren, dass nationale Gerichte, die allein strafrechtliche Sanktionen verhängen dürfen, oder Disziplinarbehörden die Berichte und Beweise aus diesen Untersuchungen nicht anerkennen.

So bestätigte das Kassationsgericht in Frankreich die Rechtmäßigkeit des Urteils eines Berufungsgerichts, mit dem ein Urteil wegen Unregelmäßigkeiten bei der Beschaffung von Beweisen durch die Ermittler des OLAF, auf die sich der Richter der ersten Instanz gestützt hatte, geändert wurde<sup>4</sup>.

3. Das Olaf hat Anweisungen für seine Ermittler aufgestellt<sup>5</sup>. In Artikel 11 zu „Investigation“ heißt es:

*“11.1 The investigation unit gathers evidence using inter alia the following means:*

- a. Collecting documents and information in any format which can be used as evidence*
  - b. Gathering evidence in the framework of operational meetings*
  - c. Taking statements from any person able to provide relevant information*
  - d. Carrying out fact-finding missions in Member States*
  - e. Taking samples for scientific examination*
  - f. Conducting interviews with persons concerned or witnesses*
  - g. Carrying out inspections of premises*
  - h. Carrying out on-the-spot checks (Council Regulation (Euratom, EC) n° 2185/96)*
  - i. Carrying out digital forensic operations*
  - j. Carrying out investigative missions in third countries*
- 11.2 Members of the investigation unit carry out the following investigative activities upon production*

*of the Director-General's written act showing their identity and capacity, and the investigative activity they are authorized to carry out:*

- a. Interviews with persons concerned and witnesses*
- b. Inspections of premises*
- c. On-the-spot checks*
- d. Digital forensic operations*
- e. Carrying out investigative missions in third countries”*

Das OLAF räumt seinen Ermittlern also weitreichende Befugnisse ein, die denen nationaler Ermittler ähneln. Wiederholt wurden öffentlich Stimmen laut gegen das unbefugte Führen von Titeln durch Ermittler und andere Mitarbeiter von OLAF, die sich auf Konferenzen oder im Rahmen von Ermittlungen als nationale Staatsanwaltschaft oder als Mitglied einer für den Kampf gegen Betrug und Korruption zuständigen nationalen Einrichtung ausgeben. Das ist ein schwerwiegender Regelverstoß durch die Mitglieder des OLAF, wodurch folglich auch die auf diese Weise durchgeführten Ermittlungen rechtswidrig sind.

4. Jeder Ermittler des OLAF hat den betreffenden Personen unaufgefordert den ihm übertragenen und vom Generaldirektor des OLAF unterschriebenen Auftrag vorzulegen<sup>6</sup>. Bei der Übertragung von Befugnissen hat der Ermittler neben dem Auftrag auch die Urkunde vorzulegen, die seinen Unterzeichner zur Übertragung ermächtigt. Aus dem Auftrag müssen außerdem die Identität und die Befähigung der Ermittler, der Gegenstand und das genaue Ziel der Untersuchung, ihre rechtlichen Grundlagen und die sich daraus ergebenden Ermittlungsbefugnisse hervorgehen. Ein solcher Auftrag ist daher nicht von allgemeiner Tragweite, sondern erlegt strenge Grenzen auf, innerhalb derer die Ermittler ihre Untersuchungen durchführen müssen.

5. Als allgemeine Regel gilt, dass die Person, die Gegenstand einer Untersuchung ist, anwesend oder ggf. durch einen anderen Beamten oder ein Mitglied des Sicherheitsdienstes ihrer Einrichtung vertreten sein muss. In Artikel 13.4 der „Anweisungen“ wird dem Ermittler die Möglichkeit eingeräumt, eine Untersuchung auch in Abwesenheit des Betroffenen durchzuführen, wenn die Umstände es erfordern. In den Anweisungen wird der Begriff der Notwendigkeit nicht



## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** **des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

näher erläutert. Das hat Folgen für die Rechtssicherheit und die Achtung der Rechte der betroffenen Personen. Die Befugnis zur Durchführung der Untersuchung in Abwesenheit des Beamten, ohne dass er ausdrücklich jemanden zu seiner Vertretung bestimmt hat, stellt daher ernsthafte Probleme bezüglich der Wirksamkeit der beschafften Beweise dar.

Es besteht die Gefahr, dass sie von den angerufenen nationalen Gerichten nicht zugelassen werden. Diese Feststellung gilt vor allem dann, wenn der Ermittler seine Befugnisse überschreitet und gegen das Recht auf Privatsphäre der untersuchten Person verstößt.

Ein Beamter hat das Recht, in seinem Büro und insbesondere auf seinem Rechner Dokumente und andere Informationen aufzubewahren, die privater Natur sind und auf die die Ermittler nicht zugreifen dürfen bzw. von denen sie zumindest keine Kopie machen dürfen, ohne zuvor die ausdrückliche Genehmigung der betroffenen Person eingeholt zu haben.

Es ist eine übliche Praxis der Ermittler des OLAF, nachts tätig zu werden und ohne Erlaubnis in die Büros von Beamten oder Bediensteten einzudringen, eine Kopie der Festplatten ihres Rechners zu erstellen und von den vom Beamten oder dem Bediensteten aufbewahrten Akten oder anderen Unterlagen Kopien zu machen und diese nicht einmal im Nachhinein darüber zu informieren. Bei diesem Vorgehen unterscheiden die Ermittler nicht zwischen dem beruflichen Teil und dem privaten Teil der beschlagnahmten oder kopierten Dokumente.

Wenn es sich jedoch um Dokumente handelt, die das Privatleben eines Beamten betreffen, dürfen die Ermittler keine Kenntnis davon nehmen, sie kopieren oder sie verwenden, sofern sie nicht für die Untersuchung unentbehrlich sind.

In Artikel 13.5 der Anweisungen heißt es, dass die Ermittler sogar medizinische Daten erfassen können, wenn sie für die Untersuchung von Nutzen sind. Durch diese Befugnis, die aus den internen Regeln des OLAF hervorgeht, wird offenkundig das Recht auf Privatsphäre und insbesondere das Recht jeder Person, alle Informationen zu ihrem Gesundheitszustand geheim zu halten, worauf der Gerichtshof in seinem Urteil X/Kommission vom 5. Oktober 1994 hingewiesen hat, missachtet.

Die Praktik des OLAF im Rahmen interner Untersuchungen, in das Büro eines Beamten oder eines Bediensteten der Europäischen Union ohne deren Wissen einzudringen und ohne ihre Genehmigung Akten, Dokumente und Festplatten zu kopieren und dabei keinen Unterschied zwischen beruflichen und privaten Teilen zu machen, stellt einen offensichtlichen Verstoß gegen das Recht auf Privatsphäre dar. Die zur Erreichung der verfolgten Ziele eingesetzten Mittel sind außerdem in Anbetracht des verletzten Rechts unverhältnismäßig.

7. Der Auftrag des OLAF ist für die Wahrung der finanziellen Interessen der Europäischen Union und ihrer Bürger von wesentlicher Bedeutung. Dieser Auftrag muss unter strenger Achtung der Grundrechte, insbesondere derer die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegt sind und durch die die europäischen Bürger geschützt werden, erfüllt werden. Andernfalls können die vom OLAF zu einer Person gesammelten Beweise möglicherweise von den angerufenen nationalen Gerichten abgelehnt zu werden.

Außerdem könnte die aktuelle Praktik von Olaf, in Büros einzudringen und Kopien von Dokumente, Akten und Festplatten zu machen, ohne zwischen Beruflichem und Privatem zu unterscheiden, von der betroffenen Person als wahrer Rechtsverstoß wahrgenommen werden, während für sie bis zum Beweis des Gegenteils die Unschuldsvermutung gilt.

Solche Praktiken zeigen, dass das OLAF seinen Auftrag erkennt und Untersuchungen nur zur Belastung einer Person durchführt, obwohl es sowohl be- als auch entlastende Beweise ermitteln sollte. Schließlich ist es nicht zulässig, dass eine Person, die den finanziellen Interessen der Europäischen Union und ihrer Bürger schadet, aufgrund von Verfahrensfehlern und insbesondere durch die offensichtliche Verletzung der für alle europäischen Bürger geltenden Grundrechte ihrer Strafe entkommt.

Es ist bedauerlich, dass der Überwachungsausschuss keine effektive Kontrolle über das OLAF ausübt und über keine Mittel verfügt, jede festgestellte Unregelmäßigkeit zu sanktionieren. 5

Abschließend ist festzustellen, dass fehlende klare und transparente Regeln für die vom OLAF durchgeführten

internen und externen administrativen Untersuchungen, eine fehlende Gewähr für die tatsächlichen Achtung der Grundrechte, des kontradiktorischen Prinzips und der Untersuchung zur Be- und Entlastung zu einem Verstoß gegen die wesentlichen Grundsätze einer jeden Demokratie und damit zu einem drohenden Abrutschen zu totalitärem Gebaren führen können.

Es müssen daher dringend klare Regeln aufgestellt werden, durch die die Untersuchungen von OLAF geregelt und die volle Transparenz sichergestellt wird. Es ist insbesondere inakzeptabel, dass die vom OLAF herausgegebenen Anweisungen nur in englischer Sprache vorliegen, obwohl das OLAF seine Untersuchungen in der von der betroffenen Person gewählten Sprache durchzuführen hat und damit in allen Amtssprachen der Union.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/mission/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_de.htm).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Hervorhebung durch die Verfasser.

<sup>4</sup> Französischer Kassationshof, Strafkammer, 16. Januar 2013, Beschwerde Nr. 12-84221, einsehbar unter [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>5</sup> Die „Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff“ stehen nur auf Englisch zur Verfügung.

<sup>6</sup> Artikel 7 der Verordnung Nr. 883/2013 vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

## EUROPÄISCHE UNTERSUCHUNGSSTRUKTUREN IM SPANNUNGSFELD VON EFFIZIENZ UND SCHUTZ DER STAATSBÜRGERLICHEN RECHTE

**PROF. DR. DR. H.C. MULT. HANS-HEINER KÜHNE**  
Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht  
und Strafprozessrecht, Kriminologie, Universität Trier



### **OLAF im Spannungsfeld von Individualrechtsschutz und Effizienz**

#### **1. Einführung**

Eine ermittelnde Institution, die zum Schutze der finanziellen Interessen der EU auftritt ist ohne jeden Zweifel von größter Notwendigkeit wie von hoher Bedeutung. Weder haben nationale Behörden in der Regel ein starkes Interesse an der Verfolgung von Delikten zulasten der finanziellen Interessen der EU, da solche Taten ja die heimische Wirtschaft eher stützen, noch haben sie hinreichenden Zugang zu den komplexen Bedingungen tatsächlicher und rechtlicher

Art, die mit der Vergabe von EU Mitteln verbunden sind.

Andererseits wird nicht verkannt, dass die Unterschiedlichkeit mitgliedstaatlicher Interessen in Verbindung mit gewissen, vor allem im Straf- und Polizeirecht deutlich ausgeprägten Chauvinismen, eine vollständige oder auch nur hinreichende Regelung einer solchen Behörde nicht gerade erleichtert. Deshalb verwundert es grundsätzlich nicht, wenn die Tätigkeitsbeschreibung von OLAF Regelungslücken aufweist.

Wie sich jedoch im Folgenden herausstellen wird, bestehen solche Lücken in ganz zentralen Bereichen der Tätigkeit von OLAF, was so nicht akzeptiert werden kann.

Diese nicht geregelten Bereiche betreffen im Wesentlichen den Schutz von Personen und Institutionen im Verlaufe von Ermittlungen. Damit bestätigt sich eine vor allem im Bereich des Europäischen Rechts deutlich erkennbare Ungleichgewichtigkeit, die grundsätzlich Effizienz vor Rechtsschutz stellt. So ist die EGR Charta auch erst sehr spät in der Europäischen Rechtsentwicklung geschaffen worden, obwohl vor allem die Wissenschaft dies schon vor Dekaden angemahnt hatte. Immerhin hat die Rechtsprechung des EuGH in vielen Fällen die Einhaltung grundsätzlicher Individualrechtsgarantien angemahnt und umgesetzt.



Andererseits führen diese Lücken auch zu möglichen Reduktionen der Effizienz von OLAF, wenn und soweit die Möglichkeiten rechtmäßig Ermittlungshandlungen durchzuführen nicht hinreichend klar definiert sind.

## **2. Rechtliche Natur der Tätigkeit von OLAF**

OLAFs Tätigkeit ist letztendlich polizeiliche Ermittlungsarbeit, auch wenn immer wieder einmal behauptet wird, es handele sich um administrative Tätigkeiten. Aber in Wirklichkeit geht es um Betrug zulasten der EU, also um Straftaten, die aufgeklärt und an die zuständigen nationalen Staatsanwaltschaften zur weiteren Verfolgung abgegeben werden sollen. Auf diese Weise soll auch die Basis für entsprechende Rückforderungen, die am einfachsten mithilfe eines ausermittelten und rechtskräftigen Strafurteils geltend gemacht werden können, geschaffen werden. Dies ergibt sich deutlich nicht nur aus dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vom 26.07.1995, sondern auch aus dem Vorschlag zur Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug vom 11.07.2012 sowie der neuesten OLAF Richtlinie vom 18.09.2013 Nr. 883/2013.

In allen diesen Dokumenten ist das Strafrecht zentraler Bezugspunkt. Auch die vom 1.10.2013 an geltenden „Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff“ – auf die noch zurückzukommen ist – sprechen in Art. 6 von strafrechtlichen Ermittlungen.

OLAF ist also eine strafrechtliche Ermittlungsbehörde, die nach herkömmlichem Verständnis kontinentalen Rechts entweder als Justizpolizei (*police judiciaire*) oder aber Polizeibehörde der Innenverwaltung im Auftrag der Staatsanwaltschaft platziert und organisiert ist. Und hier fangen die Probleme an.

## **3. Rechtsstaatliche Erfordernisse einer strafrechtlichen Ermittlungsbehörde**

### **a. Die üblichen rechtlichen Bedingungen der Kontrolle**

Polizeiliche Ermittlungen im Strafrecht sind nur dann effizient, wenn sie in gewissem Rahmen auch Eingriffsbefugnisse in die Individualrechte Dritter erlauben, weil in der Regel in diesem Bereich eine freiwillige Kooperation der Verdächtigen nicht gegeben sein wird. Dazu bedarf es gesetzlicher Regelungen, da diese Rechte einem Gesetzesvorbehalt, mitunter auf der Ebene von Verfassungsrecht, der EMRK und der EGRCharta, unterliegen. Aus diesem Grunde sind nach kontinentaleuropäischer Rechtstradition jeweils gesetzliche Regelungen, meist als Teil der Strafprozessordnung vorhanden, die die Ermittlungsbefugnisse der Polizei genau beschreiben und abgrenzen.

Dieses Rechtsgebiet ist unerhört sensibel, weil sich in ihm die Essenz bürgerlicher Freiheit gegenüber der Macht des Staates dokumentiert. Daher verwundert es auch nicht, wenn aus diesem Bereich eine Vielzahl von Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichte, des EGMR und auch des EuGH stammen, die sich mit dem Konflikt von Macht und Freiheit bzw. Sicherheit und Freiheit auseinandersetzen und damit die Grenzen und Möglichkeiten polizeilicher Ermittlungen immer wieder neu definieren.

Zudem sind diese Polizeieinheiten der Aufsicht und Kontrolle der Staatsanwaltschaft unterworfen, die dazu beitragen soll, dass schon eine Überprüfung der Ermittlungsmaßnahmen *ex ante* erfolgt, um eine unnötige Einschränkung von Individualrechten zu verhindern. Bei besonders schweren Individualrechtseingriffen muss die Staatsanwaltschaft sich sogar eine richterliche Genehmigung einholen. Im Nachhinein sind dann alle Ermittlungsmaßnahmen *es post* von den Betroffenen einer regelmäßig mindestens zwei Instanzen umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterworfen, die bis zum EGMR führt.

Diese Konzeption von staatsanwaltlicher *ex ante* und gerichtlicher *ex post* Kontrolle hat sich aus Gründen des Individualschutzes wie auch der der Effizienz der Ermittlungshandlungen bewährt und wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. All dies fehlt freilich bei OLAF.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

## **b. Kontrollmechanismen bei OLAF**

Zunächst fehlt es an einer gesetzlichen Regelung, die die Ermittlungsbefugnisse von OLAF beschreibt. Die „Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff“ (Jetzt neu mit Wirkung vom 01.10. 2013) sind nur interne Verwaltungsanordnungen, die in Hinblick auf Ermittlungshandlungen weder den OLAF Bediensteten Rechte gegenüber Dritten einräumen, noch Rechte Dritter einzuschränken in der Lage sind.

Die auf der Homepage von OLAF selbst aufgeführte Rechtsprechung des EuGH, offenbart bei einem kurzem Einblick zweierlei. Zum einen wird erkennbar, dass erfreulicher Weise auch die Ermittlungshandlungen von OLAF *ex post* einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Zum anderen ist unverkennbar, dass der EuGH hier OLAF sehr grundsätzliche Lektionen in Sachen Grundrechtsschutz erteilt. Anders gewendet heißt dies, dass den Mitarbeitern einschließlich des Generaldirektors von OLAF wohl das rechtsstaatliche Bewusstsein bei ihrem Handeln weitestgehend fehlt.

Die Gewährung von rechtlichem Gehör (*Nikolaou*), die Wahrung parlamentarischer Immunität (*Rothley*) oder die Erfordernis der Unparteilichkeit des Ermittlers (*Camos Grau*) sind nur einige Beispiele für die Missachtung lang akzeptierter Rechtsgrundsätze.

Es ist eher peinlich, wenn eine EU Behörde, die polizeilich-investigative Tätigkeiten ausübt, jeweils im Einzelfall über die wesentlichen Verfahrensgarantien der betroffenen Personen durch einen hierarchisch hoch angesiedelten Gerichtshof, den EuGH, aufgeklärt werden muss.

Insofern ist die dort angeführte Rechtsprechung ein Beleg für die offensichtlichen rechtsstaatlichen Defizite von OLAF. Zugleich hat diese Situation zu einer Vielzahl von Rechtsverletzungen geführt, die in modernen Rechtsstaaten längst zur Vergangenheit gehören sollten und dies zumeist auch tun. OLAF hat sich im Lichte dieser Rechtsprechung in gewisser Weise als unbedarfter Lehrling im rechtsstaatlichen Kontext gezeigt, eine Rolle, die einer derart wichtigen Institution sicherlich nicht gut steht.

Auch die Formulierung in der Richtlinie Nr. 883/2013 vom 18.09.2013 (dort Nr. 23) oder den Guidelines, dass die „fundamentalen Rechte von Personen“ berücksichtigt werden müssten, ist wenig hilfreich, sondern eher Ausdruck von Ratlosigkeit. Natürlich könnte ich auf nationaler wie auf europäischer Ebene den Gesamtbereich des in EMRK und EGRCharta erwähnten Individualrechtsschutzes durch einen Paragraphen erledigen, der heißen könnte: „Im Verfahren werden die legitimen Rechte der Betroffenen in Übereinstimmung mit der EMRK und der EGRCharta berücksichtigt.“ Das wäre aber ganz offensichtlich ein dramatischer Rückschritt in Hinblick auf die komplexe Materie der strafverfahrensrechtlichen Individualrechtsschutz-Dogmatik und deren detaillierte Aufarbeitung durch nationale Fach- und Verfassungsgerichte, wie auch die Rechtsprechung von EGMR und EuGH. In sofern muss unbedingt auf europäischer Ebene das polizeiliche Ermittlungsrecht von OLAF durch eigenständigen Rechtsakt vollständig und unter Berücksichtigung insbesondere der Rechtsprechung von EGMR und EuGH erfolgen.

Andererseits könnten im Rahmen eines solchen Verfahrensrechts auch ermittlungstechnische Eingriffsmöglichkeiten formuliert werden, die zur Zeit OLAF entweder nicht zustehen oder deren Anwendbarkeit im Graubereich des Rechts verschleiert wird. So könnte man beispielsweise daran denken, begrenzte Möglichkeiten des Abhörens oder des Einsatzes verdeckter Ermittler einzuräumen. Solche Maßnahmen gehören heute zum allgemeinen Repertoire von Ermittlungsbehörden, und es ist grundsätzlich nicht einzusehen, warum OLAF sich ihrer nicht bedienen dürfen soll. Der Hinweis auf die Möglichkeit, die jeweils zuständigen nationalen Instanzen um die Anordnung solcher Maßnahmen zu ersuchen, ist hier kein Gegenargument. Im Bereich der EU Institutionen gilt eine solche nationale Anordnung nicht, weshalb es für diesen Bereich einer europarechtlichen Fixierung bedarf.

Die Kontrolle der Tätigkeiten von OLAF durch das Überwachungskomitee ist sehr begrenzt und enthält nur den allgemeinen Hinweis auf möglichen

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** **des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

Rechtsschutz durch den EuGH (Art. 14). Im Übrigen ist das Komitee keine gerichtliche sondern eine ausdrücklich politische Instanz, die zu allem Überfluss aus Bediensteten von OLAF besteht, die ihrerseits der Dienst- und Rechtsaufsicht des Generaldirektors unterstehen.

Die Überprüfung der Verwaltungspraxis durch den Europäischen Ombudsmann ist auch keine wirkliche Rechtsprüfung, sondern nur eine letzte Zuflucht, die allerdings dadurch in ihrem Wert gemindert wird, dass der Ombudsmann weder in Gerichtsverfahren eingreifen, noch die Rechtmäßigkeit von Gerichtsentscheidungen in Frage stellen darf. Auch hat der Ombudsmann keine exekutiven Rechte. Gleichwohl hat der Ombudsmann mitunter die Ermittlungstätigkeit von OLAF gerügt.

Die Möglichkeit nach Art. 90 II der Staff Regulations Beschwerde an den Direktor von OLAF einzulegen, stellt auch keine rechtsstaatlich bedeutsame Kontrolle dar. Da der Direktor selbst an den Ermittlungen beteiligt ist, zumindest aber mit seiner Entscheidung die Ermittlungen eröffnet oder beendet, ist er nicht mehr unparteiisch, wenn es um mögliches Fehlverhalten bei den Ermittlungen geht. Selbst wenn er in keiner Weise persönlich an den Ermittlungen Teil hätte, könnte er als Chef der Behörde nicht als wirklich unparteiisch angesehen werden und dürfte allenfalls im Rahmen einer Vorprüfung zu den Vorwürfen Stellung nehmen, diese abstellen bzw. für Kompensation sorgen, bevor ein wirklich unabhängiges Gremium über die Vorwürfe und ihre Begründetheit entscheidet, so wie es üblicherweise im Strafverfahrensrecht vorgesehen ist.

Die *Immunität* von OLAF Mitarbeitern begrenzt Kontrollmöglichkeiten noch mehr, obwohl in der nationalen Justizpraxis Verfahren gegen Polizisten hohen Seltenheitswert haben. Gleichwohl ist OLAF die einzige ermittelnde Polizeibehörde in Europa, deren Mitglieder sich weder zivilrechtlich noch strafrechtlich zur Verantwortung ziehen lassen müssen. Dies ist im modernen Straf- und Polizeirecht ohne Beispiel. Vielmehr erinnert es an die Ausübung von Hoheitsrechten in längst vergangenen feudalen Staatsstrukturen. Auch eine Verantwortlichkeit nach

den Staff Regulations, die nur dienstrechtlicher Natur sind, ersetzt die Notwendigkeit einer zivil- und strafrechtlichen Eigenverantwortung nicht.

Die erforderliche Unabhängigkeit von OLAF Mitarbeitern gegenüber sowohl den Mitgliedstaaten als auch den Europäischen Behörden und Institutionen verlangt eine derartige Freistellung nicht. Auch auf nationaler Ebene ist die Unabhängigkeit der Polizei nicht durch die überall bestehende Möglichkeit, gerichtlich gegen die Beamten und Angestellten vorgehen zu können, eingeschränkt.

Es ist zwar zuzugeben, dass bei OLAF durchaus unerwünschter Einfluss sowohl durch nationale wie europäische politische Interessen zu befürchten sind. Auch wäre eine gerichtliche Kontrolle durch die jeweils betroffenen Mitgliedstaaten dysfunktional, weil nationale Gerichte ohne Systembruch nicht Handlungen Europäischer Behörden und ihrer Bediensteter beurteilen dürfen. Wenn aber schon die Rechtmäßigkeit von OLAF Ermittlungen vor dem EuGH überprüft werden kann, dann ist es nicht nachvollziehbar, warum dieses Europäische Gericht nicht auch über die strafrechtliche und/oder zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Bediensteten von OLAF entscheiden können soll.

Die bereits erwähnte gerichtliche Überprüfungen der Rechtmäßigkeit von Ermittlungshandlungen von OLAF durch den EuGH ex post ist zwar grundsätzlich überaus begrüßenswert, erscheint jedoch in zweifacher Hinsicht als wenig glücklich und zielführend. Zum einen fehlt dem EuGH die spezifische fachliche Nähe zu den Problemen strafrechtlicher Ermittlungshandlungen. Zum anderen ist es sicher nicht ökonomisch, einen Gerichtshof wie den EuGH mit Aufgaben zu belasten, die in den kontinentaleuropäischen Systemen von der Staatsanwaltschaft bzw. vom einzelnen Ermittlungsrichter oder dem Juge des Libertés wahrgenommen werden.

Auch würde eine zu schaffende Europäische Staatsanwaltschaft gleichsam das Zwischenglied zwischen Polizei und Ermittlungsrichter darstellen und so den schwierigen Übergang der Befugnisausübung

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

der Innenverwaltung in den Kontrollbereich der Justiz weitgehend reibungslos und vor allem rechtsstaatlich einwandfrei vonstatten gehen zu lassen. Damit wäre der *ex ante* Schutz vor rechtswidrigen Ermittlungshandlungen von OLAF verbessert.

## **4. Zusammenfassung**

OLAF fehlt als in Strafverfahren ermittelnder Polizeibehörde sowohl (1) ein hinreichender und rechtlich geregelter Katalog von Ermittlungsbefugnissen, wie auch (2) eine strukturelle Einbindung, welche nach rechtsstaatlichen Grundsätzen eine Polizeiorganisation benötigt.

### Zu (1)

Die bestehenden Richtlinien, einschließlich der neuesten vom 18.09.2013 sind in Hinblick auf die rechtliche Etablierung von Ermittlungsinstrumente von OLAF unzureichend. Das mindert sowohl den erforderlichen Individualrechtsschutz der von Ermittlungen betroffenen Personen wie auch die Effizienz der Ermittlungen von OLAF selbst. Eine entsprechende Verfahrensordnung auf europarechtlicher Ebene ist unverzichtbar.

### Zu (2)

Eine Polizeiorganisation, die weder einer staatsanwaltlichen noch einer ermittlungsrichterlichen Kontrolle unterworfen ist, ist nicht nur unvollständig, sondern auch ein Fremdkörper im System der Gewaltenteilung. Der Weg, Handlungen von OLAF direkt und allein gerichtlich über den EuGH zu kontrollieren, erscheint als äußerst unpraktikabel. Ein Ermittlungsrichter am EuGH sollte eingerichtet werden, um bei schweren Grundrechtseingriffen eine gerichtliche Prüfung *ex ante* zu ermöglichen.

In der augenblicklichen, grundsätzlich von effektiven Kontrollmechanismen *ex ante* freien Situation, die noch durch die Immunität von OLAF Mitarbeitern verschärft wird, genügt OLAF grundsätzlichen rechtsstaatlichen Erfordernissen durchaus nicht.

# DIE BERICHTE, ERKENNTNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RECHNUNGSHOFS BEZÜGLICH DES BETRUGSBEKÄMPFUNGSDIENSTES DER KOMMISSION

**MICHAEL BAIN**

**Europäischer Rechnungshof, Referatsleiter**

## Veröffentlichte Berichte und Stellungnahmen (Auswahl)



**Sonderbericht Nr. 8/98  
über die mit der  
Betrugsbekämpfung befassten  
Dienststellen der Kommission**

**Weiterverfolgung des  
Sonderberichts 8/98 –  
veröffentlicht im Jahresbericht  
2010 des Rechnungshofs**

**Sonderbericht 1/2005  
zur Verwaltung des  
Europäischen Amtes für  
Betrugsbekämpfung (OLAF)**

**Sonderbericht 2/2011 –  
Weiterverfolgung des Berichts  
von 2005**

**Stellungnahme 6/2011 – zu dem  
Vorschlag bezüglich OLAF-  
Untersuchungen**

- Untersuchung der Arbeitsweise der Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF)
- Weiterverfolgung der wichtigsten Ergebnisse des vorhergehenden Sonderberichts nach der Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)
- Untersuchung der Arbeitsweise und Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)
- Umfassende Weiterverfolgung der Ergebnisse des Berichts von 2005
- Die letzte einer Reihe von Stellungnahmen, die der Rechnungshof bezüglich der Arbeitsweise von OLAF und der Betrugsbekämpfung der Kommission abgeben hat





## Die wichtigsten Ergebnisse

Allgemeine Themen, die sich durch die Berichte ziehen, die auf Arbeiten zwischen 1996 und heute basieren:

- Die Betrugsbekämpfungsdienste (UCLAF UND OLAF) haben die Kernaufgabe der Untersuchung nicht priorisiert.
- Die schlechte Verwaltung der Akten und uneinheitliche Verfahren führen dazu, dass geöffnete Fälle eventuell nicht erfolgreich abgeschlossen werden und Rechte missachtet werden – (ein komplexer multinationaler Rahmen, aber die gewählten Lösungen waren bisher nicht erfolgreich).
- Es mangelt weiterhin an einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen.
- Es bedarf einer Verstärkung der Verfahrensgarantien. Selbst in den jüngsten Vorschlägen für Rechtsvorschriften sind die Rechte der befragten Personen nicht vollständig geklärt.
- Die Beziehungen zwischen OLAF und dem Überwachungsausschuss sind unzureichend. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Überwachungsausschusses müssen geklärt werden.
- Die Behandlung von „internen Fällen“ hat sich als unzulänglich erwiesen. Es müssen klare Regeln aufgestellt werden.

## Ergebnisse der früheren Berichte...

Bedenkt man, wie systematisch viele einzelstaatliche Ermittlungsbehörden beim Zusammenstellen einer Ermittlungsakte für die Staatsanwaltschaft vorgehen müssen, ist schwer vorstellbar, wie UCLAF-Akten bei einem einzelstaatlichen Gesetzen unterliegenden Fall als Grundlage dienen könnten.“

Sonderbericht 8/1998

„Vorbereitung und Follow-up der Untersuchungen sind zu häufig in einem rudimentären Stadium geblieben.“

Sonderbericht 1/2005

„Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungen und der Einhaltung der Grundrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen ist nicht auf unabhängige Weise sichergestellt.“

Sonderbericht 1/2005

„Der rechtliche Rahmen hat seit dem letzten Bericht des Hofes keine Änderung erfahren. Nach wie vor besteht keine unabhängige Kontrolle der laufenden Untersuchungshandlungen, ebenso mangelt es an einer kodifizierten Verfahrensregelung, welche gewährleisten würde, dass die Untersuchungshandlungen voraussehbar sind.“

Sonderbericht 2/2011

„Das Amt sollte Zahl und Geschwindigkeit seiner Untersuchungen erhöhen. Zu diesem Zweck sollte es der Untersuchungstätigkeit als seiner Kernaufgabe anteilmäßig mehr Zeit widmen.“

Sonderbericht 2/2011

„Es wurde ein Verfahren eingerichtet, wonach der Überwachungsausschuss konsultiert werden muss, bevor Informationen an die nationalen Justizbehörden weitergeleitet werden, obwohl dadurch die Rechte der von Untersuchungen betroffenen Personen noch nicht angemessen gewahrt werden [...]“

Sonderbericht 2/2011

„Der Hof bedauert allerdings, dass mit dem Vorschlag der Kommission das Ziel einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungsmaßnahmen nicht erreicht wird.“

Stellungnahme 6/2011

„Der Hof empfiehlt, das Urteil des Gerichts erster Instanz von Juli 2008 zu berücksichtigen, demzufolge eine wichtige Funktion des Überwachungsausschusses darin besteht, die Rechte der Personen zu schützen, die von Untersuchungen des OLAF betroffen sind.“

Stellungnahme 6/2011



## **Praktische Ergebnisse der festgestellten Mängel: ein zweischneidiges Schwert**

- Das Nichteinhalten der ordnungsgemäßen Verfahren hat nicht nur Auswirkungen auf die Rechte der Personen, die von Untersuchungen des OLAF betroffen sind, sondern hat auch direkte Auswirkungen auf den Schutz der finanziellen Interessen des EU-Haushalts.
- Wenn Fälle verjährt sind, vor der Anhörung zurückgewiesen werden oder vor nationalen Gerichten verloren wurden, ist die Einforderung der jeweiligen Gelder fast unmöglich. Dies hat direkte Auswirkungen auf den EU-Haushalt und stellt eine Verschwendung der knappen Mittel der EU und der Mitgliedstaaten dar.
- Wenn Fälle begründet sind und wegen schlechter Verfahren verloren werden, werden die Betrüger nicht bestraft.



# STÄRKUNG DER VERFAHRENSGARANTIEEN BEI OLAF – WAS MUSS IN ANBETRACHT DER BISHER- IGEN KONTROLLTÄTIGKEIT DES ÜBERWACHUNG- SAUSSCHUSSES GETAN WERDEN

**MAREK KADUCZAK**

**Sekretariat des OLAF-Überwachungsausschusses**

## **Gegenwärtiger Rahmen der Überwachung**

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde gemeinsam mit seinem Überwachungsausschuss durch den Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 eingerichtet<sup>1</sup>. Mit der Verordnung Nr. 883/2013<sup>2</sup> vom 11. September 2013 wurde die Überwachung verstärkt und der Umfang genauer festgelegt. Der Überwachungsausschuss ist der Garant für die Unabhängigkeit des OLAF. Er überwacht dessen Untersuchungstätigkeit durch regelmäßige Kontrollen, um eine ordnungsgemäße Durchführung der Untersuchungen sicherzustellen. Der Überwachungsausschuss prüft insbesondere, ob das OLAF bei seinen Untersuchungen die Grundrechte und Verfahrensgarantien einhält und ob die Fälle effizient, wirksam, fristgerecht und entsprechend den maßgeblichen Vorschriften und rechtlichen Bestimmungen bearbeitet werden.

## **Empfehlungen des Überwachungsausschusses und Vorschläge der Kommission**

2. In seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2012 (vornehmlich in Anhang 3, Punkt 2) empfiehlt der Überwachungsausschuss auf der Grundlage der im Rahmen seiner Überwachungstätigkeit festgestellten Mängel eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen gestärkt werden sollen. Im Besonderen empfiehlt der



Überwachungsausschuss die Einführung transparenter und fester Verfahren für die interne Legalitätsprüfung und für die unabhängige Prüfung von Beschwerden. Darüber hinaus empfiehlt der Überwachungsausschuss, die Befugnisse des OLAF bei der Durchführung unterschiedlicher Arten administrativer Untersuchungen klarzustellen und besteht darauf, mit wirksamen Instrumenten ausgestattet zu werden, um die Wahrung der Verfahrensgarantien und Grundrechte durch das OLAF kontrollieren zu können.

3. Wie dem Meinungsaustausch zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission,

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

dem Rechnungshof und dem Überwachungsausschuss zur Untersuchungstätigkeit des OLAF zu entnehmen ist, kommen alle diese Organe und Einrichtungen zu dem Schluss, dass es einer Stärkung der Verfahrensgarantien und Legalitätsprüfungen bedarf.

4. Eine solche Stärkung sollte auch im Lichte des Vorschlags der Kommission über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft betrachtet werden. Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft käme einem Paradigmenwechsel gleich, da mögliche Fälle von Betrug nicht mehr im Rahmen der administrativen Untersuchungen des OLAF untersucht sondern zum Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungen europäischer Staatsanwälte würden. Eine solche Verlagerung würde zu einer erheblichen Stärkung der Verfahrensgarantien für die von den Untersuchungen betroffenen Personen führen.

5. Auch nach der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft würde dem OLAF noch eine wichtige Aufgabe beim Schutz der EU vor rechtswidrigen Handlungen und Unregelmäßigkeiten, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, zukommen. Was den geographischen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft anbelangt, besteht ein hohes Maß an Unsicherheit. Höchstwahrscheinlich wird die Europäische Staatsanwaltschaft durch die verstärkte Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten zustande kommen. Die genaue Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten ist weiterhin unbekannt, doch gilt es als fast sicher, dass nicht alle Mitgliedstaaten sich beteiligen werden. Es könnte daher sein, dass je nach Mitgliedstaat ähnliche Untersuchungen in Zukunft von der Europäischen Staatsanwaltschaft und dem OLAF parallel durchgeführt werden. Die für OLAF-Untersuchungen geltenden Verfahrensgarantien müssten dann so gestärkt werden, dass sie den künftigen Normen der Europäischen Staatsanwaltschaft entsprechen.

6. Der Überwachungsausschuss begrüßt daher die Mitteilung der Kommission *Verbesserung der OLAF-Governance und Stärkung der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen*. Der Überwachungsausschuss prüft gegenwärtig die möglichen Folgen der darin

vorgeschlagenen Teillösungen und sieht den diesbezüglichen Diskussionen mit den EU-Organen und dem OLAF mit Interesse entgegen. Der erste Eindruck des Überwachungsausschusses von den Vorschlägen ist im Wesentlichen positiv. Allem Anschein werden Instrumente vorgesehen, die es ermöglichen, den Schutz der Verfahrensgarantien zu verbessern. Andererseits sollten einige der in der Mitteilung vorgeschlagenen strukturellen Lösungen überdacht werden, insbesondere was die Unabhängigkeit des OLAF und des Überwachungsausschusses angeht, um Kompetenzstreitigkeiten bei der Überwachung des OLAF sowie Doppelarbeit und den ineffizienten Einsatz von Mitteln zu vermeiden.

### **Neue Einrichtungen und ihre Zuständigkeiten**

7. Momentan prüft der Überwachungsausschuss insbesondere die Fragen im Zusammenhang mit dem institutionellen Rahmen der von der Kommission vorgeschlagenen beiden neuen Stellen und deren Zuständigkeitsbereiche.

8. In der Mitteilung wird die Einrichtung einer neuen Stelle zur „Kontrolle der Verfahrensgarantien“ vorgeschlagen, die „dafür [...] sorgen [sollte], dass die bei OLAF-Untersuchungen geltenden Verfahrensgarantien eingehalten und die Untersuchungen so zügig durchgeführt werden, dass unnötige Verzögerungen vermieden werden“. Es ist nur schwer nachvollziehbar, wie der Kontrollbeauftragte dafür sorgen sollte, dass sich seine Arbeit nicht mit der des Überwachungsausschusses überschneidet, der weiterhin damit betraut wäre, systemische Entwicklungen im Hinblick auf die Einhaltung der Verfahrensrechte und angemessene Fallbearbeitungsfristen zu überwachen.

9. Selbst wenn auf theoretischer Ebene eine Unterscheidung zwischen den Aufgaben des Kontrollbeauftragten und des Überwachungsausschusses möglich sein sollte, so haben die praktischen Erfahrungen des Überwachungsausschusses gezeigt, dass die Überprüfung einzelner Fälle ein unverzichtbares Element der Überwachung systemischer Mängel

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

des OLAF darstellt. Somit würde sich die tägliche Arbeit der voneinander getrennten Sekretariate beider Einrichtungen stark ähneln und in der Prüfung einzelner Fallakten unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Verfahrensrechte und der Untersuchungsdauer bestehen.

10. Bei seinen anhand einzelner Fallbeispiele durchgeführten systemischen Analysen könnte der Überwachungsausschuss zufällig und sogar ohne es zu wissen denselben Fall untersuchen wie der Kontrollbeauftragte im Rahmen seiner individuellen Überprüfung. Dies könnte nicht nur zu unnötiger Doppelarbeit, sondern auch zur Abgabe abweichender oder gar gegensätzlicher Empfehlungen an den Generaldirektor des OLAF führen.

11. Des Weiteren schlägt die Kommission die Einrichtung einer Stelle zur richterlichen Überprüfung vor. Der Überprüfungsbeauftragte würde Maßnahmen genehmigen, bei denen es zu einem besonders starken Eingriff in die Grundrechte kommt und die das OLAF in Bezug auf Mitglieder von EU- Organen durchführt. Folglich wäre diese Person (ebenso wie die des Überprüfungsausschusses und des Kontrollbeauftragten) mit der Prüfung der Einhaltung der Verfahrens-/Grundrechte betraut (wenngleich diese *ex ante* und nicht *ex post* erfolgen würde).

12. Die Befugnisse des Überprüfungsbeauftragten, sein rechtzeitiges Eingreifen und die Ansiedlung der Stelle innerhalb oder bei der Kommission könnten ernsthafte Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit des OLAF hervorrufen. In Anbetracht der Ansiedlung der Stelle des Überprüfungsbeauftragten könnte seine Befugnis, im Hinblick auf gegen Mitglieder der Kommission aber auch anderer Organe gerichtete Untersuchungsmaßnahmen beratend tätig zu werden, das interinstitutionelle Gleichgewicht gefährden.

13. Auch was die Stelle des Kontrollbeauftragten anbelangt, die ähnlich angesiedelt und vom Überwachungsausschuss getrennt wäre, könnte es Bedenken hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit und - da sie über ein eigenständiges Sekretariat mit demselben

Aufgabenbereich wie derzeit das Sekretariat des Überwachungsausschusses verfügen würde - auch hinsichtlich ihrer Kostenwirksamkeit geben.

14. Die Schaffung zweier zusätzlicher Stellen für die Kontrolle des OLAF, die jedoch vom Überwachungsausschuss des OLAF getrennt wären, hätte eine Vervielfachung der unabhängigen Überwachungsstrukturen zur Folge und würde vermutlich zu Verwirrung, Kompetenzstreitigkeiten und Doppelarbeit führen. Dies könnte letztendlich zulasten der Wirksamkeit der Überwachung des OLAF gehen.

### **Mögliche Alternativen**

15. Der Überwachungsausschuss zieht andere Optionen in Betracht, bei denen die von der Kommission vorgeschlagenen nützlichen Instrumente erhalten blieben, jedoch gleichzeitig in eine umfassende und wirksame Überwachungsstruktur eingebettet würden.

16. Damit das in der Mitteilung formulierte wichtige Ziel einer Stärkung der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen erreicht wird, sollte der Kontrollbeauftragte Teil eines erweiterten Überwachungsausschusses sein. Dadurch würde seine Unabhängigkeit gestärkt, und er könnte vom Fachwissen profitieren, über das der Überwachungsausschuss und dessen Sekretariat aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung mit der Prüfung der Einhaltung der Verfahrensgarantien bei OLAF verfügen. Dies würde eine stärkere und effizientere Gesamtstruktur ergeben und Synergien bewirken. Mit einem gemeinsamen Sekretariat würde für Einheitlichkeit gesorgt, größenbedingte Kosteneinsparungen würden ermöglicht und es ließe sich Doppelarbeit vermeiden.

17. Was die Stelle zur richterlichen Überprüfung anbelangt, so könnte diese theoretisch ebenfalls an einen erweiterten Überwachungsausschuss angegliedert werden. So könnte sich der Überprüfungsbeauftragte das Wissen und die unabhängigen Ressourcen der bereits bestehenden Struktur zunutze machen. Auf der anderen Seite würde der Überwachungsausschuss

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

bzw. die Kommission, je nachdem, an welche Einrichtung die Stelle zur richterlichen Überprüfung angegliedert ist, dadurch in den Entscheidungsprozess bei OLAF hineingezogen, was eine Gefahr für die Unabhängigkeit des OLAF darstellen könnte.

18. Es erscheint daher logischer, die Stelle zur richterlichen Überprüfung in einer besonderen Abteilung für den Justizbereich innerhalb des OLAF unterzubringen, und sie, wie bereits früher der Fall, mit nationalen Richtern zu besetzen. Diese könnten den Generaldirektor – ohne die Unabhängigkeit des OLAF zu gefährden (wie es bei einer externen Einrichtung der Fall sein könnte) – durch eine unabhängige und formelle Vorab-Rechtsberatung zu Untersuchungsmaßnahmen, die mit einem besonders starken Eingriff in die Grundrechte einhergehen, und sonstigen Maßnahmen, bei denen die Einhaltung bestimmter nationaler Bestimmungen erforderlich ist, dank ihrer Unterbringung beim OLAF zügig unterstützen. Der Überwachungsausschuss würde die richterlichen Empfehlungen an den Generaldirektor und dessen anschließende Entscheidungen weiterhin rückwirkend kontrollieren, um einerseits die Unabhängigkeit des OLAF und andererseits die Achtung der Verfahrensrechte der betroffenen Personen sicherzustellen.

19. In Anbetracht seiner bisherigen Überwachungstätigkeit unterstützt der Überwachungsausschuss den Vorschlag der Kommission für eine Stärkung der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen. Er ist besonders begrüßenswert, da der Überwachungsausschuss OLAF-Fälle seit der Reform des OLAF nicht mehr noch vor ihrer Übermittlung an die nationalen Justizbehörden in Bezug auf die Achtung der Grundrechte und Verfahrensgarantien prüfen kann, wobei diese Prüfung vom Gerichtshof als wichtige Garantie für die betroffenen Personen angesehen wurde. Die verbesserte Überwachungsstruktur muss leistungsfähig und effizient sein. Der Überwachungsausschuss sieht dem bevorstehenden Meinungsaustausch zwischen den EU-Organen im Rahmen der neuen OLAF-Verordnung, bei dem die Ausarbeitung optimaler und mehrheitlich unterstützter

legislativer Lösungen im Mittelpunkt stehen könnten, mit Interesse entgegen.

---

<sup>1</sup> Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), 1999/352/EG, EGKS, Euratom (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20), kürzlich geändert durch den Beschluss der Kommission vom 27. September 2013, 2013/478/EU (ABl. L 257 vom 28.9.2013, S. 19).

<sup>2</sup> 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).



## SCHLUSSFOLGERUNGEN

### ANMERKUNGEN ZUM THEMA – „OLAF UND DIE RECHTE VON BETROFFENEN PERSONEN“

#### INGEBORG GRÄBLE, MdEP

##### Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für die OLAF-Verordnung

Offen gesagt bin ich durch die Beiträge unserer verehrten Gäste beunruhigt. Angesichts ihrer Ausführungen, erscheint es mir sogar noch wichtiger, die Mechanismen und Bestimmungen der OLAF-Verordnung zu stärken, um die Rechte von betroffenen Personen zu schützen. Die Achtung der Grundrechte und Verfahrensgarantien ist der Schlüssel zu einer wirksamen Arbeit des OLAF, und hier sollte es keinen Spielraum für Rechtslücken geben – zum Wohl der betroffenen Personen und zum Wohle des OLAF.

Vor diesem Hintergrund bedauere ich es zutiefst, dass wir die erforderliche Mehrheit zur Aufnahme meiner Änderungsanträge in den vorgeschlagenen Kompromiss zwischen Parlament und Kommission im Juli 2013 im Parlament um eine Stimme verpasst haben. Meine Änderungsanträge enthielten Bestimmungen zu Legalitätsprüfungen bei Untersuchungen und zur Einrichtung eines stärkeren und unabhängigeren Überwachungsausschusses.

Nachdem ich die Ausführungen von Professor Kühne über das Thema „Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff“ (Leitlinien für Ermittlungsverfahren für OLAF-Mitarbeiter) gehört habe, bin ich überzeugt, dass der Rechtscharakter dieser Leitlinien als einzige interne Verwaltungsanweisungen angesichts der Schlüsselfunktion, die sie für die Arbeit des Amts haben, einfach nicht ausreichen. Sie lösen weder das Hauptproblem, dass durch die vom Generaldirektor angenommenen Leitlinien keine gesetzlichen Befugnisse oder Privilegien für Dritte



eingedrückt werden, noch liefern sie eine ausreichende Rechtfertigung für einen Eingriff in die Rechte Dritter. In meinen Änderungsanträgen war die Annahme dieser Leitlinien als delegierter Rechtsakt vorgesehen, um ihren Rechtsstatus zu erweitern.

In der Zukunft wird es einige interessante Debatten geben. Im jüngsten Vorschlag der Kommission zur Änderung der Rechtsgrundlage von OLAF, den sie mit ihrem Vorschlag über die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorgelegt hat, ist die Einrichtung eines sogenannten „Kontrollbeauftragten für Verfahrensgarantien“ sowie einer Stelle zur gerichtlichen Überprüfung vorgesehen. Die Zuständigkeiten dieser beiden Stellen überschneiden sich nach dem Vorschlag der

## Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

Kommission mit den Zuständigkeiten des OLAF-Überwachungsausschusses. Außerdem würde sich damit die Frage nach der Unabhängigkeit des OLAF stellen. Daher kann ich die Ansicht des Überwachungsausschusses sehr gut nachvollziehen, dass die Wirksamkeit und Effizienz der Überwachung, vor allem in Bezug auf Verfahrensgarantien und Grundrechte, beeinträchtigt würden.

Kurzfristig gibt es jedoch nach wie vor ein Problem. Im Jahr 2011, als der derzeitige OLAF-Generaldirektor sein Amt übernahm, tauchten während der Dalli-Affäre erste Schwierigkeiten im Zusammenhang mit seiner Amtsauffassung auf. Der Überwachungsausschuss berichtete in seiner Stellungnahme 2/2012 (der Verfasser war Richter) an die Organe über erhebliche Rechtsverstöße (z. B. rechtswidrige Aufzeichnung eines Telefonats, rechtswidrige Durchsuchungen, rechtswidrige Zeugenvernehmungen), über Verletzungen der internen Geschäftsordnung, schlampiges Vorgehen bei Untersuchungen und die bewusste Umgehung der Überwachungsinstanz. Der Generaldirektor des OLAF war Teil des Teams, das sich so verhalten hatte. Das Parlament erfuhr bei einer Gerichtsverhandlung in Malta, dass der Generaldirektor des OLAF auch wichtige ethische Regeln und rechtliche/administrative Grundsätze sowohl während als auch nach seinem Gespräch mit einer Zeugin in Portugal verletzt haben könnte. Genau betrachtet scheint die gesamte Dalli-Untersuchung von einem offensichtlich voreingenommenen, fehlerhaften – und teilweise in höchstem Maße unethischen – Verhalten des Generaldirektors selbst überschattet zu sein.

Diese Mängel wurden vom Überwachungsausschuss aufgedeckt, in den maltesischen Gerichten erwähnt, wurden von führenden Polizeibeamten in Malta bestätigt und sind im öffentlich zugänglichen OLAF-Bericht nachzulesen. Es erscheint geradezu grotesk, dass der OLAF-Generaldirektor noch immer im Amt ist. Der Fall verlagerte sich nicht, wie der Generaldirektor in einem Zeitungsartikel schrieb, von einem Gericht in die politische Arena des Europäischen Parlaments. Nicht der untersuchte Fall wird im Parlament diskutiert, sondern das Versagen des OLAF.

Die politische Aufarbeitung der Fehler des OLAF ist in unserer angesehenen Demokratie besonders wichtig, insbesondere wenn der Überwachungsausschuss von OLAF selbst die rote Fahne hisst! Es gibt ein Gesetz, und der Generaldirektor hat es zu achten. Genau das hat ihm das Parlament immer wieder gesagt.

Kurzum, die Enthüllungen rund um die Untersuchungen des OLAF, die im Oktober 2012 zum Amtsverlust von Kommissar John Dalli führten, haben gezeigt, dass die Einstellung und Auffassung des OLAF-Generaldirektors zu seinem Amt von zentraler Bedeutung für die Arbeit des OLAF ist. Die Einstellung und Auffassung des derzeitigen Generaldirektors ist inakzeptabel und sie führt dazu, dass die erfolgreiche Schaffung des OLAF und die Verbesserung seiner Arbeit bis 2011, wieder zunichte gemacht werden. Die Entlassung des Generaldirektors aus seinem belastenden Amt ist daher der erste Schritt auf dem Weg zu einer größeren Achtung der Verfahrensrechte und Grundrechte von betroffenen Personen. Die EVP unterstützt diese Forderung.





## ANHÄNGE

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/1

## I

(Mitteilungen)

## RECHNUNGSHOF

### SONDERBERICHT Nr. 8/98

über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude), zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrages)

(98/C 230/01)

### INHALTSVERZEICHNIS

	<i>Ziffern</i>	<i>Seite</i>
1. EINLEITUNG .....	1.1 — 1.12	2
Prüfungsumfang .....	1.1	2
Wichtigste Feststellungen .....	1.2 — 1.12	2
2. ORGANISATION DER BETRUGSBEKÄMPFUNG INNERHALB DER KOMMISSION .....	2.1 — 2.34	3
Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission .....	2.1 — 2.12	3
Betrugsprävention .....	2.13 — 2.19	5
Verteilung der Zuständigkeiten: Das Mandat der UCLAF .....	2.20 — 2.25	6
Sicherheitsmaßnahmen .....	2.26 — 2.32	7
Interne behördliche Ermittlungen .....	2.33 — 2.34	7
3. AUFBAU DER UCLAF .....	3.1 — 3.37	8
Struktur .....	3.1 — 3.18	8
Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten .....	3.19 — 3.27	11
Informations- und „Intelligence“-Systeme .....	3.28 — 3.37	13
4. FINANZIELLE ÜBERWACHUNG UND WIEDEREINZIEHUNG .....	4.1 — 4.21	15
Allgemeiner Überblick .....	4.1 — 4.5	15
Traditionelle Eigenmittel .....	4.6 — 4.9	15
EAGFL, Abteilung Garantie .....	4.10 — 4.11	16
Verbesserung der Rechtslage im Agrarbereich .....	4.12 — 4.14	16
Strukturfonds .....	4.15 — 4.21	17

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/2

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

	<i>Ziffern</i>	<i>Seite</i>
5. ZUVERLÄSSIGKEIT DER IM JAHRESBERICHT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG ENTHALTENEN ANGABEN .....	5.1 — 5.11	18
Vorgelegte Daten .....	5.1 — 5.3	18
Zuverlässigkeit der Daten .....	5.4 — 5.11	18
6. KORRUPTION UND DIENSTVERGEHEN .....	6.1 — 6.13	20
Bekämpfung der Korruption .....	6.1 — 6.2	20
Zuweisung der Zuständigkeiten .....	6.3 — 6.4	20
Fehlen eindeutiger Leitlinien für behördliche Ermittlungen .....	6.5 — 6.7	20
Durchsetzung einer „Null-Toleranz“-Politik .....	6.8 — 6.10	21
Festgestellte Probleme .....	6.11 — 6.13	21
7. SCHLUSSFOLGERUNG .....	7.1 — 7.7	22
ANHÄNGE I — IV .....		24
Antworten der Kommission .....		34

## 1. EINLEITUNG

### Prüfungsumfang

1.1. Anfang 1997 beschloß der Hof, die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Stellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude), zu prüfen. Bislang umfaßte die Prüfung eine Bewertung der zur Schaffung eines entsprechenden Rechts-, Organisations- und Verwaltungsrahmens, der die erfolgreiche Tätigkeit der UCLAF gewährleisten soll, getroffenen Maßnahmen sowie eine Beurteilung der Effizienz der UCLAF auf der Grundlage einer Untersuchung aller ihrer Referate, Erhebungen im Vereinigten Königreich und den Niederlanden<sup>(1)</sup> und eine allgemeine Überprüfung der Betrugsbekämpfungszuständigkeiten des Sicherheitsbüros, der GD XIX und der GD XX.

### Wichtigste Feststellungen

1.2. Insbesondere seit 1990 unternimmt die Kommission in ihrem Kampf gegen den Betrug große Anstrengungen. Dies führte zu einer Verbesserung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen in diesem Bereich (siehe Ziffern 2.4—2.6). Die im Rahmen der dritten Säule geschlossenen Übereinkommen und Protokolle wurden jedoch noch nicht ratifiziert (siehe Ziffer 2.11).

<sup>(1)</sup> Gemäß dem Rechts- und Verwaltungsrahmen sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Betrügern zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zuständig (siehe Kapitel 2). Deshalb wurden in diese Prüfungsaufgabe Kontrollen auf einzelstaatlicher Ebene eingebaut.

1.3. Innerhalb der Kommission wurde eine Stelle für die Betrugsbekämpfung eingerichtet (siehe Ziffern 2.20—2.23). Dennoch sind die organisatorischen Regelungen (einschließlich jener in bezug auf die Mitgliedstaaten) nicht immer eindeutig, häufig sogar kompliziert und schwerfällig (siehe Ziffer 2.34, Tabelle 1, Ziffern 3.21—3.23 und 3.35—3.36). Außerdem werden die Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren oft nicht korrekt durchgeführt (siehe Ziffern 2.28—2.32).

1.4. Die UCLAF erhielt weiterreichende Aufgaben, mehr Befugnisse und mehr Personal. Der Anteil der Zeitbediensteten am Gesamtpersonal liegt bei etwa 50 %, was innerhalb der Dienststelle zu mangelhafter Kontinuität führt (siehe Ziffern 3.2—3.4).

1.5. Die Datenbanken der UCLAF waren weder voll einsatzfähig noch wirklich effektiv (siehe Ziffern 3.29—3.33). Sie wurden kaum abgefragt, und die in drei der vier operationellen Referate der UCLAF vorhandenen Daten stimmten nicht mit denen in der PRE-IRENE-Datenbank überein (siehe Ziffern 3.8—3.10).

1.6. Die Management-Informationen waren für eine effektive Verwaltung der großen Anzahl an Fällen, mit denen die UCLAF befaßt ist, unzureichend (siehe Ziffern 3.10—3.12). Darüber hinaus ist das Fehlen einheitlicher Methoden bei Dokumentation und Verwaltung der Akten als schwerwiegender Mangel einzustufen (siehe Ziffern 3.13—3.18).

1.7. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission wird durch die Art der Handhabung der Vorrechte und Befreiungen des Personals der Europäischen Union erschwert (siehe Ziffern 3.24—3.26). Zudem hat die UCLAF bei ihren Überprüfungen in den Mitgliedstaaten aufgrund der innerstaatlichen Gesetzge-

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/3

bung mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen (siehe Ziffern 3.2—3.23).

1.8. Die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge wird durch die unvollständige Erfassung der Daten über wiedereingezogene Beträge behindert (siehe Ziffern 4.3—4.5). Außerdem halten sich die Mitgliedstaaten nicht streng an ihre Verpflichtung, sämtliche diesbezüglichen Informationen an die Kommission weiterzuleiten (siehe Ziffern 4.6, 4.7, 4.11, 4.19, 4.20).

1.9. Hier sei darauf verwiesen, daß für den EAGFL, Abteilung Garantie, Rechtsvorschriften zur Einführung einer sogenannten „Schwarzen Liste“ angenommen wurden. Die bisher erzielten Ergebnisse sind enttäuschend (siehe Ziffern 4.12—4.14).

1.10. Im Rahmen der Betrugsbekämpfung wurden eine Reihe von Präventivmaßnahmen getroffen (siehe Ziffern 2.13—2.15, 2.19). Bei der von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) durchgeführten Studie zur Risikoanalyse kam es jedoch zu großen Verzögerungen, und nur ein Teil der geplanten Bereiche konnte tatsächlich abgedeckt werden (siehe Ziffern 2.16—2.18).

1.11. Teilweise sind die im von der Kommission veröffentlichten Jahresbericht zur Betrugsbekämpfung angeführten Daten über Betrugsfälle unvollständig und daher irreführend (siehe Ziffern 5.4—5.11).

1.12. Verfahren und Zuständigkeiten bei der Bekämpfung der internen Korruption und der Dienstvergehen sind unklar und unvollständig (siehe Ziffern 6.3, 6.11—6.13). Es gibt vor allem auch keine klaren Leitlinien für Ermittlungen (siehe Ziffern 6.5—6.7) und keine eindeutige Politik (wie z. B. eine „Null-Toleranz“-Politik) (siehe Ziffern 6.8—6.9). Bei Korruptionsverdacht gegen Mitarbeiter der Europäischen Union wird mit der Aufhebung der Immunität viel zu lange gezögert (siehe Ziffer 6.10).

## 2. ORGANISATION DER BETRUGSBEKÄMPFUNG INNERHALB DER KOMMISSION

### Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

2.1. Die Organisation der Betrugsbekämpfung innerhalb der Kommission und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel durchliefen mehrere Entwicklungsphasen.

2.2. In einer ersten Phase richtete die Kommission innerhalb einiger GD (insbesondere VI, XX und XXI) für die Betrugsbekämpfung zuständige Verwaltungseinheiten ein. In einem zweiten Schritt beschloß die Kommission 1987<sup>(2)</sup>, im Generalsekretariat eine zentrale Koordinierungseinheit (Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude)) einzurichten sowie in den einzelnen

GD Betrugsbekämpfungseinheiten zu schaffen. Am Anfang dieser zweiten Phase hatte die UCLAF zehn Beamte zur Verfügung (5 davon aus der Laufbahngruppe A), die einem Direktor unterstellt waren. Die Zuteilung weiterer Mitarbeiter an die operationellen Dienste und die UCLAF war geplant.

2.3. Die dritte Phase begann Ende 1994 und war gekennzeichnet durch eine klare Unterscheidung zwischen der Konzeption und Ausführung einer gemeinsamen Politik und der Sammlung von Informationen, Durchführung von Kontrollen und Anregung von Abhilfemaßnahmen, dort wo die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gefährdet waren. Die Kommission beschloß, die Zuständigkeiten der verschiedenen GD auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung auf die UCLAF zu übertragen, um diesen Bereich so weitgehend zu zentralisieren<sup>(3)</sup> (siehe Ziffer 2.5). Daher wurden der UCLAF auch bedeutende personelle Mittel und der Großteil der Haushaltsbefugnis übertragen (detaillierte Angaben zur finanziellen Situation sind Anhang II zu entnehmen).

2.4. Parallel zu dieser Entwicklung wurde der Binnenmarkt vollendet, und der Vertrag über die Europäische Union (EUV) trat in Kraft. Dementsprechend erarbeitete die Kommission 1994 eine neue, auf 4 Hauptachsen basierende Betrugsbekämpfungsstrategie:

- Präsenz vor Ort,
- engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten,
- Verbesserung des Gemeinschaftsrechts,
- Harmonisierung der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen<sup>(4)</sup>.

2.5. Die Kommission legt jährlich ein Arbeitsprogramm zur Weiterführung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie vor<sup>(5)</sup>, das nicht nur für die UCLAF, sondern für alle in diesem Bereich zuständigen Dienststellen verbindlich ist (siehe Ziffern 2.20—2.24). Im Arbeitsprogramm 1997/1998 legt die Kommission dar, daß eine Intensivierung der „Arbeit vor Ort“ und die Fortsetzung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Folgende Schwerpunkte werden festgelegt:

- Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten; (die Kommission ist der Ansicht, daß die Konzentration auf die größten grenzübergreifenden Fälle am effizientesten ist);
- Wiedereinzahlung der betroffenen Beträge; (die Kommission will die Überwachungsmaßnahmen verstärken);

<sup>(3)</sup> SEK(95) 249. Es sei darauf hingewiesen, daß die UCLAF neben ihren Erhebungen auch weitere Zuständigkeiten wahrnimmt (siehe Ziffer 2.20).

<sup>(4)</sup> KOM(94) 92 endg.

<sup>(5)</sup> Das Arbeitsprogramm 1997/98 der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Betrugsbekämpfung (KOM(97) 199) enthält auch eine kurze Bewertung der seit 1994 erzielten Ergebnisse.

<sup>(2)</sup> KOM(87) 572 endg.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/4

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

- Betrugsprävention durch die Verbesserung der Systeme und Rechtsvorschriften;
- Betonung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die ordnungsgemäße Verwaltung des Eigenmittelsystems;
- die mögliche Schaffung eines „Rechtsraums für den Schutz der finanziellen Interessen der Union“, in dem die Sanktionen für Straftaten zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts harmonisiert werden sollen;
- Vorbereitung der Erweiterung durch Ausbau der Beziehungen mit den beitragswilligen Ländern.

Der Hof hat die Mitteilung der Kommission vom 18. November 1997 über ein „Gezieltes Vorgehen gegen fachliche Unzulänglichkeiten, finanzielle Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption“, (SEK(97) 2182/2), zur Kenntnis genommen. Im ersten Teil dieser Mitteilung werden die derzeitigen Gegebenheiten innerhalb der Kommission beschrieben, die sich — wie aus dem vorliegenden Bericht hervorgeht — auch mit dem Eindruck des Hofes decken. Im zweiten Teil werden Maßnahmen zur Behebung der Schwachstellen in der derzeit gegebenen Situation vorgeschlagen. Der Hof begrüßt zwar die in dieser Mitteilung enthaltenen Anregungen, kann aber im Moment die Wirkung dieser Vorschläge nicht bewerten. Ein vom Rat angenommener Aktionsplan<sup>(6)</sup> enthält detaillierte Empfehlungen für die weitere Vorgangsweise auf diesem Gebiet.

2.6. Für eine effizientere Präsenz der UCLAF „vor Ort“ zu sorgen, fällt eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Kommission. Wie die UCLAF ihre Aufgaben ausführt, wird anhand einzelner Aspekte in Kapitel 3 dieses Berichts beleuchtet. Auch die Initiative zur Verbesserung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften liegt bei der Kommission, obwohl einschneidende Veränderungen wahrscheinlich Maßnahmen seitens des Rates und des Parlaments erfordern. Die in diesem Bereich von der Kommission erzielten Fortschritte sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten müssen zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Ermittlung von Betrug und Unregelmäßigkeiten und bei der Wiedereinzahlung von zu Unrecht gezahlten Beträgen beitragen; gewisse Maßnahmen können im Wege von Rechtsvorschriften im Rahmen der ersten Säule des Vertrages getroffen werden. Die Fortschritte der UCLAF bei der finanziellen Überwachung und den Maßnahmen zur Wiedereinzahlung kommen in Kapitel 4 dieses Berichts zur Sprache. Für die Harmonisierung der Strafrechtsordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bedarf es Maßnahmen aller einzelstaatlichen Regierungen im Bereich der dritten Säule des Vertrages.

2.7. Da es kein gemeinsames Strafrecht gibt, regeln Rechtsakte im Rahmen der ersten oder dritten Säule der Union die Bekämpfung von Betrug (und Korruption) zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen. Tatsächlich be-

stimmt Artikel 209a des EG-Vertrages, daß die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrugsereignissen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen ergreifen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrugsereignissen ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Diese Verpflichtung fällt eindeutig in den Bereich der ersten Säule.

2.8. Da die Aufdeckung und Verfolgung der Betrugsdelikte aber strafrechtliche Zuständigkeiten und Befugnisse voraussetzt, wurde die Auffassung vertreten, daß zur Erfüllung ebendieser Verpflichtung auf klassische Instrumente des internationalen Rechts zurückgegriffen werden müsse, und zwar auf Übereinkommen, die naturgemäß unter die dritte Säule fallen. Rechtsakte der Gemeinschaft können keine strafrechtlichen Sanktionen vorsehen. Aber sie decken mit dem allgemeinen Begriff „Unregelmäßigkeit“ sowohl eine vorsätzliche (also betrügerische) als auch eine fahrlässige Verletzung des Gemeinschaftsrechts ab; die Rechtsakte sehen verwaltungsrechtliche Sanktionen und erweiterte Kontroll- und Überprüfungsbefugnisse der Kommission zur Aufdeckung solcher Unregelmäßigkeiten vor.

2.9. Im Rahmen der ersten Säule bestehen zwar gewisse Regelungen zur Betrugsbekämpfung, eine Definition des Tatbestandes des Betrugs findet sich aber im Bereich der dritten Säule: Am 26. Juli 1995 erließ der Rat einen Rechtsakt über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>(7)</sup>. Für die Zwecke dieses Übereinkommens umfaßt der Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften:

- a) im Zusammenhang mit Ausgaben jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden; das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge; die mißbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind;
- b) im Zusammenhang mit Einnahmen jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden; das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge; die mißbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge.

<sup>(6)</sup> ABl. C 251 vom 15.8.1997.

<sup>(7)</sup> ABl. C 316 vom 27.11.1995.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/5

2.10. Es ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 209a im neuen Vertrag von Amsterdam erweitert wird und nunmehr festlegt, daß die Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, insbesondere „...abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken“. Darüber hinaus sieht die Neufassung dieses Artikels folgendes vor: „Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat (...) nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien (...). Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“ Das könnte auch eine Weichenstellung für eine Gemeinschaftsaktion zur Abstimmung der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen sein, unbeschadet der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Verwaltungsrechtliche Sanktionen wären zu einem späteren Zeitpunkt auszuarbeiten.

2.11. Die Aktivitäten im Rahmen der dritten Säule führten dazu, daß der Rat im Zeitraum 1995–1997 zwei Übereinkommen und zwei Protokolle angenommen hat (eines der Übereinkommen wurde in Ziffer 2.9 erwähnt). Doch dieses Regelwerk wird erst nach Ratifizierung durch alle 15 Mitgliedstaaten wirksam, was bisher noch in keinem einzigen Mitgliedstaat geschehen ist. Die derzeit geltenden Regelungen für die Zusammenarbeit der Justizbehörden gehen noch immer auf Bestimmungen des internationalen Rechts aus den 50er Jahren zurück, als Europa weder über gemeinsame Organe noch von einem gemeinsamen Haushalt abgedeckte Politiken verfügte, als Handels- und Kapitalströme einen Bruchteil ihres heutigen Umfangs ausmachten und Wirtschaftsdelikte von Einzelpersonen oder Banden begangen wurden und nicht, wie dies heute der Fall ist, von international organisierten Gruppen, die nach außen den Schein der Legalität aufrechterhalten können<sup>(8)</sup>.

2.12. Abgesehen davon müßte, selbst wenn all diese Regelungen kurzfristig ratifiziert würden, noch immer eine Reihe von Maßnahmen getroffen werden, um eine stabilere Rechtsgrundlage für die Betrugsbekämpfungspolitik zu schaffen. Die Diskontinuität bei Strafverfolgungsmaßnahmen und die Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Härte und Art der Strafe, stehen der wirksamen Betrugsbekämpfung im Wege<sup>(9)</sup>. Es bedarf einer radikalen Antwort auf die zwar weithin beklagte aber noch immer allseits hingenommene absurde Praxis, unsere Grenzen für kriminelle Elemente weit zu öffnen und sie im Gegenzug für die mit der Verbrechensbekämpfung befaßten Stellen zu schließen, auch auf die Gefahr

hin, daß unsere Länder zu sicheren Häfen für Kriminelle verkommen<sup>(10)</sup>.

## Betrugsprävention

### SEM 2000

2.13. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission ein umfassendes Drei-Phasen-Programm mit der Bezeichnung „SEM 2000“ (SEM steht für „Sound and Efficient Management“ = Effizientes Finanzmanagement) in Angriff genommen, um die Verwaltung der Haushaltsmittel effizienter zu gestalten. In den ersten zwei Phasen sollte die Kommission ihre interne Finanzverwaltung verbessern. Die dritte Phase zielt auf eine bessere Bewirtschaftung der Gemeinschaftsmittel durch die Mitgliedstaaten ab.

### Betrugssicherheit von Rechtsvorschriften

2.14. In diesem Zusammenhang traf die Kommission im Jahr 1996 interne Maßnahmen mit dem Ziel, die Rechtsvorschriften und Entscheidungen mit direkten oder indirekten finanziellen Auswirkungen betrugssicher zu gestalten<sup>(11)</sup>. Die Vielschichtigkeit und Undurchsichtigkeit zahlreicher bestehender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften sind ein Grund für die besonders hohe Betrugsanfälligkeit des Gemeinschaftshaushalts. Die nötigen Änderungen werden sich nur mit konsequentem Bemühen langfristig erreichen lassen.

### Frühwarnsystem im Bereich der Direktausgaben

2.15. Im Juli 1997 startete die Kommission ein Projekt zur Einführung eines Frühwarnsystems über verwaltungstechnische Mängel oder betrügerische Praktiken bei Organisationen oder Unternehmen, die im Rahmen der Direktausgaben Gemeinschaftsmittel erhalten<sup>(12)</sup>. Noch wäre eine Evaluierung der Wirksamkeit dieses System verfrüht.

### Prioritäten setzen

2.16. Die UCLAF verfügt über begrenzte Ressourcen und benötigt daher eine Entscheidungsgrundlage dafür, wo Kontrollen in sensiblen Bereichen und bei ein hohes Risiko bietenden Wirtschaftsteilnehmern und/oder Zahlungsempfängern vorrangig durchgeführt werden sollen. Dazu wiederum braucht es Kriterien für die optimale Nutzung der diversen, der Einheit zu Gebote stehenden Informationsquellen. Am 8. Dezember 1995 traf die UCLAF mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS)

<sup>(8)</sup> Siehe „Fraud without frontiers“, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (Task-force „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“, Referat „Zusammenarbeit der Justizbehörden“) über den internationalen Betrug innerhalb der Europäischen Union, erstellt von Deloitte & Touche European and International Fraud Group, 1997.

<sup>(9)</sup> Siehe Abschlußbericht „Incompatibilités entre systèmes juridiques et mesures d'harmonisation“. In: Seminar on the Legal Protection of the Financial Interests of the Community, Brussels, November 1993, Oak Tree Press, Dublin 1994.

<sup>(10)</sup> Siehe „Corpus Juris (nachstehend als Corpus Juris bezeichnet) mit strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“. Die Studie wurde im Auftrag des Europäischen Parlaments und unter der Schirmherrschaft der Generaldirektion „Finanzkontrolle“ der Kommission von Wissenschaftlern der Vereinigungen Europäischer Juristen zum Schutz der Finanziellen Interessen der Gemeinschaft durchgeführt, Paris 1997.

<sup>(11)</sup> SEK(96) 1802/4 (Umsetzung der Empfehlung Nr. 7 im Rahmen von SEM 2000, Phase II).

<sup>(12)</sup> SEK(97) 1562.

# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/6

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

eine Verwaltungsvereinbarung betreffend die Durchführung einer Studie über:

- die Entwicklung und Anwendung von Mustererkennungsmethoden für in den Kommissionsdatenbanken IRENE und PRE-IRENE gespeicherte Betrugsfälle,
- die Bewertung von Risikoparametern für aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte oder kofinanzierte Vorgänge sowie
- die Beschreibung von Trends während eines bestimmten Zeitraumes und die Aufdeckung von Abweichungen der Beihilfebeträge bei vergleichbaren Transaktionen und bei in der Datenbank IRENE erfaßten Fällen.

2.17. Das Projekt sollte ursprünglich binnen 12 Monaten nach Unterzeichnung des Vertrages ausgeführt werden. Aufgrund personeller und technischer Probleme konnte das Projekt jedoch erst im April 1996 in Angriff genommen werden. Daher wurde eine erste Verschiebung des Termins für den Abschlußbericht auf Ende März 1997 genehmigt. Da die GFS sich bereit erklärte, in die Studie zusätzliches Material sowie die Ergebnisse eines Meinungsaustausches mit dem Europäischen Rechnungshof über statistische Stichprobenerhebungen einzubeziehen, stimmte die UCLAF einer weiteren Verschiebung der Frist auf Ende Juli 1997 zu. Die Ergebnisse der Studie sind für die UCLAF erst dann von wirklich praktischem Wert, wenn ihre EDV-Systeme besser ausgebaut sind.

2.18. Wegen der Unvollständigkeit der in den Datenbanken PRE-IRENE und IRENE enthaltenen Informationen war die Arbeit an Erkennungsmustern für betrügerische Praktiken auf bestimmte der in IRENE erfaßten Bereiche beschränkt (Verbrauchsbeihilfen bei Olivenöl, Ausfuhrerstattungen bei Rindfleisch und Eigenmittel). Die GD XX verweigerte ihren Sichtvermerk für die letzte Zahlung. Im Moment sieht es nach wie vor so aus, daß die UCLAF noch kein System zur Evaluierung von in diesen Datenbanken enthaltenen Informationen ausgearbeitet hat, das beim Setzen von Prioritäten hilfreich sein könnte.

## Sonstige Maßnahmen

2.19. Im Zollbereich wurde kürzlich eine Reihe von Maßnahmen getroffen. Außerdem hat die UCLAF Seminare für die Dienststellen der Mitgliedstaaten abgehalten, um sie verstärkt für Betrug zu sensibilisieren (siehe Anhang IV).

## Verteilung der Zuständigkeiten: Das Mandat der UCLAF

2.20. Aufgrund der Kommissionsentscheidung vom Februar 1995<sup>(13)</sup> ist die UCLAF für alle Tätigkeiten der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung zuständig.

<sup>(13)</sup> SEK(95) 249.

Das gilt insbesondere für:

- den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft,
- die Konzeption der Betrugsbekämpfung in allen Bereichen,
- die Entwicklung der für die Betrugsbekämpfung erforderlichen Infrastruktur (Datenverarbeitungssysteme usw.),
- die Sammlung von Informationen über Betrugsfälle und die Verarbeitung dieser Informationen,
- die operationellen Maßnahmen (Ermittlungen usw.).

2.21. Die einzelnen Generaldirektionen der Kommission sind zuständig für die Konzeption und Durchführung der Gemeinschaftspolitik in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen. Dies schließt die Kontrolle der richtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in diesen Bereichen ein. Die UCLAF und die zuständigen Dienste arbeiten eng miteinander zusammen, koordinieren ihre Arbeiten und tauschen alle Informationen aus, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind<sup>(14)</sup>. Im Februar 1995 ersuchte der Generalsekretär der Kommission die für Ausgaben oder Eigenmittel zuständigen Generaldirektoren und Dienststellenleiter, für die unverzügliche und systematische Weiterleitung aller Hinweise auf mögliche Betrugsfälle an die UCLAF Sorge zu tragen.

2.22. Im April 1997 forderte der Generalsekretär in einem weiteren Vermerk die Generaldirektoren und Dienststellenleiter auf, ihre Dienststellen über die nachstehend angeführten Leitlinien hinsichtlich der bei Verdacht auf Betrug, Unregelmäßigkeiten oder Dienstvergehen zu treffenden Maßnahmen in Kenntnis zu setzen.

2.23. Gemäß Vermerk des Generalsekretärs hat ein Beamter, der Kenntnis von einem Zwischenfall erlangt, normalerweise die Pflicht, so schnell wie möglich seinen Generaldirektor oder Dienststellenleiter zu informieren. Der Generaldirektor wird unverzüglich die je nach Art des Falles zuständige Dienststelle (GD XIX kommt nicht vor) informieren:

- die GD IX bei eventuellen Dienstvergehen oder standeswidrigem Verhalten,
- die GD XX bei Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Mittelbindungen und Auszahlungsanordnungen auf der Ausgabenseite sowie der Feststellung und Einziehung der Gemeinschaftseinnahmen,
- die UCLAF bei allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Verdacht auf Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts,

<sup>(14)</sup> Abgesehen von diesen allgemeinen Leitlinien wurden in den Bereichen Landwirtschaft, Zoll und indirekte Steuern detaillierte Regelungen hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten festgelegt.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/7

— das Sicherheitsbüro bei allen Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit von Mitarbeitern, Eigentum oder Gebäuden der Kommission einschließlich der Sicherheit von Informationen, ihrer Übertragung und Nutzung<sup>(15)</sup>.

2.24. Ein durch interne Leitlinien eingeführtes „Alarm-system“ ermöglicht es dem Beamten, die vorgenannten Dienststellen direkt zu informieren. Der Hof fand Belege für die Effizienz dieses Systems (siehe Ziffer 6.8).

2.25. Direkte Kontakte zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Justiz- oder Betrugsbekämpfungsbehörden im Zusammenhang mit Betrugsfällen müssen über die UCLAF laufen<sup>(16)</sup>. Es obliegt daher der UCLAF, den Justizbehörden in den Mitgliedstaaten in einem konkreten Fall Beweise oder Verdachtsmomente mitzuteilen.

## Sicherheitsmaßnahmen

2.26. Mit Entscheidung vom 30. November 1994 erließ die Kommission eine Reihe von Regelungen über Sicherheitsmaßnahmen für im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Europäischen Union erstellte oder weitergeleitete Verschlusssachen<sup>(17)</sup>.

2.27. Die Entscheidung will einen angemessenen Schutz der Daten sowohl auf Papier als auch in elektronischer Form gewährleisten und denselben Schutzstandard einhalten, der vom Eigentümer, d. h. einem anderen Organ oder einem Mitgliedstaat, festgelegt wurde. Sie enthält spezifische Maßnahmen im Hinblick auf die Zuordnung von Geheimhaltungsstufen, den Zugriff und die Ablage einschließlich der Sicherheitsüberprüfung der Beamten und des sonstigen Personals mit Zugang zu sensiblen Informationen.

2.28. Bei der Durchführung der in dieser Entscheidung vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen waren schwerwiegende Mängel festzustellen. Das Sicherheitsbüro der Kommission führte 1996 in den Räumlichkeiten der UCLAF eine Sicherheitsüberprüfung durch. Diese Sicherheitsüberprüfung deckte einen wesentlichen Aspekt nicht ab, und zwar die Zuverlässigkeit des gesamten Personals (Sicherheits- oder Spezialüberprüfung). Dennoch beantragte die UCLAF im Mai 1997 (nach dieser Sicherheitsüberprüfung) für 59 Beamte und im Juli für weitere drei

Beamte eine Sicherheitsüberprüfung. Für die Bediensteten auf Zeit und die abgeordneten nationalen Experten, die gemeinsam mehr als die Hälfte des Personals der UCLAF ausmachen, wurden keine Anträge gestellt.

2.29. Ende Oktober 1997 waren erst zwei der Beamten der UCLAF überprüft worden, und noch keiner der mit der Betrugsbekämpfung direkt befaßten Mitarbeiter der GD XIX oder GD XX.

2.30. Darüber hinaus wurden auch keine Sicherheitsüberprüfungen bei den anderen Dienststellen durchgeführt, die Zugang zu Daten im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung haben (Datenbanken, vertrauliche Dokumente). Die bei der Kommission vorliegenden Personalakten jener Mitarbeiter, die Zugang zu Verschlusssachen haben, wurden nicht überprüft. Mit einer derartigen Kontrolle könnten eventuell grundlegende Sicherheitskriterien erfüllt werden.

2.31. Noch muß von der UCLAF über die Einstellung eines Vollzeit-Sicherheitsbeauftragten (geplant für 1998) entschieden und diese Entscheidung durchgeführt werden; das gilt auch für andere Grundsatzfragen, wie z. B. die Geheimhaltungskriterien, Geheimhaltungsstufen von Unterlagen, Überprüfung von Dokumenten und Erfassung von Dokumenten, die höher als NUR FÜR DIENSTGEBRAUCH eingestuft wurden. Das heißt, die Sicherheit der von der UCLAF verwahrten Informationen hängt derzeit von der Verschwiegenheit jedes einzelnen Mitarbeiters ab.

2.32. Die wachsende Verantwortung der UCLAF sowie die Tatsache, daß auch zwei Jahre nach der Umstrukturierung der Kommissionsdienststellen die Entscheidung der Kommission vom 30. November 1994 noch nicht vollständig durchgeführt wurde, sind Anlaß zur Sorge. Es ist äußerst bedenklich, daß nicht das gesamte Personal mit Zugang zu sensiblen Informationen auf seine Eignung hin überprüft wird. Der Hof erlangte Kenntnis von einem speziellen Fall, wo ein Beamter der Kommission für eine spezifische Funktion (mit Zugang zu sensiblen Informationen) augenscheinlich ungeeignet ist.

## Interne behördliche Ermittlungen

2.33. Um ausreichende Beweismittel für die Entscheidung über eine etwaige strafrechtliche Verfolgung zu sammeln, muß die UCLAF eine behördliche Ermittlung durchführen und zu den dabei erzielten Ergebnissen Stellung nehmen. Es gibt allseits bekannte Fälle (z. B. im Tourismusbereich), wo den UCLAF-Ermittlern Akten vorenthalten und belastende Dokumente systematisch vernichtet wurden. Solche Vorfälle verdeutlichen, daß der UCLAF Befugnisse übertragen werden müssen, die ihr zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Zugang zu allen Unterlagen von anweisungsbefugten Personen sichern, und die damit über die bloße Direktive hinausgehen, der UCLAF Fälle von Betrugsverdacht zu melden. In dem Bemühen, die Lage zu verbessern, genehmigte der Generalsekretär der Kommission im April 1996 ein Verfahren, wonach die UCLAF mit vorheriger Zustimmung des

<sup>(15)</sup> Die Generalinspektion der Dienststellen wird bei diesen Fällen nicht als geeignete Kontaktstelle angesehen, da sie nicht in laufende Managementaufgaben einbezogen ist. Ihre Rolle liegt in der Überwachung der Effektivität der verschiedenen Dienststellen der Kommission in bezug auf die einschlägigen Vorschriften, den Einsatz der Ressourcen und die erzielten Ergebnisse.

<sup>(16)</sup> Direkte Kontakte mit den Sicherheitsbehörden in den Mitgliedstaaten müssen über das Sicherheitsbüro abgewickelt werden.

<sup>(17)</sup> KOM(94) 3282 vom 1.3.1995, ersetzt die Entscheidung vom 7.7.1986 über die Definition der Geheimhaltungsstufen von Dokumenten und die Festlegung der für Verschlusssachen geltenden Sicherheitsmaßnahmen.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/8

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

Generalsekretärs und des Generaldirektors für Personal und Verwaltung auf Einzelanträge ihres Direktors hin Durchsuchungen vornehmen darf.

## 3. AUFBAU DER UCLAF

### Struktur

2.34. *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Arbeitsmethoden der UCLAF in bezug auf einige ihrer operationellen Aufgaben. Daran wird auch deutlich, daß in manchen Bereichen schwerwiegende Mängel bestehen, z. B. bei der Festlegung der Befugnisse der UCLAF bei der Vernehmung von Beamten und der Durchsuchung von Akten und Büroräumen der Kommission.

3.1. Derzeit setzt sich die UCLAF aus zwei Referaten mit unterstützenden horizontalen Aufgaben und vier operationellen Referaten zusammen. Referat F1 ist zuständig für Koordinierung und allgemeine Grundsatzfragen, Referat F2 für Informationssysteme, „Intelligence“, Analyse der Gesetzgebung, Referat F3 für Strukturfonds und sonstige Bereiche, Referat F4 für Handel mit Agrarer-

TABELLE 1

### Grundprinzipien für die Durchführung einiger operationeller Aufgaben der UCLAF

Aufgabe	Rechtsgrundlage/ Referenzdokument	Ausführung	Entscheidung/ Unterschrift	Bemerkung
Meldung an die Justizbehörden mit dem Ziel, eine gerichtliche Untersuchung einzuleiten	Artikel 209a EG-Vertrag	ausschließlich UCLAF	Direktor der UCLAF	Um die Verfahren zu vereinfachen, können die Meldungen an die Justizbehörden und die Weiterleitung von Dokumenten parallel erfolgen
Weiterleitung von Dokumenten an eine Justizbehörde: — auf deren Ersuchen — auf Initiative der Kommission	Aktualisierte Fassung von SEK(95) 893 vom 29.5.1995 in SEK(97) 1293 vom 25.6.1997 (vor allem Ziffer 4.2.)	UCLAF in Abstimmung mit der für diesen Politikbereich zuständigen GD und dem Juristischen Dienst	Direktor der UCLAF	Vor der Neufassung des Textes am 25. Juni 1997 erfolgte die Weiterleitung auf Grundlage einer Kommissionsentscheidung nach einem schriftlichen Verfahren
Vernehmung von Beamten	—	UCLAF nach Genehmigung des Generalsekretärs und Verständigung des zuständigen Generaldirektors und des Generaldirektors für Personal und Verwaltung	Direktor der UCLAF	Keine spezifische Rechtsgrundlage oder Referenzdokument
Durchsuchung von Akten (auch elektronischer), die sich in Händen von Beamten der Kommission befinden	Vermerk Nr. 530 der UCLAF vom 2.2.1996 Vermerk des Generalsekretärs vom 1.4.1996	UCLAF in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsbüro nach Genehmigung durch den Generalsekretär und den Generaldirektor für Personal und Verwaltung	—	Entscheidungsbefugnisse unklar
Ersuchen einer Justizbehörde um Aufhebung der „Verschwiegenheitspflicht“ eines Beamten der Kommission	Artikel 19 des Statuts	GD Personal und Verwaltung in Absprache mit der UCLAF	Anstellungsbehörde (AIPN)	



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/9

Aufgabe	Rechtsgrundlage/ Referenzdokument	Ausführung	Entscheidung/ Unterschrift	Bemerkung
Ersuchen einer Justizbehörde um Aufhebung der Immunität eines Beamten der Kommission	Artikel 18 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen	GD Personal und Verwaltung in Absprache mit der UCLAF	Entscheidung der Kommission/Unterschrift des Generalsekretärs	
Disziplinarverfahren	Artikel 86 bis 89 und Anhang IX des Statuts Artikel 73 bis 76 der Haushaltsordnung	GD Personal und Verwaltung in Absprache mit der UCLAF	Anstellungsbehörde (AIPN)	In manchen Fällen wird (vor oder nach den Ermittlungen der UCLAF) ein Verwaltungsverfahren eingeleitet, das im Statut nicht geregelt ist

zeugnissen, Referat F5 für Landwirtschaft: Gemeinsame Marktorganisation und Referat F6 für Eigenmittel. Zusätzlich wird der Direktor der UCLAF von einem Berater mit spezifischen Kompetenzen in den Bereichen externe Fortbildung, Seminare, Zusammenarbeit mit den Medien und Koordinierung von Studien unterstützt.

## Derzeitiger Mitarbeiterstab

3.2. Um die verfügbaren Stellen so rasch wie möglich zu besetzen und das in der Betrugsbekämpfung vorhandene Erfahrungspotential zu nutzen, wählte die UCLAF 1994/95 eine beträchtliche Anzahl von nationalen Beamten aus und stellte sie mit befristeten Verträgen ein; diese Mitarbeiter verfügten über die erforderliche Erfahrung und Qualifikation hinsichtlich der Sachkenntnisse in den Bereichen Finanzen, Polizei, Zoll, Gerichtswesen und Steuerfragen. Personalbestand der UCLAF und dienstrechtliche Stellung ihrer Mitarbeiter zum 15. September 1997 sind *Tabelle 2* zu entnehmen. Nur bei 60 (48 %) der insgesamt 126 Mitarbeiter handelt es sich um ständiges Personal. Die anderen 66 (52 %) sind Zeitbedienstete,

wobei die Verträge von 33 dieser Mitarbeiter 1997 auslaufen (50 %), die der verbleibenden 33 im Jahr 1998 (50 %). Dazu kommen 20 weitere Mitarbeiter, die im Rahmen der GD XIX und XX einige Aufgaben im Bereich der Betrugsbekämpfung wahrnehmen.

3.3. Die rasche Einstellung von Zeitpersonal ermöglichte es der UCLAF zwar, in kürzester Zeit einsatzfähig zu werden, doch das gleichzeitige Ausscheiden zahlreicher Zeitbediensteter mit Auslaufen ihrer befristeten Standardverträge könnte schwerwiegende Probleme aufwerfen. Die UCLAF hat daher alle erforderlichen Schritte für ein allgemeines Auswahlverfahren zur Einstellung von fachkundigen Ermittlern in die Wege geleitet. Dennoch vertritt die UCLAF die Auffassung, daß zwischen der Einstellung von ständigem Personal und dem regelmäßigen Austausch des von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden abgeordneten Zeitpersonals ein ausgewogenes Verhältnis gegeben sein muß.

3.4. Eine neuere Entwicklung stellt die Anstellung von erfahrenen Rechtssachverständigen oder Richtern aus den Mitgliedstaaten dar. Die Fortsetzung dieser Politik mit

TABELLE 2

Personalbestand der UCLAF einschließlich dienstrechtliche Stellung zum 15. September 1997

Besoldungsgruppe	Ständiges Personal	Zeitpersonal	1997 auslaufende Verträge	1998 und danach auslaufende Verträge
A2 (Direktor)	1	0	0	0
A3-A5 (Referatsleiter/Berater)	7	0	0	0
A4/5 (Hauptverwaltungsräte)	12	15	8	7
A6/7 (Verwaltungsräte)	6	10	5	5
Nationale Experten	0	13	1	12
Laufbahngruppe B	18	17	8	9
Laufbahngruppe C	16	1	1	0
Laufbahngruppe D	0	0	0	0
Sonstige	0	10	10	0
<b>Insgesamt</b>	<b>60</b>	<b>66</b>	<b>33</b>	<b>33</b>

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/10

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

dem Ziel, innerhalb der UCLAF eine aus Strafrechtsexperten, die die einzelstaatlichen Justizbehörden unterstützen und beraten und in Absprache mit ihnen die Akten koordinieren, bestehende Schnittstelle für Fragen der Strafverfolgung zu schaffen, wäre eine wertvolle Ergänzung im Bereich der Betrugsbekämpfung. Hier wäre noch mehr zu erreichen, wenn weitere erfahrene Richter oder Rechtssachverständige eingestellt würden und die UCLAF somit auf die Erfahrung von zumindest einem Richter bzw. gleichgestellten Personen aus jedem Mitgliedstaat zurückgreifen kann.

## Finanzmittel

3.5. Bei Zugrundelegung der Veranschlagungsmethoden der Kommission<sup>(18)</sup> für Personal- und Unterbringungskosten und unter Berücksichtigung der Aufwendungen der UCLAF für Dienstreisen schätzt der Hof die Ausgaben für die UCLAF für das Haushaltsjahr 1996 auf 12,4 Mio ECU.

3.6. Zusätzlich zu den Personal- und Unterbringungskosten der UCLAF beliefen sich die Ausgaben der Kommission für die Betrugsbekämpfung 1996 auf 11,1 Mio ECU und 1997 auf (schätzungsweise) 11,9 Mio ECU (siehe Anhang II).

3.7. In diesen ausschließlich der Kommission zugewiesenen Mitteln sind Mittel für spezifische Tätigkeiten der UCLAF enthalten, wie spezielle Computerprogramme, Zugang zu Datenbanken, bestimmte Computer usw. In der Praxis werden diese Mittel in den Haushaltslinien A-3530 und in einigen spezifischen Fällen in A-3531 veranschlagt. Die unmittelbar zugunsten der Mitgliedstaaten vorgesehenen Mittel für die Betrugsbekämpfung werden von der UCLAF für die Finanzierung von nationalen Kontrollinstitutionen und den Einsatz von Sachverständigen bei nationalen oder gemeinsam mit der Kommission durchgeführten Ermittlungen sowie Fortbildungsaus-

gaben verwendet. Außerdem werden damit bestimmte Programme zur Einrichtung von neuen Kontrollmethoden kofinanziert.

## Arbeitsmethoden

3.8. Die operationelle Arbeit der UCLAF hängt zunächst von den aus den verschiedenen verfügbaren Quellen erhaltenen Informationen ab (siehe Ziffer 3.28). Diese Daten werden von den Mitarbeitern der UCLAF bewertet; dann wird darüber entschieden, ob über die fragliche Information ein Dossier angelegt wird oder nicht. Der Hof versuchte zu dokumentieren, nach welchem System bei Eröffnung, Überwachung, Berichterstattung und Abschluß von Dossiers vorgegangen wird. Es gibt jedoch kein einheitliches System, und Versuche, eine Norm einzuführen, insbesondere durch das interne PRE-IRENE-Verwaltungssystem (siehe Anhang III), waren nur mäßig erfolgreich.

3.9. Das PRE-IRENE-System wurde von den einzelnen Referaten ganz unterschiedlich eingesetzt. Einerseits wurde es mitunter fast in vollem Umfang genutzt, andererseits nur dafür verwendet, eine einfache, sogar unvollständige Liste der vom Referat bearbeiteten Fälle zu führen. Eine bedeutende Anzahl der erfaßten Fälle wurden im System nie aktualisiert. Die Referate, die das interne Verwaltungsinstrument PRE-IRENE nicht voll nutzten, griffen auf eine Reihe anderer Methoden für die laufende Verfolgung der Fälle zurück, wie z. B. referatsintern konzipierte Tabellenkalkulationsprogramme und Treffen zwischen den Ermittlern des Referats. Diese verschiedenen Listen und Verwaltungsinstrumentarien stimmten im Hinblick auf die Anzahl der Fälle nicht überein.

3.10. *Tabelle 3* zeigt auf, wieviele Fälle in der PRE-IRENE-Datenbank der UCLAF erfaßt und wieviele in den verschiedenen operationellen Referaten in anderer Form aufgelistet wurden.

TABELLE 3

In den operationellen Referaten der UCLAF im April 1997 insgesamt gezählte Akten/Fälle

Operationelles Referat	Mitarbeiter Anzahl	Akten/Fälle gemäß PRE-IRENE	Akten/Fälle gemäß Unterlagen der Referatsleiter	Anzahl der Akten/Fälle, die doppelt dokumentiert sind
F3 Strukturfonds und sonstige Bereiche	20	356	356	356
F4 Handel mit Agrarerzeugnissen	22	260	311	243
F5 Landwirtschaft: GMO	13	39	64	35
F6 Eigenmittel	29	101	596	8
<b>Insgesamt</b>	<b>84</b>	<b>756</b>	<b>1 327</b>	<b>642</b>

<sup>(18)</sup> Dokument GD IX, Ref. IX.01/PT D(97)1552.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/11

3.11. Innerhalb der Referate werden die Fälle normalerweise einem für Rechtsfälle zuständigen Sachbearbeiter übertragen, der einem Koordinator und letztlich dem Referatsleiter gegenüber verantwortlich ist. In Anbetracht der Anzahl der Fälle, an denen die meisten Referate arbeiten, muß angezweifelt werden, ob die Vorgesetzten in der Lage sind, aktuelle Fälle ohne entsprechendes Managementinformationssystem wirksam zu überwachen und zu verwalten.

3.12. Da drei der vier Referate mit Hunderten von Fällen zu tun haben, kann der Referatsleiter unmöglich jederzeit alle erforderlichen Informationen zur Verfügung haben. Der Koordinator muß dafür sorgen, daß die Abwicklung der seiner Kontrolle unterliegenden Fälle den gegebenen Vorschriften entspricht und die Vorgesetzten über Fortschritte/Probleme bei den aktuellen Fällen unterrichtet werden. Eine eindeutige, in allen Referaten gleichlautende Definition der Aufgabe des Koordinators mit klar umrissenen Vorgaben für die Berichterstattung an die Vorgesetzten wäre von Nutzen. Derzeit sind die Koordinatoren zu oft mit einer großen Anzahl von Fällen befaßt, für die sie persönlich zuständig sind, und dazu kommen noch die Zuständigkeiten für die Koordinierung von Fällen, die von den einzelnen Ermittlern betreut werden.

## Verwaltung der Akten

3.13. Der vertrauliche Charakter der überwiegenden Zahl der Fälle bedeutet, daß — und dies auch zu Recht — nur die unbedingt notwendigen Personen Einzelheiten kennen. Dabei handelt es sich häufig um den Ermittler, seinen Koordinator und den Referatsleiter. Eine derartige Regelung setzt aber voraus, daß Sicherheitsvorkehrungen eingebaut werden, um bereits erzielte Arbeitsergebnisse zu schützen und deren künftige Verwertbarkeit sicherzustellen.

3.14. In Anbetracht der derzeitigen Struktur der UCLAF, wo die befristeten Verträge von etwa 50 % der Ermittler in weniger als einem Jahr auslaufen, ist anzunehmen, daß eine wesentliche Zahl der Fälle von einem anderen Ermittler als dem, der sie eröffnet hat, abgeschlossen wird. Die entsprechenden Akten sollten daher sorgfältig aufgebaut sein, so daß ein anderer UCLAF-Mitarbeiter den Fall bei Bedarf übernehmen kann. Fast alle der von den Prüfern des Hofes geprüften Akten wiesen keinen einheitlichen Aufbau auf, und es gab diesbezüglich keine Anweisungen an die Ermittler. Ferner fehlten Leitlinien dazu, wie Unterlagen und Vermerke anzulegen sind, um den in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten niedergelegten minimalen Anforderungen für strafrechtliche Beweismittel Genüge zu tun.

3.15. Einige der geprüften Akten waren sorgfältig aufgebaut, mit einem Inhaltsverzeichnis und mit Anmerkungen (die wenigsten) versehen; die anderen hingegen waren kaum mehr als in Ringbüchern lose gesammelte Unterlagen. Die am häufigsten festgestellten Mängel bestanden im Fehlen einer klaren Kennzeichnung von fallspezifischen Unterlagen in den Akten (keine Auflistung, häufig

nicht datiert, keine Quellenangaben und letztlich in vielen Fällen keine Zusammenfassung des Falles). Waren in einer Akte Zwischen- bzw. Dienstreiseberichte vorhanden, so war die inhaltliche Gestaltung uneinheitlich; außerdem wurden sie anscheinend nicht in irgendeinem bestimmten Zeitraum verfaßt, z. B. halbjährliche Zwischenberichte, oder Abfassung eines Dienstreiseberichts binnen einer bestimmten Zeitspanne nach deren Abschluß usw. Ferner enthielten die Akten kaum Belege dafür, daß sie von den Koordinatoren und/oder den Referatsleitern geprüft worden waren. Es gibt keine Aufstellung darüber, wieviele Ressourcen und wieviel Zeit für die einzelnen Fälle aufgewendet wurden. Außerdem gibt es kein Bezugssystem, um miteinander verknüpfte Fälle in Beziehung zu setzen. Ein Mitarbeiter hatte über ein und denselben Verdächtigen sechs Akten übernommen und/oder angelegt.

3.16. Bedenkt man, wie systematisch viele einzelstaatliche Ermittlungsbehörden beim Zusammenstellen einer Ermittlungsakte für die Staatsanwaltschaft vorgehen müssen, ist schwer vorstellbar, wie UCLAF-Akten bei einem einzelstaatlichen Gesetzen unterliegenden Fall als Grundlage dienen könnten. Die Offenlegung von Beweisen, benutzen und unbenutzten Dokumenten usw. ist nur eines der Erfordernisse nach einzelstaatlichem Recht, denen die Kommission bei Durchführung der neuen Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates betreffend ihre Kontrollen und Überprüfungen vor Ort Rechnung tragen muß (siehe Ziffern 20—22 des Anhangs I).

3.17. Dem Fehlen allgemeiner Leitlinien (oder zumindest einer Reihe von Mindestanforderungen) bezüglich Form und Inhalt der Akten muß abgeholfen werden. Die Ausweitung der UCLAF von 10 Mitarbeitern im Jahr 1987 auf heute 126 in Kombination mit der vermehrten Anzahl der Fälle bedeutet, daß im Bereich der Personalverwaltung und Fallüberwachung wirksamere Methoden zur Anwendung kommen müssen.

3.18. Die fehlende Ablagedisziplin hat zur Folge, daß die Akten manipulierbar werden, da jederzeit Unterlagen weggenommen oder hinzugefügt werden können. Das könnte der Glaubwürdigkeit der UCLAF schaden und den Wert der vorgelegten Beweismittel mindern, wenn dem Beschuldigten gute Rechtsberater zur Seite stehen.

## Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

### Den Kommissionsdienststellen auferlegte Zwänge

3.19. Ob direkt bei der Betrugsbekämpfung oder danach auf Verwaltungs- und Justizebene, es bedarf in jedem Fall einer umfassenden, vorbehaltlosen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten und der Betrugsbekämpfungsorganisation der Kommission. Vertrauen ist unerlässlich für die Durchführung und das Gelingen von Politiken, die uneingeschränkte Zusammenarbeit erfor-

# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/12

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

dern, vor allem dort, wo es um gemeinsam geführte Ermittlungen geht. Bei der Betrugsbekämpfung hängt der Erfolg auch davon ab, wie gut die Teilung der Zuständigkeiten und der Informationsaustausch mit den entsprechenden Dienststellen in den Mitgliedstaaten funktioniert.

3.20. Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 stellt darauf ab, die Rechtswirksamkeit der Feststellungen der Kontrolleure zu verstärken, indem sie festlegt, daß die von den Bediensteten der UCLAF erstellten Berichte zulässige Beweismittel in Gerichtsverfahren sind<sup>(19)</sup>. Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort werden von der Kommission vorbereitet und durchgeführt; dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, die rechtzeitig über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrollen und Überprüfungen unterrichtet werden.

3.21. In der neuen Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates heißt es, daß sich „die Kontrolleure der Kommission an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu halten [haben]“, und weiter: „[Sie] tragen dafür Sorge, daß bei der Erstellung ihrer Kontroll- und Überprüfungsberichte die im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen verfahrenstechnischen Erfordernisse berücksichtigt werden“. Die UCLAF muß sich also mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Rechts- und Verfahrenssystemen auseinandersetzen. Sie ist mit 15 verschiedenen Gesetzgebungen in den einzelnen Mitgliedstaaten konfrontiert und, damit nicht genug, bestehen in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Vollstreckungs- und Ermittlungsbehörden (auf Wirtschaftskriminalität spezialisierte Justizbehörden und klassische Vollstreckungsbehörden wie Polizeikräfte verschiedenster Art, die Zollfahndung, Finanzbehörden, Gewerbeaufsicht, Gerichte usw.). Für jede dieser Stellen können eigene Vorschriften gelten, die eingehalten werden müssen. Jede künftige Erweiterung der EU kann diese Situation nur noch schwieriger gestalten.

3.22. Die UCLAF will diesem Problem durch Erarbeitung von Anweisungen für die Durchführung von Ermittlungen auf der Grundlage der neuen Verordnung begegnen. Derzeit jedoch verfügt die UCLAF noch nicht über sämtliche bei den Mitgliedstaaten angeforderte Informationen über die innerstaatlichen Gesetze, Vorschriften und Verfahren. Und auch nach Erhalt dieser Informationen wird die Zusammenstellung umfassender Anweisungen zwangsläufig noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Ferner bedarf dieses Vorhaben gezielter Unterstützung durch erfahrenes, von den Mitgliedstaaten abgeordnetes Personal (Ermittler und andere).

3.23. In Anbetracht der weitreichenden Befugnis gemäß dieser neuen Verordnung sowie der Tatsache, daß

die in ihrem Rahmen vorgenommenen Kontrollbesuche nun als „Betrugsbekämpfungsermittlungen“ bezeichnet werden, haben erste Erfahrungen deutlich gemacht, daß die Tätigkeit der UCLAF-Beamten von den Rechtsberatern der überprüften Stellen genauestens beobachtet wurde. Aufgrund der oben und in Ziffer 3.22 beschriebenen Problematik hat die UCLAF im Rahmen der neuen Verordnung bislang erst fünf Kontrollbesuche durchgeführt.

## *Bearbeitung der eingebrachten Ersuchen*

3.24. In Fragen der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist es von vorrangiger Bedeutung, daß die europäischen Organe und die einzelstaatlichen Behörden die Ersuchen der Partner in konstruktiver Weise handhaben. Die Entscheidung, ob ein Verfahren eingeleitet werden muß, liegt bei den Mitgliedstaaten, sobald die Kommission ausreichend Beweismaterial gesammelt und die zuständigen einzelstaatlichen Behörden damit befaßt hat. Beansprucht ein Mitgliedstaat aber im Zuge einer Ermittlung die Hilfe der Kommission, so muß diese unter anderem das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften so anwenden, daß der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen treffen kann.

3.25. Tatsächlich haben die den Europäischen Gemeinschaften durch das Protokoll eingeräumten Vorrechte und Befreiungen insofern nur funktionalen Charakter, als durch sie eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Gemeinschaften verhindert werden soll<sup>(20)</sup>. Wenn also keine Beeinträchtigungsgefahr besteht, ist die Kommission verpflichtet, die Unverletzlichkeit ihrer Räumlichkeiten aufzuheben und den zuständigen nationalen Behörden für eine Durchsuchung zugänglich zu machen (Artikel 1). Obwohl gemäß Artikel 12 des Protokolls die Beamten und Bediensteten bezüglich der von ihnen in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen von der Gerichtsbarkeit befreit sind, muß die Kommission die Immunität aufheben, wenn dies den Interessen der Gemeinschaften nicht zuwiderläuft (Artikel 18). Laut Artikel 19 des Statuts muß die Anstellungsbehörde ihre Zustimmung erteilen, wenn ein Beamter in einer Strafsache — und somit auch über bei einer Durchsuchung beschlagnahmte Unterlagen — aussagen muß. Diese Zustimmung kann nur versagt werden, wenn die Interessen der Gemeinschaften es erfordern und die Versagung für den betroffenen Beamten keine strafrechtlichen Folgen haben kann.

3.26. Der Hof stellte bei aktuellen Fällen einige Mängel fest. Bei drei der vom Hof geprüften Fälle leiteten die Mitgliedstaaten — trotz Vorlage von Beweisen — die von der UCLAF beantragten Verfahren nicht ein. Ferner kam

<sup>(19)</sup> Siehe Empfehlung 20 aus dem Abschlußbericht des Untersuchungsausschusses für das Gemeinschaftliche Versandverfahren des Europäischen Parlaments (PE 220.895/endg.).

<sup>(20)</sup> Siehe Beschluß des Gerichtshofes vom 13. Juli 1990, Rechtssache C-2/88 Imm. Zwartfeld, Slg. 1990, I-3372, Randnr. 19.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/13

die in bezug auf von der UCLAF vorgelegte Fälle erforderliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in einem der geprüften Fälle nicht zustande. Da die UCLAF nicht immer vollständig darüber informiert wird, warum die Zusammenarbeit nicht gewährt wird, ist es schwierig, den Maßnahmen nachzugehen. In zwei vom Hof geprüften Fällen ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten nicht — oder erst verspätet — um Einleitung eines Verfahrens, obwohl die vorliegenden Beweise erhebliche Unregelmäßigkeiten vermuten ließen. In einem weiteren Fall hob die Kommission die Immunität von drei Beamten erst etwa zwanzig Monate nach dem Ersuchen der zuständigen einzelstaatlichen Behörde auf (siehe auch Ziffer 6.10).

3.27. Die zwei Mitgliedstaaten, in denen Prüfbesuche durchgeführt wurden, übten folgende Kritik: Die Vorgangsweise der UCLAF bei der Eröffnung eines Falles sei gut, Folgearbeit und Überwachung könnten jedoch verbessert werden. Ein Mangel an Rücksprache und Rückkopplung wurden in diesem Zusammenhang erwähnt. In einem konkreten Fall kontaktierte ein Mitgliedstaat bei der Vorbereitung eines Verfahrens die UCLAF, erhielt von ihr jedoch nicht alle verfügbaren Informationen. Der Mitgliedstaat nahm dann eine Durchsuchung vor und stieß auf Informationen im Zusammenhang mit einem mutmaßlichen Betrug, der bei der UCLAF bereits aktenkundig war. Ferner wurde kritisiert, daß die von der UCLAF eingeleiteten Ermittlungen scheinbar grundlos wieder abgebrochen wurden. In einem anderen konkreten Fall fragte sich ein Mitgliedstaat besorgt, ob ein vor mehr als einem Jahr geäußelter Betrugsverdacht so lange in den Händen der UCLAF bleiben sollte, ohne daß ihrerseits konkrete Maßnahmen getroffen wurden. Außerdem wurde kritisiert, daß die UCLAF in manchen Fällen die Arbeit in den Mitgliedstaaten abschloß, hinterher aber diesbezüglich kein Bericht oder ein Schreiben übermittelt wurde. In einem Fall konnten die zuständigen Kommissionsdienststellen sich nach zwei Jahren noch immer nicht darauf einigen, ob ein Betrug vorgelegen hatte oder nicht.

## Informations- und „Intelligence“-Systeme

### Datenbanken

3.28. Das Suchen und Sammeln bisher nicht verfügbarer Informationen zur Betrugsbekämpfung, die Auswertung von Informationen, die nur in einem anderen Zusammenhang vorhanden sind, sowie das sinnvolle Verknüpfen von Informationen aus unterschiedlichen Quellen stellen ein wesentliches Instrumentarium beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dar. Die methodische Verarbeitung derartiger Erkenntnisse („intelligence“) wird zu einem besseren Verständnis von Betrug und Betrugstätern in ihren verschiedenen Ausprägungen führen und sollte beim Schutz der Gemeinschaftsfinanzen hilfreich sein [auf einer optimalen Kosten-Nutzen-Basis]. Die Betrugsbekämpfung umfaßt derartige Mengen an Informationen, daß detaillierte Kenntnisse der bei dieser Arbeit erzielten Ergebnisse bereits ab der Einleitung der Ermittlungen bis hin zur Wiedereinzugung und Verhängung von Sanktionen erforderlich sind.

3.29. Basierend auf ihrer im März 1994 veröffentlichten Betrugsbekämpfungsstrategie investierte die Kommission beträchtliche Ressourcen in den Ausbau ihrer Datenbanken und Informationsnetze und in die Entwicklung eines sachgerechten und integrierten Ansatzes. Wie aus *Tabelle 4* hervorgeht, wird die Datenbank IRENE, in der die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten erfaßt werden, noch immer kaum genutzt.

3.30. Auch die UCLAF-Datenbank PRE-IRENE (interne Verwaltung der Fälle) war, wie aus Ziffer 3.10 ersichtlich, nicht uneingeschränkt erfolgreich. Derzeit arbeitet die UCLAF an IRENE95, in die IRENE und PRE-IRENE integriert werden sollen, um sie dann mit

TABELLE 4

Verwendung der Datenbank IRENE zum 31. August 1997

Dienststelle	Benutzer insgesamt	Aktive Benutzer	Passive Benutzer <sup>(1)</sup>	Gesperrte Benutzer <sup>(2)</sup>
UCLAF	63	7	10	46
DG VI (EAGFL-Garantie)	5	1	0	4
Für die Strukturfonds zuständige GD (GD V, VI, XIV, XVI)	11	0	6	5
GD XIX	4	1	2	1
GD XX	3	1	0	2
Sonstige (einschließlich Europäischer Rechnungshof)	9	2	2	5
<b>Insgesamt</b>	<b>95</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>63</b>

<sup>(1)</sup> Keine Abfrage 1997.

<sup>(2)</sup> Gesperrt im Februar 1997, da während der vorangegangenen sechs Monate keine Abfrage erfolgt ist.



# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/14

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

anderen Informationsquellen zu verbinden. Das Projekt „UCLAF Integrated Information Management System (UIMS)“, das die Vernetzung und Auswertung sämtlicher für die Informationsbeschaffung und Ermittlungstätigkeit verfügbaren Daten in allen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft zum Ziel hatte, wurde wieder fallengelassen. Statt dessen wurde das IIIMS-Projekt (Integrated Information Intelligence Management System) gestartet. Im Rahmen des DAF-Projekts (Documentation Anti-fraude) wurden vier elektronische Dateien für Mitgliedstaaten eingerichtet (Vereinigtes Königreich, Spanien, Portugal und Griechenland), um die dort bestehenden Systeme zur Verhütung und Aufdeckung von Betrügereien darzustellen. Von diesem Projekt wurde Abstand genommen, weil die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die erforderlichen Daten laufend zu aktualisieren. Für APSO (Antifraud Policy Support Office), das den beträchtlichen Informationsbedarf decken sollte, fehlt noch die Genehmigung eines formellen Abkommens mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS). Derzeit gibt es innerhalb der UCLAF nur eine aus einem B-Beamten bestehende „Unterstützungszelle“, der Informationen auf konkrete Anfrage von Ermittlern aufbereitet.

3.31. Die Entwicklung der Datenbanken, in denen Erkenntnisse und Fallinformationen gespeichert sind, war von Verzögerungen und Problemen bei der Ausführung gekennzeichnet. Die geringe Nutzung der Datenbanken und die zum Teil mangelnde Zuverlässigkeit der darin gespeicherten Daten lassen begründete Zweifel daran aufkommen, ob irgendeines dieser EDV-Hilfsmittel tatsächlich voll operationell ist. Zu oft werden Datenbanken durch neue Modelle ersetzt, die attraktivere Anwendungsmöglichkeiten versprechen, bevor eine Basisdatenbank mit z. B. einer Liste der aktuellen Fälle eingerichtet wird.

3.32. Derzeit haben einzelstaatliche Ermittlungsbehörden keinen direkten Zugriff auf IRENE/PRE-IRENE. Das birgt das Risiko in sich, daß die UCLAF und einzelstaatliche Behörden zeitgleich Ermittlungen in einem identischen Fall durchführen, ohne sich dieses doppelten Aufwands bewußt zu sein.

3.33. Bei den Prüfbesuchen in den beiden Mitgliedstaaten schlugen die kontaktierten Beamten vor, daß die UCLAF mehr Ressourcen in die grenzüberschreitende Vermittlung von Erkenntnissen investieren solle, anstatt selbst mehr Kontrollen durchzuführen, da sie im Bereich der Vermittlung von Erkenntnissen den größten Beitrag zu einer erfolgreichen Betrugsbekämpfung leisten könne. (So gesehen könnten die informellen Kontakte zwischen UCLAF und Europol intensiviert werden, um ein „Intelligence“-System auf europäischer Ebene zu schaffen<sup>(21)</sup>).

3.34. Im Bereich der Direktausgaben verfügt die UCLAF über keine einzige Datenbank, die Angaben über

festgestellte und/oder wiedereingezogene Beträge mit Fällen von Betrug oder Unregelmäßigkeiten in Beziehung setzt. Da die UCLAF hier mit einer ständig wachsenden Anzahl von Fällen konfrontiert ist, sollte die Einrichtung einer derartigen Datenbank erwogen werden.

3.35. Das SCENT-System und das Zollinformationssystem wurden für die Zollbehörden der Mitgliedstaaten entwickelt (siehe Anhang III). Im Jahr 1994 wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Zollgutversandverfahren getroffen:

- Es wurde eine Liste mit sensiblen Erzeugnissen erstellt, für die ein hohes Betrugsrisiko besteht<sup>(22)</sup>.
- Für den Versand von sensiblen Waren wurde ein Frühwarnsystem (FWS) eingerichtet; damit kann die Bestimmungszollstelle die Abgangszollstelle informieren, falls die Waren nicht gestellt wurden.

3.36. Nach Meinung der Mitgliedstaaten, in denen Prüfbesuche durchgeführt wurden, ist das Frühwarnsystem schwerfällig. Es sollte zur Gänze automatisiert werden und einen selektiveren Zugriff ermöglichen. Eine ähnliche Kritik wurde im Zusammenhang mit Ersuchen im Rahmen der Abkommen über gegenseitige Amtshilfe laut. Da diese häufig mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden sind, wäre es für die nationalen Dienststellen von Interesse zu erfahren, warum ein Ersuchen gestellt bzw. *Ad-hoc*-Sitzungen zum Meinungsaustausch einberufen wurden.

## Sonstige Informationsquellen

3.37. Im November 1994 richtete die Kommission in jedem Mitgliedstaat eine gebührenfreie Telefonnummer ein; diese Leitung ist rund um die Uhr verfügbar und ermöglicht es jedem Unionsbürger, Informationen über betrügerische Praktiken zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts der Kommission direkt mitzuteilen. In den Jahren 1995 und 1996 nahm die Kommission mehr als 8 000 Anrufe entgegen. Ein verschwindend geringer Teil davon führte zur Einleitung weiterer Ermittlungen. Etwa 50 Anrufe waren Anlaß für eine formelle Erhebung. Die Kommission bedient sich auch Informanten, für deren Bezahlung eine mit 200 000 ECU ausgestattete Haushaltlinie vorgesehen ist. Im Rahmen dieses Instrumentariums erfolgte im Zeitraum von 1995–1997 nur dreimal eine Bezahlung.

<sup>(21)</sup> Siehe auch Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (97/C251/01, ABl. C 251 vom 15.8.1997), insbesondere Seite 9.

<sup>(22)</sup> Beschluß Nr. 2/94 des Gemischten Ausschusses EWG-EFTA „Gemeinsames Versandverfahren“ (94/948/EG) vom 8. Dezember 1994, ABl. L 371 vom 31.12.1994. Sensible Produkte sind Waren, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft einer hohen Besteuerung unterliegen bzw. mit besonders hohen Erstattungen bei der Ausfuhr in ein Drittland einhergehen.

## 4. FINANZIELLE ÜBERWACHUNG UND WIEDEREINZIEHUNG

### Allgemeiner Überblick

4.1. Die Wiedereinzahlung ist eine grundlegende Verpflichtung und die logische Folge der Ermittlungsarbeit, da sie lediglich ein ausgewogenes Verhältnis zum Steuerzahler wiederherstellt, indem sie den von der schuldhaft handelnden Person oder Organisation widerrechtlich erworbenen finanziellen Vorteil aufhebt. Somit ist sie gleichzeitig ein Gradmesser für den Erfolg der Betrugsbekämpfung.

4.2. Grundsätzlich können Beträge aus Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Bereich der Eigenmittel und indirekten Ausgaben nur von den Mitgliedstaaten im Rahmen des gemeinschaftlichen und innerstaatlichen Rechts wiedereingezogen werden. Die Kommission muß daher sicherstellen, daß die Mitgliedstaaten ihr gemäß den vorgeschriebenen Verfahren regelmäßig Bericht erstatten, so daß auf Gemeinschaftsebene angemessene Maßnahmen auf der Grundlage der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten getroffen werden können<sup>(23)</sup>. Dennoch kann die Kommission bei den direkten Ausgaben weitgehend autonom agieren<sup>(24)</sup>.

4.3. In seinem erläuternden Bericht zur Zuverlässigkeitserklärung über die Ausführung des Haushaltsplans für das Jahr 1995<sup>(25)</sup> wies der Hof darauf hin, daß die Kommission die gemeldeten oder bekannten Beträge aus Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten und die Aussichten auf deren Wiedereinzahlung anführen müsse. Obwohl die Kommission in ihrem Jahresbericht 1993 zur Betrugsbekämpfung ankündigte, daß die Datenbank IRENE dank der Weiterentwicklung und quantitativen wie qualitativen Verbesserung der Eingabeverfahren für die finanzielle Überwachung der Wiedereinzahlungen im Falle von Betrug und Unregelmäßigkeiten eingesetzt werden wird, und zwar in Zusammenarbeit mit den entsprechenden operationellen GD unter Einsatz ihrer gesamten Kapazitäten<sup>(26)</sup>, besteht nach wie vor eine Reihe von Problemen.

4.4. Die UCLAF muß hier eine Katalysatorfunktion erfüllen, indem sie die anweisungsbefugten GD systematisch dazu anhält, eine Vorausschätzung zu den Forderungs- oder Einziehungsanordnungen zu erstellen, je nachdem, ob es sich dabei um eine als sicher, bezifferbar und fällig ermittelte Forderung handelt oder nicht. Die

UCLAF übermittelt die ihr von den Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 595/91 des Rates (EAGFL, Abteilung Garantie) und (EG) Nr. 1681/94 der Kommission (Strukturfonds) sowie (EG) Nr. 1831/94 des Rates<sup>(27)</sup> (Kohäsionsfonds) gemeldeten Informationen an die GD XIX, wo sie in die „Verpflichtungen unter dem Strich“ der Kommission aufgenommen werden. (Diese Informationen sind in der Datenbank IRENE erfaßt.) Aus historischen Gründen werden Meldungen gemäß Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates (traditionelle Eigenmittel) von den Mitgliedstaaten direkt an GD XIX geschickt. Da diese Unterlagen in Papierform eingingen, mußten sie bei GD XIX manuell in die IRENE-Datenbank eingegeben werden. Es war geplant, daß die Mitgliedstaaten ab Anfang 1997 die Daten selbst anhand eines EDV-Systems direkt in der Datenbank erfassen sollten. Aufgrund verschiedener Probleme wird dieses System aber nicht von allen Mitgliedstaaten benutzt.

4.5. Anhand von IRENE kann man sich nach wie vor kein getreues Bild hinsichtlich der Wiedereinzahlung bei gemeldeten Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten machen. Das Wiedereinzahlungsverfahren leidet in seiner Effizienz unter der mangelnden Zusammenarbeit zwischen den betroffenen GD, die statt dessen dazu neigen, für ihre speziellen Probleme Einzellösungen zu finden. Als weitere entscheidende Probleme kommen die Schwerfälligkeit der internen Verwaltungsabläufe bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten hinzu sowie der hohe Prozentsatz von Fällen, in denen die betroffenen Wirtschaftstreibenden die Wiedereinzahlungsbeschlüsse vor den innerstaatlichen Gerichten anfechten. Darüber hinaus waren die in vorangegangenen Jahresberichten zur Betrugsbekämpfung angeführten Zahlen nicht zuverlässig (siehe Ziffer 5.4).

### Traditionelle Eigenmittel

4.6. Gemäß Eigenmittelbeschluß und seiner Durchführungsverordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates müssen die Mitgliedstaaten alle fälligen Beträge, bei denen das Vorliegen von Betrug oder Unregelmäßigkeiten nachgewiesen wurde, feststellen, buchmäßig erfassen und wiedereinzahlen<sup>(28)</sup>. Die Kommission soll dafür Sorge tragen, daß die Wiedereinzahlungsverfahren von den einzelstaatlichen Behörden auch tatsächlich eingeleitet und abgeschlossen werden, so daß die Mitgliedstaaten entlastet werden können, wenn ihre Verwaltung als zufriedenstellend angesehen werden kann. Ist die Wiedereinzahlung von Beträgen aufgrund von Konkurs oder Verjährung nicht möglich, so muß der Mitgliedstaat nachweisen, daß er alle möglichen Schritte für die Wiedereinzahlung unternommen hat; nur dann kann er davon befreit werden, diese Beträge der Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen.

<sup>(23)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates zum EAGFL, Abteilung Garantie, Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates zu den Strukturfonds und Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates zu den Eigenmitteln.

<sup>(24)</sup> Die Kommission hat aber keine Vollstreckungsbefugnis im Hinblick auf die Wiedereinzahlung von festgestellten Forderungen.

<sup>(25)</sup> ABl. C 395 vom 31.12.1996.

<sup>(26)</sup> Siehe Jahresbericht 1993 der Kommission über den „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Betrugsbekämpfung“, KOM(94) 94 endg., Seite 54.

<sup>(27)</sup> Bislang ist im Rahmen der Verordnung Nr. 1831/94 des Rates noch keine einzige Meldung eingegangen.

<sup>(28)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 des Europäischen Rechnungshofes.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/16

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

4.7. Das Hauptproblem bei der Sicherstellung einer effizienten finanziellen Kontrolle besteht darin, daß zwei verschiedene Zuständigkeitsbereiche davon berührt sind. Da ist zum einen die Aufnahme der Beträge in der Buchführung, die im allgemeinen in den Zuständigkeitsbereich der Buchhaltung fällt. Zum anderen gibt es die Ermittlung und Meldung von Betrugsfällen, die normalerweise von Sonderabteilungen wahrgenommen werden. Daher können die in IRENE gespeicherten Daten nicht ohne weiteres mit den in den Mitgliedstaaten verwalteten Informationen abgestimmt werden. Das ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß in der B-Buchführung nicht nur Beträge ausgewiesen sind, die mit Betrug und Unregelmäßigkeiten in Zusammenhang stehen, was auch nicht der Zweck der getrennten Buchführung ist.

4.8. Die Kommission sollte die Wiedereinzahlung im Eigenmittelbereich ständig überwachen und damit in der Lage sein, Maßnahmen zu fordern, die sie für nötig hält, um Unzulänglichkeiten in der Tätigkeit auf nationaler Ebene auszugleichen. Wegen der bereits in Ziffer 4.4 beschriebenen technischen Probleme waren darüber hinaus in der Datenbank IRENE im September 1997 für die Jahre 1996 und 1997 nur Daten von sieben bzw. acht Mitgliedstaaten gespeichert. Seit beinahe einem Jahr wurde keine automatische Aktualisierung der Daten über die traditionellen Eigenmittel durchgeführt.

4.9. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß für die Mitgliedstaaten bis Juli 1996 keinerlei Verpflichtung bestand, ihre Berichte regelmäßig zu aktualisieren und die Kommission systematisch über die wiedereingezogenen Beträge zu informieren. Mit Änderung der diesbezüglichen Verordnung müssen die Mitgliedstaaten vierteljährlich einen detaillierte Bericht zum Stand der Wiedereinzahlung in Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten vorlegen.

## EAGFL, Abteilung Garantie

4.10. Im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie, wurden in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt: 5 370 (von insgesamt 6 878) vor 1993 gemeldete Betrugsfälle wurden abgeschlossen, d. h. die Mitgliedstaaten haben alle zahlbaren Beträge wiedereingezogen (5 043 Fälle) oder die Kommission hat im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluß<sup>(29)</sup> entschieden, dem Mitgliedstaat<sup>(30)</sup> (28 Fälle) oder der Gemeinschaft (299 Fälle) jene Beträge, die nicht wiedereingezogen werden können,

<sup>(29)</sup> Das diesbezügliche Verfahren ist in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates und in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates festgelegt.

<sup>(30)</sup> Der Mitgliedstaat wird belastet, wenn er nicht alle möglichen Schritte zur Wiedereinzahlung der betreffenden Summen unternommen hat bzw. wenn ihm selbst Nachlässigkeit vorgeworfen werden kann.

anzulasten. An dieser Stelle sollte jedoch hervorgehoben werden, daß es sich in diesen Fällen um relativ niedrige Beträge handelte (insgesamt 228,7 Mio ECU); geht es um hohe Beträge, dauert es bis zur Wiedereinzahlung aufgrund der einzuhaltenden gerichtlichen Verfahren oft sehr lange. Im EAGFL-Garantie waren daher 1 508 vor 1993 gemeldete Fälle mit einem Gesamtbetrag von 549 Mio ECU noch offen; in 400 Fällen waren Rechtsverfahren anhängig. Mehr als 80 % aller Verfahren entfielen auf zwei Mitgliedstaaten (Italien und Deutschland).

4.11. Hier muß noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß nicht alle Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates im Hinblick auf die Meldungen nachkommen. Dies hat die Kommission in den „Erläuterungen“ zu den „Verpflichtungen unter dem Strich — Potentielle Aufwendungen und Forderungen“ im Zusammenhang mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 1996 allerdings nicht erwähnt.

## Verbesserung der Rechtslage im Agrarbereich

4.12. Im Jahr 1995 verabschiedete der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1469/95<sup>(31)</sup>, die Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen vorsieht, wenn ein Unzuverlässigkeitsrisiko gegeben sein könnte. In der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 745/96<sup>(32)</sup> der Kommission sind die genauen Regelungen festgelegt; sie trat am 1. Juli 1996 in Kraft.

4.13. Damit wurde erstmals im Rahmen des Gemeinschaftsrechts eine Liste von Marktbeteiligten (die sogenannte „Schwarze Liste“) erstellt — dabei kann es sich um Einzelpersonen oder Firmen handeln —, die vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben; diese Liste soll den zuständigen einzelstaatlichen Behörden die erforderlichen Präventivmaßnahmen ermöglichen. Die Mitgliedstaaten können diesen Marktbeteiligten strengere Kontrollen auferlegen oder andere Maßnahmen treffen, die bis zur Aussetzung von Zahlungen oder dem zeitweiligen Ausschluß davon gehen können. Die UCLAF hat ein EDV-System für die Speicherung und Verarbeitung der Daten sowie ihre zuverlässige Weitergabe an die anderen einzelstaatlichen Behörden eingerichtet.

4.14. Zum 30.6.1997 hat die Kommission nur vier Meldungen aus drei Mitgliedstaaten<sup>(33)</sup> erhalten. Aufgrund der Meldungen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates hätten jedoch viel mehr Marktbeteiligte auf die „Schwarze

<sup>(31)</sup> ABl. L 145 vom 29.6.1995.

<sup>(32)</sup> ABl. L 102 vom 25.4.1996.

<sup>(33)</sup> Frankreich, Niederlande und Vereinigtes Königreich.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/17

Liste“ gesetzt werden müssen<sup>(34)</sup>. Tatsächlich muß jede Meldung „unverzüglich“ (Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates) erfolgen; Grundlage dabei ist „die erste schriftliche, unter Umständen nur interne Bewertung einer zuständigen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde, in der diese anhand konkreter Tatsachen auf das Vorliegen einer vorsätzlich oder grob fahrlässig begangenen Unregelmäßigkeit schließt, wobei die Möglichkeit offen bleibt, daß dieser Schluß aufgrund des weiteren Verlaufs des Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahrens revidiert oder zurückgezogen werden muß“ (Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission). Die Kommission (UCLAF) wird mit den Mitgliedstaaten prüfen, weshalb sie nicht mehr Fälle gemeldet haben und welches Verfahren in Fällen anzuwenden ist, die Gegenstand von Untersuchungen der UCLAF sind<sup>(35)</sup>.

## Strukturfonds

4.15. Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates definiert die Rolle der Mitgliedstaaten bzw. der Kommission wie folgt: Die Verantwortlichkeit liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, deren Aufgabe es ist, „Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden“ und „verlorengegangene Beträge zurückzufordern“; außerdem „setzen [sie] die Kommission von den zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen und insbesondere vom Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren in Kenntnis“ (Artikel 23 Absatz 1). Die Kommission kann kontrollieren, ob diese Verpflichtungen erfüllt werden (Artikel 23 Absatz 2).

4.16. Der von der Kommission ausgearbeitete Verhaltenskodex für die detaillierte Regelung der Meldung von Unregelmäßigkeiten durch die Mitgliedstaaten wurde vom Gerichtshof mit der Begründung für ungültig erklärt, daß er über die Bestimmungen von Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates<sup>(36)</sup> hinausgehe. Dieses Urteil des Gerichtshofes stellte die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Betrug und Unregelmäßigkeiten zu melden, nicht in Frage; gleichwohl bewirkte es ein Nachlassen der Meldungen<sup>(37)</sup>.

4.17. Im Jahr 1993 wurde Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates geändert. Er

sieht nunmehr vor, daß die Kommission ausführliche Durchführungsbestimmungen zu dem betreffenden Absatz festlegt. Auf dieser Grundlage wurde die Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission betreffend Unregelmäßigkeiten und die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems verabschiedet<sup>(38)</sup>.

4.18. Während im Bereich des EAGFL-Garantie die Möglichkeit besteht, einen Mitgliedstaat für nachlässiges Vorgehen bei der Wiedereinzahlung von Geldern im Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten verantwortlich zu machen und den betroffenen Mitgliedstaat im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens mit den Beträgen, die wiedereingezogen hätten werden müssen, zu belasten, ist eine solche Regelung in den für die Strukturfonds maßgeblichen Verordnungen derzeit nicht ausdrücklich vorgesehen. Auf seiner Tagung in Madrid im Dezember 1995 sprach sich der Europäische Rat für die Ausweitung des Rechnungsabschlusses auf die anderen Haushaltsbereiche aus. Am 15. Oktober 1997 legte die Kommission ein Dokument vor, das die Anwendungsbestimmungen für Netto- bzw. etwaige Pauschalberichtigungen im Bereich der Strukturfonds gemäß Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates<sup>(39)</sup> festlegt.

4.19. Derzeit wird bei den Strukturfonds jede Form von vorschriftswidrigem oder fahrlässigem Verhalten, das zur mißbräuchlichen oder unrechtmäßigen Verwendung von Zahlungen führt, von der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Partnerschaft geprüft<sup>(40)</sup>. In der Praxis kommt es nur selten zu Rückzahlungen, und die wiedereingezogenen Beträge können unter bestimmten Voraussetzungen neu zugeteilt oder für Programme bzw. zugunsten von Endbegünstigten eingesetzt werden, die mit der aufgetretenen Unregelmäßigkeit nichts zu tun hatten; dafür muß der Mitgliedstaat die Unregelmäßigkeit gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 des Rates gemeldet haben und die Neuzuteilung nachvollziehbar sein. Im Jahr 1996 veranschlagte die Kommission in den „Verpflichtungen unter dem Strich“ die Meldungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 des Rates mit insgesamt 81,8 Mio ECU; die erwarteten Rückerstattungen an den Gemeinschaftshaushalt sind jedoch eher niedrig angesetzt. In den Erläuterungen wird diesbezüglich keine Erklärung gegeben. Ferner wurde nicht erwähnt, daß einige Mitgliedstaaten nicht systematisch alle Wiedereinzahlungsverfahren bzw. deren Ergebnisse melden und somit ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

4.20. Für die Neuzuteilung von Mitteln (d. h. Verwendung für ein Projekt, das vom Vorwurf der Unregelmäßigkeit frei ist) muß eine Reihe von entsprechenden

<sup>(34)</sup> Die Kommission weist in ihrem Bericht KOM(97) 417 darauf hin, daß die Mitgliedstaaten allein im Bereich der Ausfuhrerstattungen 72 Unregelmäßigkeiten in einer Größenordnung von mehr als 100 000 ECU mitgeteilt haben (Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission sieht die Kumulierung aller von demselben Marktbeteiligten innerhalb eines Jahres begangenen Unregelmäßigkeiten vor).

<sup>(35)</sup> Siehe KOM(97) 417 endg., S. 2 und 3.

<sup>(36)</sup> Rechtssache C 303/90 Französische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 13. November 1991.

<sup>(37)</sup> Siehe Jahresbericht 1994 der Kommission über den „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Betrugsbekämpfung“, KOM(95) 98 endg., S. 9.

<sup>(38)</sup> ABL L 178 vom 12.7.1994.

<sup>(39)</sup> Siehe auch Verordnung (EG) C(97)3151 endg. — II) Nr. 2064/97 vom 15.10.1997, ABL L 290 vom 23.10.1997.

<sup>(40)</sup> Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/18

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

Regelungen ausgearbeitet werden, insbesondere im Hinblick darauf, welche Fälle zu melden sind und wie die Kommissionsdienststellen bei der Verwaltung der Berichte verfahren sollen. Insgesamt gesehen kann die momentane Situation als nicht zufriedenstellend angesehen werden. Bislang wurde kein Leitfaden ausgearbeitet, aus dem hervorgeht, welche Unregelmäßigkeiten meldepflichtig sind. Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten werden nicht systematisch weiterverfolgt. Obwohl in einem interdirektionalen Treffen im April 1995, an dem Vertreter der anweisungsbefugten GD für die Strukturfonds (GD XIX und XX), des Juristischen Dienstes und der UCLAF teilnahmen, praktische Leitlinien für den Abschluß von Programmen vereinbart wurden, war deren Ausführung nicht zufriedenstellend. Die im Hinblick auf die Strukturfonds anweisungsbefugten GD machen von ihrem Zugriff auf die Datenbank IRENE keinerlei Gebrauch. Im Februar 1997 übermittelte ihnen die UCLAF einen Vermerk mit Angaben zu den Fällen, in denen Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates zur Anwendung kommen sollte, sowie wie viele Meldungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1681/94 des Rates bis zu diesem Zeitpunkt eingegangen waren. Die Reaktion darauf war sehr verhalten.

4.21. Die Meldungen der Mitgliedstaaten enthalten mitunter falsche Angaben oder sind unvollständig. In manchen Fällen ist es schwierig herauszufinden, um welches konkrete Projekt eines bestimmten Programms es sich handelt. Das bedeutet natürlich, daß es für die Kommission schwierig ist, eine etwaige Neuzuteilung zu überwachen. Dabei ist in bezug auf die italienische Region Kampanien ein spezifisches Problem aufgetreten. Die Regionalverwaltung meldete der UCLAF Ende 1996 direkt über 1 000 Fälle von Unregelmäßigkeiten. Angesichts der Anzahl der Fälle sowie der fehler- und lückenhaften Mitteilungen hätte allein die Prüfung des Inhalts der Akten die Kapazitäten der gesamten UCLAF für einen beträchtlichen Zeitraum blockiert. Daher wurden diese Fälle nicht in die Datenbank IRENE eingegeben, sondern an die Ständige Vertretung Italiens in Brüssel zur weiteren Prüfung und Ablage zurückgeschickt. Da diese Meldungen aber eingegangen sind, wird es ausgesprochen schwierig sein, die Programme in dieser Region rechtmäßig und ordnungsgemäß abzuschließen.

## 5. ZUVERLÄSSIGKEIT DER IM JAHRESBERICHT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG ENTHALTENEN ANGABEN

### Vorgelegte Daten

5.1. Die von der Kommission in ihrem Jahresbericht zur Betrugsbekämpfung dargelegten Zahlen im Zusammenhang mit der Auswirkung von Unregelmäßigkeiten auf den Gemeinschaftshaushalt machen die finanzielle Tragweite der „förmlichen Mitteilungen der Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten“ sowie „Ermittlungen der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten“ deutlich.

5.2. In aktuellen Publikationen wurden diese Zahlen als eine Art Leistungsindikator zum Vergleich der durchschnittlichen Größenordnung der Fälle und des Gesamtaufkommens an Unregelmäßigkeiten in beiden oben angeführten Kategorien dargestellt<sup>(41)</sup>. Die Kommission hat in ihrem Jahresbericht 1996 zur Betrugsbekämpfung ähnliche Überlegungen angestellt. Laut diesem von der Kommission angenommenen Bericht schlagen sich die Fälle, in denen die Kommission ermittelt (d. h. die nicht von den Mitgliedstaaten förmlich gemeldeten Fälle), mit durchschnittlich 1,6 Mio ECU auf den Haushalt nieder. Die von den Mitgliedstaaten gemäß den verschiedenen Verordnungen gemeldeten Fälle von Betrug oder Unregelmäßigkeiten belaufen sich im Durchschnitt auf 130 000 ECU.

5.3. Die Kommission arbeitet nach eigenen Angaben in weniger als 5 % aller aufgedeckten Fälle eng mit den Ermittlungsbehörden in den Mitgliedstaaten zusammen. Diese Fälle machen aber mehr als die Hälfte der gesamten Schadenssumme für alle Einnahmen- und Ausgabenbereiche aus<sup>(42)</sup>. Daran zeigt sich die dezidierte Absicht der Kommission, ihre Anstrengungen auf die Bekämpfung des organisierten oder raffinierten Betrugs zu konzentrieren. Derartige Betrugereien sind häufig dadurch gekennzeichnet, daß Personen oder Unternehmen daran beteiligt sind, die von einem oder mehreren Ländern aus operieren; sie sind daher für die Mitgliedstaaten ohne die nur auf Gemeinschaftsebene mögliche aktive Unterstützung kaum aufzudecken<sup>(43)</sup>.

### Zuverlässigkeit der Daten

5.4. Der Hof versuchte, die im Jahresbericht 1996 zur Betrugsbekämpfung angegebenen Zahlen aufzuschlüsseln und festzustellen, ob sie die derzeitige Situation getreu wiedergeben: Bei den als förmliche Mitteilungen der Mitgliedstaaten vorgelegten Zahlen handelt es sich theoretisch um sämtliche, von den Mitgliedstaaten gemäß den diversen Verordnungen zu den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft angegebene und (mit Ausnahme der Eigenmittel) in der Datenbank IRENE erfaßte Beträge (siehe Ziffer 4.4 und Anhang I, Tabelle 1).

5.5. Für das Jahr 1996 sind in IRENE 645 von den Mitgliedstaaten gemeldete Fälle im Bereich der traditionellen Eigenmittel mit einem Gesamtwert von 123,1 Mio ECU gespeichert. Im Jahresbericht 1996 zur Betrugsbekämpfung werden 1 950 Fälle mit einem Gesamtvolumen von 320 Mio ECU angegeben. In einer Fußnote wird

<sup>(41)</sup> Siehe Bösch-Bericht (PE 222.169), Seite 9, oder Fachauschuß des Parlaments des Vereinigten Königreichs zum Europarecht, Programm zur Betrugsbekämpfung, London 1997, Seite xxiii.

<sup>(42)</sup> Siehe KOM(97) 200 endg., Jahresbericht 1996, Betrugsbekämpfung, Seite 21. Zwischenzeitlich wurde der Jahresbericht 1997 veröffentlicht; dieser Bericht wurde bei der Prüfung des Hofes nicht berücksichtigt.

<sup>(43)</sup> Siehe KOM(96) 173 endg., Jahresbericht 1995, Betrugsbekämpfung.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/19

darauf hingewiesen, daß diese Zahl eine Schätzung für das zweite Halbjahr mit einschließt. Zu diesem Zweck wurde in der Vergangenheit Anzahl/Betrag aus dem ersten Halbjahr mit zwei multipliziert. Daraus ergibt sich eine signifikante Abweichung zwischen den veröffentlichten und den in IRENE verfügbaren Zahlen.

5.6. In bezug auf die Eigenmittel sollte dieses Problem in Zukunft nicht mehr auftreten, da die Mitgliedstaaten laut Verordnung (EG) Nr. 1355/96 des Rates<sup>(44)</sup> häufiger, d. h. vierteljährlich, über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten berichten müssen (siehe Ziffer 4.9).

5.7. Die als „Ermittlungen der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten“ in *Tabelle 5* vorgelegten Zahlen ergeben sich aus Schätzungen der finanziellen Tragweite der bei der UCLAF anhängigen Fälle. Diese stammen aus verschiedensten Quellen und sollten theoretisch den insgesamt in der PRE-IRENE-Datenbank der UCLAF gespeicherten Daten entsprechen. Da die PRE-IRENE-Datenbank jedoch noch nicht voll einsatzfähig ist, wurden ihr nur die Zahlen für eines der vier Referate entnommen. Die anderen drei Referate erstellten dem für den Entwurf des Jahresberichts zuständigen Referat einen Vermerk mit Angabe des geschätzten finanziellen Gesamtvolumens der bearbeiteten Fälle. Eine Prüfung dieser Zahlen hat ergeben, daß auf nur 12 % der Fälle 88 % der angeführten Beträge entfielen. Die aufgrund der Ermittlungen der Task-forces „Zigaretten“ und „Alkohol“ 1996 zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts geschätzten entgangenen MwSt.-Einnahmen belaufen sich auf etwa 36 % des gesamten Schadensvolumens in dieser Kategorie. Dieser Betrag sollte mit den von den Mitgliedstaaten förmlich gemeldeten Zahlen nicht direkt verglichen werden.

5.8. Der Gesamtwert der Fälle laut *Tabelle 5* übersteigt den tatsächlichen Wert der in PRE-IRENE gespeicherten Daten (2 460 Mio ECU), da 49 von ihnen aus mehr als einer Quelle stammen und daher in der obigen Tabelle öfter als einmal gezählt werden. Mehr als 142 Fälle ohne Quellenangabe sind in PRE-IRENE erfaßt.

5.9. Die Tatsache, daß es sich bei diesen als aufgedeckte Unregelmäßigkeiten dargestellten Zahlen um Schätzwerte handelt, wird in den Berichten nicht unmißverständlich klargestellt. Andere Quellen als die Kommission oder die Mitgliedstaaten werden nicht angegeben. Ferner werden die Zahlen nicht jährlich aktualisiert, um Veränderungen bei der Auswirkung der Fälle, die wieder-eingezogenen Beträge, Änderungen der geschätzten Werte, fallengelassene Fälle usw. widerzuspiegeln. Viele der ursprünglich in der Kategorie „von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ermittelte Unregelmäßigkeiten“ geführte Fälle werden auch Gegenstand einer förmlichen Meldung und deshalb zu einem späteren Zeitpunkt als solche erwähnt. Da Fälle aus vorangegangenen Jahren nicht aktualisiert werden, ist die Gefahr gegeben, daß manche in beiden Kategorien erwähnt und somit „doppelt gezählt“ werden.

5.10. Zwei im Rahmen von Prüfungen des Hofes aufgedeckte „UCLAF-Fälle“ waren in der PRE-IRENE-Datenbank mit einem Gesamtwert von 30 Mio ECU ohne Quellenangabe gespeichert. In den Jahresberichten 1995 und 1996 wurden diese beiden Fälle mit einem Wert von 58,5 Mio ECU ausgewiesen. In IRENE sind neun Meldungen aus vier Mitgliedstaaten zu diesen selben Fällen mit einem Gesamtwert von 58,8 Mio ECU erfaßt. Daß von den Mitgliedstaaten an IRENE einzeln gemeldete Unregelmäßigkeiten (nach Stelle oder Vorkommnis) in

TABELLE 5

Aufstellung der PRE-IRENE-Fälle mit Quellen- und Wertangabe

	Fälle	Beträge Mio ECU
Sonstige	81	455
Informant	88	53
Meldung Mitgliedstaaten	84	1 530
Gebührenfreie Rufnummer	31	8
Information Finanzkontrolleur	17	6
Rechnungshof	14	18
Information Mitgliedstaaten	149	577
Information anweisungsbefugter Beamter	96	187
Presse	54	169
<b>Insgesamt mit Quellenangabe</b>	<b>614</b>	<b>3 003</b>

Quelle: PRE-IRENE, Stand April 1997.

<sup>(44)</sup> ABl. L 175 vom 13.7.1996.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/20

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

einem einzigen UCLAF-Fall zusammengefaßt werden, hinterläßt beim Leser der Jahresberichte den fälschlichen Eindruck, daß es bei den von UCLAF bearbeiteten Fällen im Durchschnitt um höhere Beträge geht als bei denen der Mitgliedstaaten. Im oben angeführten Beispiel beläuft sich der durchschnittliche Wert bei der UCLAF auf 29 Mio ECU, während er bei den Mitgliedstaaten nur 7 Mio ECU beträgt.

5.11. Wertmäßig zählen die laut den Jahresberichten von den spezialisierten Task-forces (z. B. im Bereich Zigaretten, Textilien) erzielten Ergebnisse zu den wichtigsten. Dennoch ist Vorsicht geboten, da es sich bei diesen Zahlen um Schätzwerte handelt und es bislang keine exakten Zahlen zu den tatsächlichen Wiedereinziehungen bzw. Einsparungen zugunsten des Gemeinschaftshaushalts gibt.

## 6. KORRUPTION UND DIENSTVERGEHEN

### Bekämpfung der Korruption

6.1. Korruption (siehe Anhang I Ziffer 26) bezieht sich auf jeglichen Amtsmißbrauch oder nicht ordnungsgemäßes Handeln in einem Entscheidungsprozeß infolge einer unrechtmäßigen Einflußnahme oder Vorteilsgewährung; dabei ist oft das organisierte Verbrechen im Spiel. Die Korruption hat verschiedene negative Auswirkungen auf die Interessen der Union: Sie schadet nicht nur den finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, sondern untergräbt auch die korrekte Entscheidungsfindung, verzerrt den Wettbewerb und stellt die Grundsätze der freien Märkte in Frage, insbesondere das Funktionieren des Binnenmarktes.

6.2. Es wurde bereits anerkannt, daß die Korruption auf Unionsebene bekämpft werden muß, und zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen<sup>(45)</sup>. Da diese jedoch nicht Teil eines integrierten Ansatzes sind, nahm die Kommission am 21. Mai 1997 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament an<sup>(46)</sup>, um die wichtigsten Elemente für eine umfassende Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption darzulegen. Dieses Dokument bietet zwar eine solide Grundlage für Vorschläge und Maßnahmen der Kommission zur

Bekämpfung der Korruption in bestimmten Politikbereichen, geht aber nicht auf Korruption innerhalb der Organe der Gemeinschaft ein. Auch in den Arbeitsprogrammen der Kommission zur Betrugsbekämpfung wird das Problem der Korruption nicht in Angriff genommen<sup>(47)</sup>.

### Zuweisung der Zuständigkeiten

6.3. Bei der Bekämpfung der internen Korruption sind die Zuständigkeiten nicht eindeutig. In dem Vermerk des Generalsekretärs vom 14. April 1997 über die in Fällen von mutmaßlichem Betrug, Unregelmäßigkeiten und Dienstvergehen zu treffenden Maßnahmen, war die Zuständigkeit der UCLAF für alle Fragen im Zusammenhang mit mutmaßlichem Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts aufgeführt. Obwohl der Direktor der UCLAF bereits im Mai 1996 die Notwendigkeit eines schriftlichen Hinweises zur Klarstellung der Zuständigkeiten der UCLAF in Bezug auf die Korruptionsbekämpfung betont hat, gibt es nach wie vor keine eindeutige, förmliche schriftliche Anweisung dazu, welche Dienststelle diese Aufgabe wahrzunehmen hat.

6.4. Derzeit bearbeitet die UCLAF etwa 40 Fälle, die einen „volet interne“ (internen Aspekt) aufweisen. Die UCLAF wählte diesen Begriff, weil die Grenzen zwischen Korruption, Interessenkonflikt, Günstlingswirtschaft oder Mißmanagement oft schwer zu erkennen sind, und die Fälle möglicherweise eine oder mehrere der oben beschriebenen Komponenten enthalten. Die Mehrzahl dieser Fälle steht im Zusammenhang mit den Direktausgaben, einige fallen aber auch in den Bereich des EAGFL-Garantie und der Strukturfonds.

### Fehlen eindeutiger Leitlinien für behördliche Ermittlungen

6.5. Obwohl man in einer Organisation in der Größenordnung der Kommission mit solchen Fällen rechnen mußte, wurde bislang kein einheitliches Verfahren für deren Abwicklung angenommen. Einige Fälle zogen sich über mehrere Jahre hin, und dennoch wurden bei den entsprechenden Ermittlungen von Fall zu Fall Lösungen aus dem Stegreif gefunden. Es gibt keine eindeutigen Leitlinien für die Durchführung behördlicher Ermittlungen. Offene Fragen bestehen nach wie vor im Zusammenhang mit den Befugnissen der UCLAF-Beamten und des Sicherheitsbüros bei der Durchsuchung von Räumlichkeiten, der Beschlagnahme von Vermögen und Dokumenten und der Befragung von Beamten; auch die Rechte und Pflichten der Verdächtigen sind nicht geklärt. Ferner — und das wiegt vielleicht noch schwerer — ist offen, in welchem Stadium die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden informiert werden müssen, d. h., wann sich der

<sup>(45)</sup> Im Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung (siehe Ziffer 2.4), in der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung der Korruption vom 15. Dezember 1995 (Berichterstatte Fr. Salisch), im Aktionsplan der Hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ABl. C 251 vom 15.8.1997, wird auf die Bedeutung einer verstärkten Bekämpfung der Korruption hingewiesen. Ferner wurde am 6. Oktober 1997 ein gemeinsamer Standpunkt zu den Verhandlungen im Europarat und in der OECD über die Bekämpfung der Korruption festgelegt, ABl. L 279 vom 13.10.1997.

<sup>(46)</sup> KOM(97) 192 endg. Dieses Dokument wurde von der Task-force „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ ausgearbeitet.

<sup>(47)</sup> Dieser Punkt im Arbeitsprogramm 1997 wurde vom Europäischen Parlament ausdrücklich beanstandet (siehe PE 222.169).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/21

entscheidende Übergang von einer behördlichen Ermittlung zu einer gerichtlichen Untersuchung vollzieht<sup>(48)</sup>.

6.6. Die derzeitige Situation birgt die ernsthafte und untragbare Gefahr, daß jede durchgeführte Ermittlung scheitert, weil die in solchen Fällen für die Erhebung geltenden Gesetze nicht eingehalten werden und jede weitere Strafverfolgung deshalb abgelehnt würde.

6.7. Die Regelungen für das Sammeln von Beweismaterial und dessen spätere Verwendung unterscheiden sich erheblich je nach Mitgliedstaat. Das gilt insbesondere für Urkunden, zu deren Beibringung ein Angeklagter im Rahmen einer administrativen Voruntersuchung verpflichtet wurde. Die Bestimmungen zu den Beweisverwertungsverboten bis hin zur Frage, ab wann der Verdächtige als Beschuldigter anzusehen ist und somit besondere Rechte für ihn gelten (insbesondere das Recht auf Kenntnis der erhobenen Vorwürfe, das Recht auf Aussageverweigerung, das Recht auf Vertretung durch einen Verteidiger seiner Wahl usw.) sind ebenfalls in jedem Mitgliedstaat verschieden<sup>(49)</sup>.

## Durchsetzung einer „Null-Toleranz“-Politik

6.8. Viele der Fälle, in denen die UCLAF ermittelte, wurden von Mitarbeitern der Kommission ausgelöst, die ihre Verdachtsmomente in bezug auf andere Beamte äußerten. Dies hat sich in allen Organisationstypen als eine der wichtigsten Informationsquellen bei der Aufdeckung von Korruption erwiesen<sup>(50)</sup>. Um ein für diese Art von Informationsfluß geeignetes Klima zu schaffen, wo Betrugs- oder Korruptionshandlungen nicht toleriert werden, muß die Politik der Kommission klar und eindeutig sein.

6.9. Die Organisationskultur muß von einer Betrug ablehnenden Einstellung geprägt sein, und das Management muß zeigen können, daß bei jedem Verdacht auf Betrug in den eigenen Reihen, Korruption, Dienstvergehen oder Mißmanagement professionell ermittelt wird und bei Bestätigung des Verdachts angemessene, strenge und transparente Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden. Wenn diese sogenannte „Null-Toleranz“-Politik<sup>(51)</sup> in den Organen der Gemeinschaft zur Anwendung kommt, muß dies auf Grundlage der rigorosen Anwendung der Bestimmungen des Statuts und der Haushaltsordnung geschehen. In diesem Zusammenhang fehlt es allerdings an Definitionen und Leitlinien hinsichtlich der Fälle, in denen die Handlungsträger des Haushaltsvoll-

zugs — Anweisungsbefugte, Finanzkontrolleure, Rechnungsführer und Zahlstellenverwalter — disziplinarisch belangt werden und zum Schadenersatz verpflichtet sind, wie der Hof bereits beanstandet hat<sup>(52)</sup>.

6.10. Ferner sollte die Verpflichtung bestehen, jeden Verdacht auf Betrug und Korruption den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden. In diesem Zusammenhang muß in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, daß das „Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen“ weder dafür verwendet werden kann noch dafür verwendet wird, ein Mitglied des Personals oder des Managements zu schützen. Überdies sollte die Kommission von der zuständigen Justizbehörde eines Mitgliedstaates keineswegs verlangen, ihr Ersuchen auf Aufhebung der Immunität durch Einsendung rechtserheblicher Dokumente zu rechtfertigen. Ein auf den jeweiligen innerstaatlichen Regelungen und Verfahren basierendes, begründetes Ersuchen sollte ausreichen. Ist die Kommission überzeugt, daß der betreffende Beamte seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, kann sie ihm gemäß Artikel 24 des Statuts rechtlichen Schutz gewähren. Hier sei darauf hingewiesen, daß nur in einer formellen gerichtlichen Untersuchung und gegebenenfalls in einem Rechtsverfahren festgestellt werden kann, ob ein Beschuldigter im Sinne des Strafrechts schuldig ist oder nicht<sup>(53)</sup>.

## Festgestellte Probleme

6.11. Derzeit ist die Politik der Kommission alles andere als eindeutig; Fälle werden über Jahre verschleppt, Mitarbeiter von ihren Posten zwar versetzt, behalten aber ihre Stelle innerhalb des Organs<sup>(54)</sup>. In vielen der geprüften Fälle gelang es der UCLAF nicht, ausreichende Beweise für Bestechung zu erbringen. Das könnte darauf zurückzuführen sein, daß sich der ursprüngliche Verdacht als unhaltbar erwies, aber auch darauf, daß es der UCLAF nicht gelang, die Verletzung einer Dienstpflicht aufzudecken. In jedem Fall ist es für die UCLAF schwierig ausreichend Beweise beizubringen, wenn Zahlungen z. B. über Dritte erfolgt sind, da kein europäisches Organ befugt ist, Hausdurchsuchungen vorzunehmen, Bankkonten zu prüfen usw. Derartige Schritte sind nur mit

<sup>(48)</sup> Auch der Bösch-Bericht (PE 222 169, Seite 4) bemängelt die „Korruption in den eigenen Reihen der Kommission und die Unangemessenheit von Vorkehrungen für den Umgang damit“.

<sup>(49)</sup> Siehe „Corpus Juris“, II, S. 31 ff.

<sup>(50)</sup> Zero tolerance, S. Burns, Accountancy, August 1997.

<sup>(51)</sup> Siehe „Fraud without Frontiers, An Executive Summary of the Study for the EC on International Fraud within the European Union“, Deloitte & Touche European Fraud and International Disputes Group, Seite 1.

<sup>(52)</sup> Stellungnahme Nr. 4/97 des Rechnungshofes zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft, ABL C 57 vom 23.2.1998. Nachstehend Stellungnahme Nr. 4/97 genannt.

<sup>(53)</sup> Siehe Beschluß des Gerichtshofes vom 13. Juli 1990, Rechtsache C-2/88 Imm. Zwartfeld, Slg. 1990, I-3372, Randnr. 19.

<sup>(54)</sup> Auch der Bösch-Bericht (PE 222 169, Seite 18) beklagt die fehlende „Null-Toleranz“-Politik: „Eine Reihe von Fällen in jüngster Vergangenheit haben die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, wie eine relativ laxen Finanzkultur innerhalb der Kommission Fälle von Korruption unter ihren Mitarbeitern ermöglicht hat, die, was vielleicht noch besorgniserregender ist, lange Zeit nicht untersucht werden“.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/22

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

Zustimmung der Betroffenen durchführbar oder nach Genehmigung durch die zuständigen Justizbehörden. Dennoch fand die UCLAF in allen mutmaßlichen Bestechungsfällen eindeutige Beweise für Dienstvergehen (schwerwiegendes Mißmanagement, Günstlingswirtschaft, Interessenkonflikt usw.). Es wurden jedoch nur in Ausnahmefällen Disziplinarverfahren eingeleitet<sup>(55)</sup>.

6.12. In manchen Fällen wurde — während der Ermittlung oder nach Vorlage eines Abschlußberichts der UCLAF — eine behördliche Ermittlung durchgeführt, die sich weder auf das Statut noch einen anderen Rechtstext stützen kann. In solchen Fällen wird der mit der *Ad-hoc*-Untersuchung beauftragte Beamte (gewöhnlich ein gegenüber der betroffenen GD unabhängiger Direktor) voraussichtlich auf Schwierigkeiten stoßen: Aufnahme des Protokolls der Anhörungen/Unterredungen/Vernehmungen; Anwesenheit von Anwälten; Suche nach/Beschlagnahme von Dokumenten). Auch für die Durchführung solcher Ermittlungen gibt es keine Leitlinien.

6.13. Nach dem derzeitigen Stand der Erfahrungen stellt sich die Frage, ob die UCLAF in ihrer derzeitigen Struktur für Korruptionsfälle, in die Mitarbeiter der Kommission verwickelt sind, überhaupt zuständig sein sollte. Diese Zuständigkeit könnte mit der für eine erfolgreiche Ermittlungstätigkeit der UCLAF erforderlichen Partnerschaft mit den operationellen GD unvereinbar sein. Die Einrichtung einer eigenen Einheit sollte in Erwägung gezogen werden, der automatisch jeder Verdacht auf Bestechung mitgeteilt wird und die über die Befugnis und Ressourcen zur Durchführung aller erforderlichen Ermittlungen verfügt.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNG

7.1. Da es sich hier um keine tiefgreifende Prüfung in den Mitgliedstaaten bzw. den operationellen GD der Kommission handelt, konzentrieren sich die Prüfungsfeststellungen auf die UCLAF. Die Kommission hat — insbesondere seit 1990 — große Anstrengungen bei der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts unternommen; die Folge ist ein verbessertes rechtliches und administratives Regelwerk für die Betrugsbekämpfung. Ende 1994 begann die Kommission damit, die UCLAF als zentrale Dienststelle mit den erforderlichen Fachkenntnissen in den Bereichen Finanzen, Polizei, Zoll, Justiz und Steuerwesen einzurichten. Gleichwohl sind Verbesserungen bei den Sicherheitsmaßnahmen, den internen Verwaltungsabläufen, „Intelligence“- und Informationssystemen sowie der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten unerlässlich.

7.2. Eine Gesamtbewertung der von UCLAF bislang erzielten Ergebnisse erweist sich als schwierig. Die Anga-

ben zu den von den Mitgliedstaaten gemeldeten und in die Jahresberichte zur Betrugsbekämpfung aufgenommenen Wiedereinziehungen sind nicht zuverlässig. Ferner geht daraus nicht hervor, ob diese Wiedereinziehungen auf die Arbeit der UCLAF oder die der einzelstaatlichen Behörden zurückzuführen sind. Im Bereich der Direktausgaben gibt es keine einfach zugänglichen Angaben zu dem aufgrund der von UCLAF durchgeführten Ermittlungen insgesamt wiedereinzuziehenden Betrag. Und schließlich wurden die „Schwarze Liste“ und die „Betrugssicherheit“ von Rechtsakten erst kürzlich eingeführt und haben somit bislang nur beschränkt Wirkung gezeitigt.

7.3. Die UCLAF braucht ein Verwaltungssystem, in dem Informationen zum Stand aktueller oder früherer Fälle enthalten sind, und zwar vom Empfang oder der Erlangung des ersten Verdachts bis hin zur behördlichen Ermittlung, Einschaltung der einzelstaatlichen Behörden, strafrechtlichen Ermittlung, Verfolgung, zum Rechtsverfahren, Urteil und zur Wiedereinziehung. In Ermangelung eines derartigen Systems ist eine Gesamtbewertung der Leistungen der UCLAF praktisch unmöglich.

7.4. Im Rahmen eines ehrgeizigen Programms, den Betrug auf allen Ebenen gleichzeitig zu bekämpfen (Verhütung, Zusammenarbeit in den Bereichen Vollstreckung, Verwaltung und Justiz) wurden die ersten Schritte getan. Noch sind gewaltige Anstrengungen vonnöten, um diese Initiativen voll und ganz in die Tat umzusetzen. Bislang ist noch kein einziges der im Rahmen der dritten Säule angenommenen Übereinkommen und Protokolle ratifiziert worden.

7.5. Bei Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts handelt es sich häufig um ein grenzüberschreitendes Phänomen. Die Vollstreckungsbehörden arbeiten aber nach unzähligen unterschiedlichen Verfahren und in nicht aufeinander abgestimmter Abfolge auf äußerst zeitraubende Art und Weise. Im Gegensatz dazu können die Betrugstäter selbst bei Benutzung ihrer internationalen Kontaktnetze „in Echtzeit“ operieren. Mit den vorhandenen Verfahren ist der neuen, vernetzten Kriminalität schlichtweg nicht beizukommen. Amtshilfe durch die Kommission sowie der Informationsaustausch zwischen der UCLAF und den Justizbehörden der Mitgliedstaaten sind ein erster Schritt zur Lösung dieses Problems. Ein wesentliches Hindernis besteht jedoch nach wie vor im Fehlen von gemeinsamen Normen für die Beweisführung; dies hat zur Folge, daß die in einem Mitgliedstaat zusammengetragenen Beweise in einem anderen Mitgliedstaat nicht anerkannt werden. Daher bedarf es eines „Europäischen Rechtsraums“<sup>(56)</sup> mit eindeutigen, klar umrissenen Zielen, in denen die besondere Verantwortung der Organe im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zum Ausdruck kommt.

<sup>(55)</sup> Siehe auch Stellungnahme Nr. 4/97 des Hofes, insbesondere Ziffern 5.20—5.23.

<sup>(56)</sup> Rede von Parlamentspräsident Klaus Hänsch vor der interparlamentarischen Konferenz zum Thema Betrug, die auf Betreiben des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 23. und 24. April 1996 abgehalten wurde.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/23

7.6. Die UCLAF hat eine schwierige Aufgabe zu bewältigen. Sie hat Verwaltungsfunktionen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Bereich der ersten Säule wahrzunehmen. Ihr obliegen aber auch Zuständigkeiten im Zusammenhang mit gerichtlichen Untersuchungen, die in die dritte Säule fallen, ohne Unterstützung durch eine unabhängige Europäische Justizbehörde, die Untersuchungen einleiten und führen sowie, wenn nötig, Strafverfolgung betreiben kann. Die in Ziffer 3.4 beschriebene Schnittstelle für Zusammenarbeit mit Strafrechtssachverständigen, kann nur als Lösungsansatz für die gegebenen Probleme angesehen werden<sup>(57)</sup>. Am 25. November 1997 legte die Kommission dem Haushaltskontrollausschuß des Parlaments eine Mitteilung (DOK(SEK 97)2182/2) über ein

„Gezielteres Vorgehen gegen fachliche Unzulänglichkeiten, finanzielle Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption“ vor.

7.7. Die UCLAF ist nicht befugt, Erhebungen in bezug auf andere Organe der Gemeinschaft durchzuführen. Das muß auf Gemeinschaftsebene als gravierender Mangel im rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die Betrugsbekämpfung angesehen werden. Dieses Problem sollte vorrangig gelöst werden, und jeder Vorschlag zur Umstrukturierung der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene muß dem Rechnung tragen. Es ist in diesem Zusammenhang auch erforderlich, die Zuständigkeiten von Europol und der UCLAF so festzulegen, daß sich automatisch Synergieeffekte ergeben.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 10. und 11. Juni 1998 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Bernhard FRIEDMANN

*Präsident*

---

<sup>(57)</sup> Damit ist aber nicht das Problem gelöst, daß die UCLAF bei den anderen europäischen Organen keine Ermittlungen in bezug auf Betrügereien durchführen darf. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist es fraglich, ob die UCLAF überhaupt zuständig sein sollte.



## ANHANG I

### RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DIE BETRUGSBEKÄMPFUNG

#### Einleitung

1. Praktisch die gesamten Eigenmittel der Gemeinschaft werden von den Mitgliedstaaten erhoben, und etwa 80 % der Gemeinschaftsmittel (insbesondere EAGFL-Garantie und Strukturfonds) werden von den Mitgliedstaaten an die Endbegünstigten ausgezahlt (indirekte Ausgaben). Die Agrarausgaben werden von einzelstaatlichen Zahlstellen abgewickelt. Die Strukturfonds werden — vor allem auf regionaler und lokaler Ebene — von den für die Durchführung der Gemeinschaftsprogramme zuständigen einzelstaatlichen Behörden verwaltet. Der Kommission kommt eine wichtige Funktion bei der Koordinierung und Überwachung zu. In der letzten Zeit erfolgte Änderungen der Rechtsvorschriften führten zu einer Ausweitung der Aufgaben der Kommission bei Überprüfungen.

2. Die direkten Ausgaben nimmt die Kommission selbst anhand von Verträgen vor, wobei den Mitgliedstaaten hier keine förmlichen Verpflichtungen zukommen. Das gilt für die Bereiche Verwaltung, Energie, Forschung, Umwelt, Binnenmarkt, Industrie, Tourismus, Kultur und audiovisuelle Medien, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und die Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas (PHARE), den neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (TACIS), den Mittelmeerländern (MED) sowie den Ländern Lateinamerikas und Asiens.

#### Die zwei Säulen und die Betrugsbekämpfung

3. Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (EUV) entstand ein neuer institutioneller Rahmen für die Betrugsbekämpfung, der in der ersten und der dritten Säule angesiedelt ist.

#### Die erste Säule

##### *Bestimmungen in den drei Gemeinschaftsverträgen*

4. Das Ziel, Betrug zu bekämpfen, wurde in besonderen Bestimmungen förmlich in die drei Gemeinschaftsverträge aufgenommen: den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), den Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Diese Verträge gehören zur sogenannten ersten Säule der institutionellen Struktur der Union (Artikel 209a EGV, 183a EAGV sowie 78i EGKS). Darin kommt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten unmißverständlich zum Ausdruck<sup>(1)</sup>: „Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten“. Die Mitgliedstaaten müssen ihre „Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien [koordinieren]. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden“.

5. Als Hüterin der Verträge hat die Kommission dafür Sorge zu tragen, daß diese Verpflichtung eingehalten wird. Um sicherzustellen, daß die finanziellen Interessen der Gemeinschaft so wirksam wie möglich geschützt werden, wird die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vom Subsidiaritätsprinzip bestimmt.

6. Am 16. und 17. Juni 1997 erwog der Europäische Rat von Amsterdam einige Vorschläge für Vertragsänderungen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Ein Vorschlag Dänemarks betreffend die Aufnahme einer spezifischen Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich der Betrugsbekämpfung wurde angenommen. Der Vertragsentwurf sieht vor, Artikel 209a um einen Absatz zu ergänzen, der die Annahme solcher Maßnahmen nach Anhörung des Rechnungshofes und im Wege des Miteinscheidungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit ermöglichen soll<sup>(2)</sup>. In dem Absatz heißt es aber auch, daß die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege von diesen Maßnahmen unberührt bleiben<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Siehe Rechtssache 68/88 Kommission gegen Griechische Republik, Slg. 1989, 2965, Randnr. 24.

<sup>(2)</sup> Verordnungen betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft müssen bislang gemäß Artikel 235 EGV, d. h. einstimmig, angenommen werden.

<sup>(3)</sup> Siehe Fachausschuß des Parlaments des Vereinigten Königreichs zum Europarecht, Programm zur Betrugsbekämpfung, London 1997, Seite xxiv.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/25

## *Beratender Ausschuß und Betrugsprävention*

7. Am 23. Februar 1994 nahm die Kommission einen Beschluß<sup>(4)</sup> zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (CoCoLaf)<sup>(5)</sup> an. Er soll die Kommission in allen horizontalen Fragen der Vorbeugung und Strafverfolgung auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung sowie zum Rechtsschutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beraten. Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission (UCLAF). Er kann eigene Arbeitsgruppen zur Prüfung spezieller Fragen bilden.

## *Horizontale Regelungen*

### *Berichterstattung und Überprüfungen*

8. Gemäß der derzeitigen Rechtslage im Rahmen der ersten Säule obliegt die Verantwortung für die Bekämpfung von Betrügereien zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in erster Linie den Mitgliedstaaten. Sie verfügen durch ihre Behörden über die erforderlichen Mittel zur Aufdeckung, Überwachung, Bekämpfung und Sanktionierung von Betrügereien zum Nachteil des EU-Haushalts. Dabei sind Fluß und Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen ein ausschlaggebender Faktor bei der Ausrichtung der Arbeit der Kommission. Deshalb gibt es nun für eine ganze Reihe von Politikbereichen Verordnungen, in denen die Verpflichtungen sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Berichterstattung über Betrug und Unregelmäßigkeiten festgelegt sind.

9. Zu den für die Überprüfungen der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft geltenden Verordnungen kann ganz allgemein festgestellt werden, daß die Schutzmaßnahmen auf der Einnahmenseite effizienter sind als auf der Ausgabe- und hier wiederum die Agrarausgaben anscheinend besser überwacht werden als Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds. Die für die Eigenmittel und einen Teil der Agrarausgaben (vor allem im Zusammenhang mit Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse) zuständigen Zollbehörden können auf die Zollfahndungsdienste zurückgreifen, die über eine langjährige Erfahrung im Bereich der Betrugsbekämpfung verfügen.

10. Im Gegensatz dazu fallen die Kontrollen für die sonstigen Ausgaben im Agrarsektor und für die Strukturfonds in die Zuständigkeit jener Verwaltungsstellen oder Behörden, die mit der Durchführung der Gemeinschaftsprogramme — vor allem auf regionaler und lokaler Ebene — befaßt sind. Sie sind in den seltensten Fällen damit vertraut, wie sie großangelegte oder raffinierte Betrügereien bekämpfen sollen. Deshalb neigen sie dazu, auf die klassische Rechnungs- und Buchprüfung zurückzugreifen und spielen damit bei der Aufdeckung des großangelegten und organisierten Verbrechens keine wirklich effiziente Rolle<sup>(6)</sup>.

11. In Anbetracht der Tatsache, daß der dem EAGFL-Garantie zugewiesene Anteil aus dem Gemeinschaftshaushalt in den letzten Jahren rückläufig war, während die Ausgaben für Strukturmaßnahmen gestiegen sind, sollte die Kommission den Schwerpunkt bei ihrer Betrugsbekämpfung überprüfen und gegebenenfalls neu setzen, um diesem Wandel Rechnung zu tragen.

12. Die Verordnung (EG) Nr. 2988/95 des Rates<sup>(7)</sup> legt horizontale Regelungen für die Kontrollen, Maßnahmen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen durch die Gemeinschaft für fast alle Bereiche im Rahmen der ersten Säule fest<sup>(8)</sup>. Darin wird der Begriff Unregelmäßigkeit erstmals als Betrug, Gesetzesmißbrauch und jede andere Nichterfüllung von Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht mit negativen Auswirkungen auf die Finanzen der Organe (Einnahmen oder Ausgaben) definiert<sup>(9)</sup>. Neben dem Entzug sämtlicher erlangter Vorteile legt die Verordnung auch die Bedingungen für mögliche Maßnahmen und etwaige verwaltungsrechtliche oder finanzielle Sanktionen der Gemeinschaft gegenüber juristischen oder natürlichen Personen fest, die sich einer Zuwiderhandlung schuldig machen.

<sup>(4)</sup> Beschluß 94/140/EG, ABl. L 61 vom 23.2.1994.

<sup>(5)</sup> Wesen und Aufgaben der verschiedenen mit der Betrugsbekämpfung befaßten Sektorausschüsse (Ausschuß für gegenseitige Amtshilfe, Beratender Ausschuß für Eigene Mittel, Ständiger Ausschuß für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Indirekten Steuern) oder Unterausschüsse (Untergruppe Unregelmäßigkeiten im Agrarsektor, Untergruppe Wiedereinziehungen innerhalb des Ausschusses für Eigene Mittel, Untergruppe Betrugsbekämpfung innerhalb des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Indirekten Steuern) blieben davon unberührt.

<sup>(6)</sup> Hier sei darauf verwiesen, daß die Kommission am 15. Oktober 1997 detaillierte Leitlinien für die von den Mitgliedstaaten bei aus den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen durchzuführenden Kontrollen beschlossen hat; siehe Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission vom 15.10.1997, ABl. L 290 vom 23.10.1997.

<sup>(7)</sup> ABl. L 312 vom 23.12.1995.

<sup>(8)</sup> Diese Verordnung gilt für sämtliche Ausgaben und die gesamten traditionellen Eigenmittel mit Ausnahme der MwSt.

<sup>(9)</sup> Diese Definition der Unregelmäßigkeit umfaßt sowohl die einfache Unterlassung infolge von Irrtum oder Fahrlässigkeit, die sich negativ auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken könnte, als auch vorsätzliche und absichtliche Handlungen, die in den enger gefaßten Begriff des Betrugs laut Definition im Strafrechtsübereinkommen fallen.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 230/26

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

13. Aus der Systematik der Haftbarmachung von Betrugstätern, die für oder unter dem Deckmantel einer Organisationseinheit, die Entscheidungsträger ist, handeln, ergibt sich, daß das betreffende Unternehmen strafrechtlich voll verantwortlich zu machen ist. Auch in bezug auf die Verantwortlichkeit von Marktbeteiligten bei Vergehen seitens der für ihr Unternehmen tätigen Mitarbeiter werden Bestimmungen festgelegt.

14. Ferner sieht die Verordnung einen Kontrollmechanismus vor, indem sie allgemeine Rahmenbedingungen für Überprüfungen festlegt, wobei detaillierte Bestimmungen in einer gesonderten Verordnung betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission<sup>(10)</sup> oder in sektorbezogenen Verordnungen niedergelegt werden.

## *Verordnungen betreffend die Berichterstattung*

*Tabelle 1.1: Grundverordnungen betreffend die Berichterstattung über Betrug und Unregelmäßigkeiten*

Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfungen)	Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates <sup>(1)</sup>
EAGFL-Garantie	Artikel 3 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates <sup>(2)</sup>
Strukturfonds	Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates <sup>(3)</sup> Artikel 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission <sup>(4)</sup>
Kohäsionsfonds	Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates <sup>(5)</sup> Artikel 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1831/94 der Kommission <sup>(6)</sup>
Gegenseitige Unterstützung im Zoll- und Agrarbereich	Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates <sup>(7)</sup>

<sup>(1)</sup> ABL L 155 vom 7.6.1989. Diese Verordnung des Rates wurde durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 1355/96 des Rates geändert, ABL L 175 vom 13.7.1996.

<sup>(2)</sup> ABL L 67 vom 14.3.1991.

<sup>(3)</sup> ABL L 374 vom 31.12.1988.

<sup>(4)</sup> ABL L 178 vom 12.7.1994.

<sup>(5)</sup> ABL L 130 vom 25.5.1994.

<sup>(6)</sup> ABL L 191 vom 27.7.1994.

<sup>(7)</sup> ABL L 144 vom 2.6.1981.

15. Die Vielzahl der im Rahmen dieses Regelwerks eingehenden Informationen sollte die von der Kommission benötigte angemessene Transparenz für die Überwachung der Fälle auf Finanz-, Verwaltungs- und Justizebene sowie für operationelle Überprüfungen liefern.

## *Verordnungen betreffend die Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene*

16. Die Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates<sup>(11)</sup> legte die Vorgangsweise für die gegenseitige Unterstützung zwischen den in den Mitgliedstaaten für den Zoll- und Agrarbereich zuständigen Behörden sowie die Bedingungen für deren Zusammenarbeit mit der Kommission fest. Sie regelt auch den Informationsaustausch für Fälle, in denen noch keine rechtserheblichen Fakten festgestellt wurden, die aber bereits Gegenstand von Ermittlungen sind oder künftig sein werden. Im Jahr 1997 verabschiedete der Rat eine neue Verordnung (EG) und ersetzte damit die Verordnung (EWG) Nr. 1468/81, um die Maßnahmen bei der Betrugsbekämpfung besser zu organisieren und einen konsequenten Schutz der Außengrenzen der Gemeinschaft durch die Ausweitung der gegenseitigen Amtshilfe und Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu gewährleisten<sup>(12)</sup>. Die Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates legt die Bestimmungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung fest.

<sup>(10)</sup> Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates, ABL L 292 vom 15.11.1996.

<sup>(11)</sup> ABL L 144 vom 2.6.1981.

<sup>(12)</sup> Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung, ABL L 82 vom 22.3.1997.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/27

17. Im Bereich der Strukturfonds gilt für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Grundsatz der Partnerschaft. Das setzt einen engen Dialog zwischen der Kommission und allen zuständigen einzelstaatlichen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in jeder Phase der Programmplanung voraus. In Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates<sup>(13)</sup> heißt es dazu, daß die Partnerschaft unter uneingeschränkter Wahrung der institutionellen, rechtlichen und finanziellen Zuständigkeiten der Partner zu erfolgen hat.

## Verordnungen betreffend die Kontrollen

18. Mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wurde ein doppelter Ansatz bezüglich der Kontrollen vor Ort angenommen. Einerseits werden in Artikel 8 der Verordnung einige allgemeine Verpflichtungen im Hinblick auf die klassischen, von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen festgelegt. Über sektorbezogene Gemeinschaftsvorschriften wird dafür gesorgt, daß die Kontrollen gemeinschaftsweit ein gleichwertiges Niveau aufweisen. Andererseits werden in Artikel 9 der Verordnung bestimmte Regelungen für Überprüfungen durch die Kommission festgelegt; diesbezüglich finden sich einige genauere Bestimmungen in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96<sup>(14)</sup> des Rates und den sektorbezogenen Regelungen.

19. Die Mitgliedstaaten sind somit für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowohl in bezug auf Maßnahmen zur Einziehung von Einnahmen als auch für Finanzierungen aus dem EAGFL-Garantie und den Strukturfonds zuständig. Es ist ihre Aufgabe, Maßnahmen zur Verhütung und Verfolgung von Betrug und Unregelmäßigkeiten sowie zur Wiedereinziehung von hinterzogenen oder zu Unrecht gezahlten Beträgen zu treffen. Die Kommission hat den reibungslosen Ablauf der entsprechenden Verfahren zu überwachen. Besondere Verordnungen verleihen ihr die Befugnis, in Eigeninitiative direkte Überprüfungen vor Ort durchzuführen oder von den einzelstaatlichen Behörden die Durchführung von speziellen Kontrollen zu fordern, an denen Beamte der Kommission teilnehmen können (siehe Tabelle).

Tabelle I.2: Grundverordnungen betreffend die Kontrollen

Eigenmittel	Artikel 18 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates <sup>(1)</sup>
EAGFL-Garantie	Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates <sup>(2)</sup> Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates <sup>(3)</sup>
Strukturfonds	Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates <sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Diese Verordnung wurde geändert durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 1355/96 des Rates, ABl. L 175 vom 13.7.1996.

<sup>(2)</sup> ABl. L 94 vom 28.4.1970.

<sup>(3)</sup> Neben diesen horizontalen Verordnungen gibt es auch Verordnungen betreffend die spezifischen Gemeinsamen Marktorganisationen (z. B. Verordnung (EWG) Nr. 2048/89 des Rates mit Grundregeln über die Kontrollen im Weinsektor, ABl. L 202 vom 14.7.1989, und Verordnung (EWG) Nr. 1319/85 betreffend die Verstärkung der Kontrollen der Anwendung der Gemeinschaftsregelung für Obst und Gemüse, ABl. L 137 vom 27.5.1985.

<sup>(4)</sup> ABl. L 193 vom 31.7.1993.

## Überprüfungen und Kontrollen zur Betrugsbekämpfung

20. Die am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates legt eine neue, horizontale Rechtsgrundlage fest, aufgrund deren die Kommission befugt ist, in Form von direkten Ermittlungen bei Wirtschaftstreibern<sup>(15)</sup> spezielle Kontrollen und Überprüfungen im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung durchzuführen. Damit rundet sie die derzeit von den verschiedenen Kommissionsdienststellen durchgeführten Überprüfungen ab, die sicherstellen sollen, daß die Gemeinschaftsverordnungen in den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt werden.

21. Durch die neue Verordnung wurden die Befugnisse der Kommission zur Durchführung von Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten ausgebaut. Das heißt, die rechtlichen Rahmenregelungen, innerhalb deren die Kommission agieren darf, werden eindeutig festgelegt und die grundsätzliche Zuständig-

<sup>(13)</sup> ABl. L 185 vom 15.7.1988, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates, ABl. 193 vom 31.7.1993.

<sup>(14)</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996.

<sup>(15)</sup> Ausgenommen MwSt. und Bereiche ohne Auswirkung auf den Unionshaushalt.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 230/28

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

keit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet bleibt unverändert bestehen. Gemäß Subsidiaritätsprinzip kann die Kommission Überprüfungen und Kontrollen zur Betrugsbekämpfung nur dann durchführen, wenn sie definitiv einen Beitrag leisten kann. Deshalb werden in der Verordnung die Bereiche, in denen Überprüfungen und Kontrollen vor Ort durchgeführt werden können, festgelegt:

- um schwerwiegende oder grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten oder Unregelmäßigkeiten, an denen in mehreren Mitgliedstaaten handelnde Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sein könnten, aufzudecken;
- um Unregelmäßigkeiten aufzudecken, wenn es sich aufgrund der Lage in einem Mitgliedstaat in einem Einzelfall als erforderlich erweist, die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zu straffen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen zu erreichen und damit zu gewährleisten, daß die Interessen überall in der Gemeinschaft in gleichem Umfang geschützt werden;
- wenn der betreffende Mitgliedstaat dies beantragt.

22. In der Verordnung wird weiter ausgeführt, daß neben Marktbeteiligten, die Gelder aus dem Gemeinschaftshaushalt erhalten oder ihm Gelder schulden, auch andere Wirtschaftsteilnehmer (Lieferanten, Spediteure, Versicherungsgesellschaften usw.) Gegenstand von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort sein können. Die Bediensteten der Kommission haben in dem gleichen Maße wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Behörden Zugang zu allen Informationen und Unterlagen, können Stichproben entnehmen und Räumlichkeiten betreten. Gegebenenfalls können sie die Behörden des Mitgliedstaates um Unterstützung ersuchen.

## Die dritte Säule

23. Titel VI EUV sieht verschiedene Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (dritte Säule) vor. In diesem Titel geht es um verschiedene Fragen im gemeinsamen Interesse, insbesondere um die Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die Zusammenarbeit im Zollwesen. Darüber hinaus deckt er die polizeiliche Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen ab, insbesondere schwere Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol)<sup>(16)</sup> (Artikel K.1 Absätze 5 bis 9).

24. Zur Koordinierung ihres Vorgehens unterrichten und konsultieren die Mitgliedstaaten einander im Rat. Sie begründen hierfür eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Verwaltungsbehörden. Der Rat kann auf Initiative eines jeden Mitgliedstaates oder der Kommission gemeinsame Standpunkte festlegen, gemeinsame Maßnahmen annehmen und Übereinkommen oder Protokolle ausarbeiten (Artikel K.3).

25. Um die Unvereinbarkeiten der den Betrug regelnden Bestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die Nährboden für den internationalen Betrug sind<sup>(17)</sup>, einzuschränken, unterbreitete die Kommission gemäß Artikel K.3 Absatz 2 einen Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates zur Ausarbeitung eines Übereinkommens über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft<sup>(18)</sup>. Am 26. Juli 1995 nahm der Rat einen Rechtsakt über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>(19)</sup> an. Zweck dieses Übereinkommens ist es, eine gemeinsame Definition des Betrugs und anderer schwerwiegender Vergehen zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts festzulegen, den Grundsatz eines spezifischen Tatbestands in das Strafrecht der Mitgliedstaaten aufzunehmen sowie Bestimmungen im Hinblick auf angemessene Sanktionen, Gerichtsbarkeit, Auslieferung und die gegenseitige Amtshilfe einzuführen. Schwerer Betrug mit einem Schadensvolumen von mehr als 50 000 ECU muß zu einer Straftat werden, auf die eine Freiheitsstrafe steht und die zu einer Auslieferung führen kann. Entscheidungsträger in einem Unternehmen sollten strafrechtlich verantwortlich gemacht werden, wenn auch nach den Grundsätzen des innerstaatlichen Rechts. Ferner enthält das Übereinkommen Vorschriften zur Zentralisierung der Strafverfolgung sowie zum Grundsatz der Auslieferung und Verfolgung.

<sup>(16)</sup> Siehe Übereinkommen vom 26.7.1995 über die Errichtung eines europäischen Polizeiamts, ABL C 316 vom 27.11.1995.

<sup>(17)</sup> Die Merkmale, die zur Unvereinbarkeit der verschiedenen einzelstaatlichen Systeme führen, waren Gegenstand einer Reihe von Studien (siehe Corpus Juris oder die unter der Leitung von Prof. Delmas-Marty durchgeführte und im Jahresbericht 1993 zur Betrugsbekämpfung zitierte Studie KOM(94) 94 endg.).

<sup>(18)</sup> ABL C 216 vom 6.8.1994. Bereits im März 1994 unterbreitete das Vereinigte Königreich einen Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme bei den strafrechtlichen Sanktionen.

<sup>(19)</sup> ABL C 316 vom 27.11.1995.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/29

26. Am 27. September 1996 unterzeichneten die Justizminister das erste Protokoll<sup>(20)</sup> zum Übereinkommen bezüglich der Korruption zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Hauptzweck dieses Protokolls ist das Schließen von Lücken in den bestehenden Strafrechtsvorschriften zur Korruption im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, wenn Beamte der Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten beteiligt sind. Die Kommission hatte bereits in ihrem Vertragsentwurf 1976 ein weiteres Rechtsinstrument bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Beamten und anderen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften vorgeschlagen, doch kam die Diskussion darüber nie wirklich in Gang. In einer Entschließung vom 11. März 1994 forderte das Parlament die Kommission unter Berufung auf Artikel 138b des Vertrages auf, ein Rechtsinstrument auszuarbeiten, in dem die Verantwortlichkeit von für Ausgaben aus dem Gemeinschaftshaushalt zuständige Beamte festgelegt wird<sup>(21)</sup>.

27. Am 26. Mai 1997 verabschiedete der Rat auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 einen weiteren Rechtsakt zur Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung<sup>(22)</sup>. Dieser zusätzliche Rechtsakt war erforderlich, denn „zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen ist über das genannte Protokoll hinauszugehen und ein Übereinkommen zu erstellen, das generell auf die Bekämpfung von Bestechungshandlungen abzielt, an denen Gemeinschaftsbeamte oder Beamte der Mitgliedstaaten beteiligt sind“, da Bestechungshandlungen auch außerhalb betrügerischer Praktiken zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts möglich sind. Dieser Rechtsakt sieht vor, daß sowohl Handlungen als auch Unterlassungen als Straftat eingestuft werden. Die Gemeinschaftsbeamten werden in Belangen des Strafrechts den nationalen Beamten gleichgestellt, wobei der Immunität aufgrund des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Rechnung getragen wird. Die Mitglieder der Organe der Gemeinschaften werden eher ihren Kollegen auf nationaler politischer Ebene gleichgestellt als Beamten. Die Behörden eines Mitgliedstaats können sich in Strafsachen, in die von einem in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Organ der Gemeinschaft beschäftigte Beamte verwickelt sind, für gerichtlich zuständig erklären.

28. Da das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in gewissen Bereichen nur einige Grundprinzipien festlegte, wurde es durch ein weiteres Instrument, das Protokoll über die justitielle Zusammenarbeit<sup>(23)</sup>, ergänzt. Abgesehen von den Regelungen zur Verantwortlichkeit juristischer Personen sieht dieses Protokoll die Bestrafung von Geldwäsche sowie die Beschlagnahme von Gewinnen aus Betrugsvorfällen vor, und ferner die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Betrug, Korruption und Geldwäsche. Außerdem enthält es Regelungen für den Informationsaustausch zwischen den Justizbehörden und der Kommission, die gemäß diesem Protokoll technische und operationelle Unterstützung leisten soll.

<sup>(20)</sup> ABL C 313 vom 23.10.1996. Das Protokoll hat denselben Status und dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie das Übereinkommen, da es gemäß demselben Verfahren angenommen werden muß, d. h. gemäß Titel VI des Vertrages über die Europäische Union und insbesondere durch Ratifizierung durch die einzelstaatlichen Parlamente.

<sup>(21)</sup> ABL C 91 vom 28.3.1994.

<sup>(22)</sup> ABL C 195 vom 25.6.1997. Für die Zwecke dieses Übereinkommens wurde die Definition von Bestechlichkeit und Bestechung gemäß Protokoll beibehalten.

<sup>(23)</sup> ABL C 221 vom 19.7.1997.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 230/30

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

## ANHANG II

### FINANZMITTEL FÜR DIE BETRUGSBEKÄMPFUNG

Tabelle II.1: Finanzmittel für die Betrugsbekämpfung

Haushalts- posten	Bezeichnung	1995	1996	Stand: 31.8.1997
		Nach Mittelübertragung verfügbare Mittel		
A-3530	Dienststelle zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung	200 000	200 000	190 000
A-3531 <sup>(1)</sup>	Kontrollen, Studien, Analysen im Rahmen der Betrugsbekämpfung	3 308 000	4 000 000	3 980 000
A-3532 <sup>(2)</sup>	TAFI [textile anti-fraud initiative] (Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Textilbereich)	800 000	800 000	800 000
A-355	Europäisches Netz für Dokumentation, Koordinierung und Untersuchung zur Bekämpfung grenzüberschreitender Betrugsereignisse und Kriminalität	400 000	p.m.	p.m.
B2-101	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung	200 000		
B2-111	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei	50 000		
B2-121	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	300 000		
B2-131	Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich des Europäischen Sozialfonds	200 000		
B2-150	Betrugsbekämpfung im Bereich der Strukturmaßnahmen		750 000	750 000
B2-301	Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Bereich des Kohäsionsfonds	300 000	300 000	300 000
B2-519	Betrugsbekämpfung im Bereich der Landwirtschaft	1 650 000		
B5-910	Allgemeine Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung		4 175 000	5 000 000
B6-792	Wettbewerbsorientierte Tätigkeiten zur wissenschaftlich-technischen Unterstützung von Gemeinschaftspolitiken	993 452	800 000	916 200
B6-910	Betrugsbekämpfung im Bereich der Forschung (auf Kostenteilungsbasis)	50 000	50 000	
B7-530	Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugsereignissen im Bereich der Zusammenarbeit	100 000		
B7-650	Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugsereignissen im Bereich der Zusammenarbeit		50 000	
<b>Insgesamt</b>		<b>8 551 452</b>	<b>11 075 000</b>	<b>11 936 200</b>

<sup>(1)</sup> Haushaltslinie wird von UCLAF und den GD VI, XIX, XX und XXI gemeinsam verwaltet.

<sup>(2)</sup> Haushaltslinie wird von UCLAF gemeinsam mit GD I verwaltet.

Quelle: UCLAF.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/31

## ANHANG III

### DATENBANKEN

#### Die Datenbank IRENE

1. Die Datenbank IRENE (IRregularities (Unregelmäßigkeiten), ENquiries (Ermittlungen), Exploitation (Auswertung)) kommt seit dem 1. Dezember 1992 zum Einsatz. Zum 6.10.1997 waren darin — auf Grundlage der obligatorischen Meldungen seitens der Mitgliedstaaten — Detailinformationen über 25 619 Fälle von Betrug oder Unregelmäßigkeiten erfasst (14 332 im Bereich EAGFL-Garantie, 9 509 im Bereich Eigenmittel, 821 im Bereich Strukturfonds sowie 957 im Bereich Amtshilfe). Sie enthält insbesondere Informationen darüber, wie die Unregelmäßigkeit ausgeführt wurde, wie sie aufgedeckt wurde, welche einzelstaatlichen Behörden die Unregelmäßigkeit festgehalten haben, wie die finanziellen Folgen und Möglichkeiten zur Wiedereinzahlung aussehen sowie welche gerichtlichen und verwaltungsrechtlichen Verfahren eingeleitet wurden.

*Tabelle III.1:* Stand der Datensätze in IRENE zum 6.10.1997

Amtshilfe			957
Strukturfonds:			
	EFRE	97	
	EAGFL-Ausrichtung	363	
	FIAF	11	
	ESF	350	
	SF insgesamt		821
EAGFL-Garantie			14 332
Eigenmittel:			
	Altes System	8 900	
	Eigenmittel	609	
	EM insgesamt		9 509
Datensätze INSGESAMT:			25 619

2. Im Mitteilungsstadium ist die Unterscheidung, ob es sich um Unregelmäßigkeiten beispielsweise infolge von Schreibfehlern handelt oder um Betrug oder Fahrlässigkeit oft nicht möglich. Tatsächlich stellt sich bei der Mehrzahl der Fälle der vorsätzliche Charakter und das Ausmaß der Unregelmäßigkeit erst im Laufe der — häufig besonders langwierigen — verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren heraus.

3. Die Datenbank IRENE wurde auf zwei Ebenen konzipiert: sie soll die systematische Überwachung aller Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten gemeldet werden müssen, ermöglichen und außerdem eine „Intelligence-Funktion“ erfüllen. Schwachstellen dieser Datenbank sind jedoch die langen Verzögerungen bei den Meldungen, die Unvollständigkeit mancher Datensätze, das Fehlen von Glaubwürdigkeitsprüfungen bei den eingegangenen Informationen und die mangelnde Benutzerfreundlichkeit. Ferner werden einzelne Fälle systematisch ohne Angabe wesentlicher Details gemeldet (wo sich der Vorfall ereignet hat, die Namen von Personen oder Stellen, die betroffen sind usw.). Daher ist diese Datenbank für die konkrete Ermittlungsarbeit nur begrenzt verwertbar.

#### Die Datenbank PRE-IRENE

4. Grundsätzlich enthält die Datenbank PRE-IRENE (UCLAF-interne Datenbank zur Verwaltung der Fälle) Informationen über Fälle von (mutmaßlichem) Betrug, in denen die UCLAF ermittelt und die noch nicht Gegenstand einer speziellen Meldung durch einen Mitgliedstaat waren. Theoretisch sollten die gelieferten Daten nicht nur über spezifische Merkmale des Falles Aufschluß geben (Kategorie, Programmtypus, Land oder Region, Art der Unregelmäßigkeit, Betrug), sondern auch über Einzelheiten zur Ausübung der betrügerischen Praktiken oder Unregelmäßigkeiten und zu den laufenden Verfahren. Angestrebt wird der Ausbau der Datenbank zu einem brauchbaren Verwaltungsinstrument, das den Ermittlern die autonome

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 230/32

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

Verwaltung ihrer Fälle ermöglicht und den Verantwortlichen die Verwaltung der gesamten Ermittlungen und die Erstellung von zusammenfassenden Übersichten. Durch eine vereinfachte Abstimmung der Informationen sollen die Aktivitäten der UCLAF auf diesem Gebiet besser geplant und eine „Intelligence“-Strategie aufgebaut werden, um ein besseres Bild bezüglich der Verhütung von Betrug und der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zu erhalten. PRE-IRENE sollte dann das Herzstück einer „Intelligence“-Strategie mit zentralisierter Datenverwaltung sein. Ausgehend von der Analyse der eingegebenen Fälle sollte sie ferner Ausgangspunkt für gezielte operative Maßnahmen sein.

5. Nach Angabe der Kommission war die Datenbank PRE-IRENE im Jahr 1994 auf experimenteller Basis einsatzfähig<sup>(1)</sup>, und für 1995 waren weitere Änderungen daran vorgesehen. Anfang April 1997 wurden insgesamt 756 Fälle in dieser Datenbank verwaltet — 356 aus dem Bereich der Strukturfonds und Direktausgaben, 39 aus den Gemeinsamen Agrarmarktorganisationen, 260 Fälle bei der Ein- oder Ausfuhr von Agrarerzeugnissen sowie 101 Fälle im Bereich der nichtlandwirtschaftlichen Eigenmittel (Zölle).

## *Die Datenbank IRENE 95*

6. Im Jahr 1995 begann die Kommission mit der Entwicklung eines integrierten Informationssystems, das verschiedene Informationsquellen in sich vereinen soll. Dieses neue integrierte Informationssystem soll auf einer neuen Version der Datenbank IRENE basieren, in der die bisher getrennt geführten Datenbanken IRENE und PRE-IRENE verschmolzen werden. Ferner wird diese neue Datenbank einen direkten Zugang zu „Amtshilfe“-Informationen mit Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt haben. Diese neue Datenbank (IRENE 95) wird nicht mehr nur eine reine Datenbank zum Speichern von Betrugsfällen, sondern ein Verwaltungsinstrument sein<sup>(2)</sup>. Aufgrund technischer Probleme ist IRENE 95 noch nicht einsatzfähig.

## *SCENT*

7. Das seit 1987 einsatzfähige SCENT-System (System Customs Enforcement NeTwork) sollte 1996 um das seit 1993 in Entwicklung befindliche System „SCENT-Steuern“ erweitert werden. Anhand dieses Systems können innerhalb des SCENT-Netzes Daten über die indirekte Besteuerung weitergegeben werden. Die seit 1993 einsatzfähige Datenbank ZIS (Zollinformationssystem)<sup>(3)</sup> enthält von den Mitgliedstaaten über das SCENT-Netz ausgetauschte Informationen (Daten über Personen, Fahrzeuge, Waren, Betrugsmuster usw.). Mehr als 300 Terminals wurden eingerichtet, um Eingangs- und Abgangszollstellen unionsweit zu vernetzen und ihnen die Kommunikation mit ihren zentralen Behörden sowie den Stellen der Kommission rund um die Uhr und an sieben Tagen der Woche zu ermöglichen. ZIS wird auch für spezielle Aufgaben eingesetzt (Überwachung von Lieferungen sensibler Waren im Versandverfahren, Überwachung von Seefrachten usw.). Die Kommission sorgt für Benutzerbetreuung in technischen Fragen und kümmert sich um die Schulung der Anwender in den Mitgliedstaaten.

<sup>(1)</sup> Jahresbericht 1994, KOM(95) 98 endg. vom 29.3.1995, S. 24.

<sup>(2)</sup> Siehe Jahresbericht Betrugsbekämpfung 1995, S. 78.

<sup>(3)</sup> Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen von Titel VI das Übereinkommen über die Nutzung der Informationssysteme im Zollwesen angenommen. Ferner wurde ein Übereinkommen zur Nutzung von Informationspolitiken für Zollzwecke ausgearbeitet. Diese Übereinkommen müssen noch ratifiziert werden.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/33

## ANHANG IV

### PRÄVENTIVMASSNAHMEN

#### Maßnahmen im Zollwesen

1. In Ergänzung zu ihrer Mitteilung vom 29. März 1995<sup>(1)</sup> nahm die Kommission am 3. April 1996 eine Mitteilung über die bereits getroffenen und noch zu treffenden Sofortmaßnahmen an, richtete eine Versand-Task-force ein und legte eine Mitteilung über die zukünftigen Versandverfahren vor<sup>(2)</sup>. Ferner arbeitete die Kommission eng mit dem nichtständigen Untersuchungsausschuß des Europäischen Parlaments (Artikel 138c des EG-Vertrages) für das gemeinschaftliche Versandverfahren<sup>(3)</sup> zusammen. Am 19. Dezember 1996 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat schließlich ein Aktionsprogramm „Zoll in der Gemeinschaft“ (Zoll 2000)<sup>(4)</sup>. Ziel dieses Programms ist, die Zollmaßnahmen insgesamt wirksamer zu gestalten sowie die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu vereinheitlichen.

#### Seminare

2. Im Rahmen der allgemeinen Fortbildungsaktivitäten der Kommission veranstaltet die UCLAF Seminare, um nationale Dienststellen und Behörden, die Gemeinschaftsmittel verwalten, mit der europäischen Dimension des Betrugs vertraut zu machen. Allgemeine Grundkurse wurden in allen Mitgliedstaaten durchgeführt. In letzter Zeit konzentriert sich die Kommission verstärkt auf gezielte Themen für spezielle Stellen, die Gemeinschaftsmittel verwalten, sowie für Justizbehörden. Diese Fortbildungsmaßnahmen werden von den Mitgliedstaaten sehr positiv aufgenommen.

---

<sup>(1)</sup> Siehe Mitteilung der Kommission vom 29. März 1995 über Betrug im Versandverfahren, geplante Lösungen und Zukunftsaussichten, KOM(95) 108 endg.

<sup>(2)</sup> Siehe SEK(96)290 endg., „Aktion der Kommission zur Bekämpfung von Betrug bei Versandverfahren“ und KOM(96) 477 endg. Für weitere Informationen siehe Jahresbericht 1996, S. 38 und 39.

<sup>(3)</sup> Siehe PE 220.895/endg.

<sup>(4)</sup> Beschluß Nr. 210/97/EG, ABl. L 33 vom 4.2.1997.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/34

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### 1. EINLEITUNG

#### Prüfungsumfang

1.1. Die Kommission begrüßt es, daß der Berichtsentwurf des Rechnungshofs Gelegenheit bietet, einen Überblick über die Fortschritte bei der Betrugsbekämpfung zu geben. Die Effizienz der UCLAF hängt weitgehend von der Qualität der Zusammenarbeit und den Strukturen der Mitgliedstaaten ab.

#### Wichtigste Feststellungen

1.2. Die Kommission begrüßt es, daß der Rechnungshof das Engagement der Kommission für die Betrugsbekämpfung und die daraus resultierenden Verbesserungen der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen gutheißt. Sie ist äußerst besorgt darüber, daß das Übereinkommen über den Rechtsschutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zusammen mit seinen beiden Protokollen und das Übereinkommen über die Bekämpfung der Korruption von den Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden sind. Sie möchte darauf hinweisen, daß die Mitgliedstaaten sich auf der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 1997 in Amsterdam verpflichtet haben, diese Instrumente bis Mitte 1998 zu ratifizieren; sie wird die Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung dieser Verpflichtung genau verfolgen.

1.3. Eine weiterreichende Prüfung der Verbindung zwischen der UCLAF und den anderen für die Kontrolle und die Politik in diesem Bereich zuständigen Dienststellen würde eine nützliche Grundlage für eine Bewertung der bisher getroffenen globalen Vorkehrungen bilden. Hinsichtlich der Fälle, in denen ein Verdacht auf Betrug oder Korruption innerhalb des Organs besteht, hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 „Effizientes Finanz- und Verwaltungsmanagement: Gezieltes Vorgehen gegen fachliche Unzulänglichkeiten, finanzielle Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption“ (SEK(97) 2198 (siehe nachstehend Ziffer 1.7) eine klare Politik festgelegt und sich zu einer Reihe von Maßnahmen verpflichtet; dazu gehört die Ausarbeitung eines förmlichen Beschlusses über die Aufgaben und Befugnisse der UCLAF. Im Bereich der Sicherheitsmaßnahmen hat die Kommission eine Reihe von Initiativen ergriffen, die eine schrittweise Erhöhung der Sicherheit im Rahmen der UCLAF bewirkt haben (siehe auch Bemerkungen zu den Ziffern 2.26 bis 2.28).

1.4. Die Kommission räumt ein, daß der Anteil der Zeitbediensteten bei der UCLAF gemessen am Gesamtpersonal zu hoch ist. Für die meisten Zeitbediensteten laufen die Verträge im Zeitraum Herbst 1998 bis Sommer 1999 aus; es wurde ein Plan ausgearbeitet, damit eine nennenswerte Zahl dieser Zeitplanstellen bei ihrem Freiwerden in Dauerplanstellen umgewandelt wird. Dies dürfte zu einem angemessenen Gleichgewicht zwischen Beamten auf Lebenszeit und Zeitbediensteten und zur

Gewährleistung einer angemessenen Kontinuität beitragen. Die Kommission möchte jedoch darauf hinweisen, daß die derzeitige Situation weitgehend auf einen Beschluß der Haushaltsbehörde von 1994 über die Aufstockung des Personals der UCLAF um 50 Bedienstete, darunter 35 Zeitbedienstete, zurückzuführen ist. Die Rekrutierung einer größeren Zahl von Zeitbediensteten im Zeitraum 1994/95 hatte den Vorteil, daß die UCLAF auf verschiedenen Ebenen Sachverständige einstellen und so ein multidisziplinäres Team bilden konnte, das rasch einsatzfähig war.

1.5—1.6. Die allgemeinen Aussagen über Effizienz und Nutzung der UCLAF-Datenbanken sind in dem spezifischen Kontext zu sehen. Die rasche Entwicklung der UCLAF in den vergangenen Jahren hat zu einer fortlaufenden Neubewertung des UCLAF-Bedarfs an Informationssystemen geführt. Derzeit ist die UCLAF noch weitgehend auf die alten Systeme angewiesen, die mit veralteter Software arbeiten und auf die Aufgaben der UCLAF nicht zugeschnitten sind. Bei den derzeitigen Systemen handelt es sich jedoch um eine Übergangslösung, die 1998 mit der Inbetriebnahme der neuen integrierten Datenbank IRENE auslaufen dürfte.

1.7. Die Kommission verweist auf ihre Mitteilung vom 18. November 1997, in der sie ihre Verpflichtung klar zum Ausdruck gebracht hat, dafür Sorge zu tragen, daß die Fälle, die zu strafrechtlicher Verfolgung Anlaß geben, zügig und effizient bearbeitet werden. Derzeit ist ein förmlicher Kommissionsbeschluß in Ausarbeitung, mit dem die Aufgaben und Befugnisse der UCLAF im Zusammenhang mit ihren Kontakten zu den einzelstaatlichen Justizbehörden festgelegt werden. Es trifft zu, daß die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bei der Durchführung von Ermittlungen, insbesondere im Rahmen der Verordnung 2185/96, wichtig sind.

Auf diesen Punkt wird in den Bemerkungen zu Ziffer 3 näher eingegangen.

1.8. Die Kommission räumt ein, daß es weiterer Maßnahmen bedarf, um die Verfahren zur Überwachung und Förderung von Einziehungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Sie möchte jedoch auch auf die Fortschritte hinweisen, die bisher erzielt wurden. Dazu gehören die Einführung eines Meldesystems für die Strukturfonds, die Änderung der Verordnung 1552/89 zur Verbesserung des Meldesystems bei den Eigenmitteln und die laufenden Arbeiten im Rahmen von SEM 2000, mit denen im Bereich der Eigenmittel und der Strukturfonds Finanzkorrekturmechanismen eingeführt werden sollen, wie sie im landwirtschaftlichen Bereich bestehen. Außerdem sind in allen Bereichen DV-Systeme eingerichtet worden, um die Erfassung und Überwachung der Maßnahmen zu erleichtern.

1.9. Die Kommission räumt ein, daß die Ergebnisse des Verfahrens der sogenannten „Schwarzen Liste“ bisher

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/35

nicht zufriedenstellend sind; sie prüft zur Zeit, wie die Mitgliedstaaten ermuntert werden könnten, in diesem Bereich aktiver tätig zu werden. Sie möchte ferner darauf hinweisen, daß nach den einschlägigen Rechtsvorschriften nur die Mitgliedstaaten Namen auf die sogenannte „Schwarze Liste“ setzen können.

1.10. Die Kommission weist auf die im Rahmen von SEM 2000 vorgesehenen grundlegenden Reformen sowie auf die spezifischen Maßnahmen hin, die sich aus der unter Ziffer 1.8 erwähnten Umsetzung der Initiative SEM 2000 ergeben. Die von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) durchgeführte Studie hat sich verzögert; der Erfassungsbereich wurde aufgrund einer während der Durchführung der Studie erzielten Vereinbarung geändert.

1.11. Die Kommission ist besorgt über die Behauptung des Rechnungshofs, die im Jahresbericht der Kommission über die Betrugsbekämpfung veröffentlichten Daten seien irreführend. Sie wird ihren nächsten Jahresbericht genau prüfen, um sicherzustellen, daß der Ursprung und die Berechnung der Zahl der Fälle und des Schadensvolumens klar erläutert werden. Gleichwohl möchte sie darauf hinweisen, daß bei der Schätzung der Auswirkungen von Betrugsfällen auf den Gemeinschaftshaushalt ein grundlegendes Problem besteht. Da nur die Zahlen zugrunde gelegt werden, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der in den einzelnen Bereichen geltenden Verordnungen förmlich übermittelt werden, kommt es zu einer systematischen Unterschätzung des Problems, wie sich an dem wachsenden Umfang der von der Kommission selbst in Zusammenarbeit mit den spezialisierten Betrugsbekämpfungstellen der Mitgliedstaaten ermittelten Betrugsfälle zeigt. Die Kommission muß die gemeldeten Fälle und ihre Entwicklung sowie die Einziehung der entsprechenden Beträge überwachen und gleichzeitig die von den Mitgliedstaaten nicht oder noch nicht förmlich mitgeteilten Fälle erfassen. Dies ist ein komplexes und schwieriges Unterfangen, das einer sorgfältigen Prüfung bedarf. Die neue Datenbank IRENE enthält besondere Daten, um eine angemessene Korrelation der Fälle zu gewährleisten.

1.12. Die Kommission verweist nochmals auf ihre Mitteilung vom 18. November 1997 (SEK(97) 2198), mit der klare politische Linien festgelegt und der Anstoß zur Einführung neuer Verfahren sowie zur Festschreibung bestimmter bestehender Verfahren gegeben wurden.

## 2. ORGANISATION DER BETRUGSBEKÄMPFUNG INNERHALB DER KOMMISSION

### Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

2.3. Die Kommission hat im Februar 1995 nicht nur beschlossen (SEK(95) 249), die operativen Betrugsbekämpfungsaktivitäten in der UCLAF zu zentralisieren (betroffen waren hiervon hauptsächlich die Generaldirektionen VI und XXI), sondern hat auch die Aufgaben der UCLAF auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfungspolitik klar umrissen. So wurde die UCLAF unter anderem mit

dem „Schutz der finanziellen Interessen der anderem mit dem „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ und der „Konzeption der Betrugsbekämpfung in allen Bereichen“ beauftragt, wie der Rechnungshof unter Ziffer 2.20 des Berichts vermerkt. Dies hat insbesondere zu einer Reihe von Gesetzgebungsinitiativen in den Bereichen Kontrollbefugnisse, verwaltungsrechtliche Sanktionen und strafrechtliche Sanktionen geführt, die in anderen Teilen des Berichtsentwurfs erwähnt sind. Diese schon jetzt wichtige Tätigkeit wird in Zukunft im Rahmen der in dem neuen Artikel 280 des Vertrages von Amsterdam vorgesehenen Gesetzgebungsmöglichkeiten und im Zuge des Ausbaus des bereits bestehenden Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Betrugsfällen noch mehr an Bedeutung gewinnen. Die laufenden Arbeiten an dem CORPUS JURIS-Projekt zu dem Begriff „einheitlicher Rechtsraum“ stellen ebenfalls einen sehr wichtigen Bereich dar.

Von den Übertragungen personeller Mittel auf die UCLAF waren nur die Generaldirektionen VI und XXI betroffen. Die Übertragungen operationeller Haushaltsmittel waren sehr begrenzt, denn die Generaldirektionen VI und XXI behielten Mittel bei den gemeinsamen Haushaltslinien in Teil A des Haushaltsplans. In Teil B wurden auf Veranlassung des Europäischen Parlaments eine Reihe neuer Haushaltslinien zur Unterstützung der UCLAF-Tätigkeiten geschaffen; in der Folge wurden eine Reihe von ihnen zusammengelegt, woraus sich die derzeitige Situation ergibt. Diese Haushaltslinien sind in Anhang II zum Bericht des Rechnungshofs ausgewiesen. Allerdings sind nur die Haushaltslinien aufgeführt, bei denen die UCLAF anweisungsbefugt oder mit anweisungsbefugt ist.

2.5. Der Aktionsplan des Rates ist unabhängig von dem Arbeitsprogramm der Kommission zur Betrugsbekämpfung; er deckt eine breite Palette von Themen ab, die nicht in die Zuständigkeit der UCLAF bei der Wahrnehmung ihrer spezifischen Aufgaben fallen, wenngleich eine Reihe der im Aktionsplan aufgeführten Punkte auch im Arbeitsprogramm der Kommission wiedergegeben sind. Bei den Verhandlungen, die zur Annahme des Aktionsplans führten, war die UCLAF vertreten, und auf Initiative der Kommission wurden eine Anzahl von Punkten aufgenommen, um die Erfassungsbreite um einige Bereiche von gemeinschaftlichem Interesse zu erweitern.

### Betrugsprävention

#### SEM 2000

2.14–2.15. Die Kommission räumt ein, daß die von ihr vorgeschlagene betrugssichere Gestaltung der Rechtsvorschriften nachhaltige Bemühungen erforderlich macht, die jedoch kontinuierlich, insbesondere auf neue Gesetzgebungsinitiativen angewandt werden müssen.

#### Prioritäten setzen

2.18. Die Studie wurde durch die Unvollständigkeit der Informationen in den Datenbanken PRE-IRENE und IRENE behindert. Die fraglichen Bereiche wurden ausge-

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/36

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

wählt, weil es sich um betrugsanfällige Bereiche handelt. In der Verwaltungsvereinbarung mit der GFS wurde klargestellt, daß ein Teil der spezifischen Studie auf die von der UCLAF ausgewählten Bereiche konzentriert würde.

Die Verweigerung des Sichtvermerks der GD XX hing mit einem formalen Problem bei der Vorlage des Dossiers zusammen; der Grund war ein Problem bei der Ermittlung des der Ausgabenart entsprechenden Unterpostens im Eingliederungsplan. Das Problem stellte sich auch einer Reihe anderer Dienststellen, die Mittel der Haushaltslinie B6-7 9 2 verwenden. Nach Rücksprache mit der GD XX wurde das Problem gelöst und die letzte Zahlung genehmigt. Die Kommission möchte darauf hinweisen, daß die genaue Prüfung der Ergebnisse der Studie noch im Gang ist und die nächste Phase der Durchführung der Informationsbewertung erst abgeschlossen wird, wenn die neue Datenbank IRENE 1998 zum Einsatz gelangt.

Die Festsetzung der UCLAF-Kontrollprioritäten orientiert sich nicht nur an der Entwicklung der gemeldeten Betrugsfälle, sondern auch an den laufenden „Intelligence“-Arbeiten und der Bewertung der neuen Politiken und Risiken sowie der Bewertung der von anderen Kommissionsdienststellen vorgelegten Kontrollberichte. Die Art der UCLAF-Tätigkeiten im Zusammenhang mit gezielten Ermittlungs- und „Intelligence“-Arbeiten zur Betrugsbekämpfung eignet sich nicht ohne weiteres für die Aufstellung eines Kontrollprogramm-Konzepts, das eine breite Erfassung der verschiedenen Bereiche, in denen die Gemeinschaftsfinanzierung gefährdet ist, gewährleisten soll. Gleichwohl werden die Arbeiten zur Entwicklung von Instrumenten für die Festsetzung von Prioritäten fortgesetzt.

## Sicherheitsmaßnahmen

2.26—2.28. Die Kommission räumt ein, daß die detaillierten Vorschriften ihres Beschlusses über die Sicherheit im Rahmen der UCLAF noch nicht völlig umgesetzt worden sind. Es gehört jedoch zu den wesentlichen Merkmalen der Umsetzung des Beschlusses, daß nur diejenigen Personen, die geprüft worden sind, regelmäßigen Zugang zu den als vertraulich oder in eine höhere Geheimhaltungsstufe eingestuften Dokumenten Zugang haben können. Daher hat die UCLAF im Mai 1997 das Prüfungsverfahren für alle ihre Vollzeitbeamten eingeführt. Das Verfahren, das eine Untersuchung in dem Herkunfts-Mitgliedstaat des fraglichen Beamten durch die zuständigen nationalen Behörden umfaßt, kann bis zu seinem Abschluß fast ein Jahr in Anspruch nehmen. Es wurde beschlossen, die Prüfung auf die Beamten zu konzentrieren, da die bei der UCLAF beschäftigten Bediensteten auf Zeit und nationalen Sachverständigen in der Regel aus Dienststellen ausgewählt werden, die bereits mit sensiblen Informationen zu tun haben und Prüfungsverfahren unterliegen und weil die Verträge mit den Zeitbediensteten und nationalen Sachverständigen befristet sind (die meisten Verträge mit Zeitbediensteten laufen in der Zeit von September 1998 bis April 1999 aus). Gleichwohl wird beabsichtigt, das Prüfungsverfah-

ren bei der künftigen Besetzung dieser Stellen anzuwenden. In der Zwischenzeit wurden Ratschläge für die Dokumenteneinstufung an die Referate der UCLAF verteilt und Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, daß angemessene geschützte Aufbewahrungsmöglichkeiten bestehen und die Räumlichkeiten der UCLAF generell geschützt sind. Besondere Beachtung fand auch die DV-Sicherheit, da der Einrichtung der neuen integrierten Datenbank IRENE große Bedeutung zukommt. Daher wurden die Arbeiten des Sicherheitsbüros durch eine weitere detaillierte Studie der GFS im Zusammenhang mit dem globalen DV-Sicherheitskonzept der UCLAF ergänzt. Die Ergebnisse werden im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Fertigstellung der Datenbank IRENE umgesetzt.

Es ist darauf hinzuweisen, daß für die Sicherheit der elektronisch zu übermittelnden Informationen eher der Kommissionsbeschluß C(95) 1510 maßgebend ist.

Bei der Kontrolle der UCLAF durch das Sicherheitsbüro handelte es sich um eine umfassende Überprüfung, die die Sicherheit von Dokumenten, Objekten, der Informationstechnologie und des Personals umfaßte: Prüfungsempfehlungen sind den Ziffern 4.1 und 5.2 des Berichts des Sicherheitsbüros zu entnehmen.

2.30. Es gehört nicht zur Praxis des Sicherheitsbüros, die Personalakten von Bediensteten der Kommission für Sicherheitsüberprüfungen routinemäßig zu kontrollieren. Die Sicherheitsüberprüfungen unterliegen den einzelstaatlichen Verfahren, wobei auch die Rechte des Bürgers mit eingeschlossen sind: Der rechtliche Nachweis für eine kriminelle Betätigung sollte im Laufe dieser Verfahren erbracht werden.

2.32. Die Kommission will 1998 noch stärker darauf hinwirken, daß die Umsetzung aller sicherheitsrelevanten Aspekte gewährleistet ist. Sie weist darauf hin, daß 1998 ein Dienstposten für die Einstellung eines Vollzeit-Sicherheitsbeauftragten bei der UCLAF zugewiesen wurde. Der vom Rechnungshof erwähnte Beamte, der nicht bei der UCLAF tätig war, wurde inzwischen in seiner Dienststelle mit anderen Aufgaben betraut. Die Dienststellen außerhalb der UCLAF haben Zugang nur zu der Datenbank mit den förmlichen Mitteilungen der Mitgliedstaaten und nicht zu der Datenbank mit den Fällen, in denen von der UCLAF Ermittlungen durchgeführt werden. Außerdem ist der Zugang nur bestimmten Beamten in diesen Dienststellen und nur zu bestimmten Kategorien von Fällen gestattet. Bei personenbezogenen Daten beschränkt sich der Zugang außerdem auf die Fälle, für die diese Dienststellen unmittelbar zuständig sind.

## Interne behördliche Ermittlungen

2.33. Die Kommission räumt ein, daß die bestehenden Verfahren, nach denen die UCLAF bei internen Fällen vorgeht, festgeschrieben und verbessert werden müssen. Dies war auch der Grund für ihre Mitteilung vom 18. November 1997 (SEK(97) 2198). Darüber hinaus ist ein förmlicher Kommissionsbeschluß über die Befugnisse

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/37

der UCLAF, mit dem die in der Mitteilung herausgestellten Aspekte einbezogen werden sollen, zur Zeit in Ausarbeitung. Im Zusammenhang mit dem Verweis auf den Tourismusbereich ist festzuhalten, daß es zu der erwähnten Vernichtung von Dokumenten sowie der Aufnahme des Falles kam, bevor in der UCLAF ein für solche Angelegenheiten zuständiges operatives Referat geschaffen wurde.

2.34. Die spezifischen Punkte im Zusammenhang mit der Vernehmung von Kommissionsbeamten und der Durchsuchung von Akten und Büroräumen in den Dienstgebäuden der Kommission werden in den vorstehend erwähnten Entwurf eines Beschlusses über die Befugnisse der UCLAF übernommen. Festzuhalten ist jedoch, daß das Gericht erster Instanz in seinem Urteil vom 19. März 1998 in der Rechtssache Tzoanos gegen Kommission bestätigt hat, daß die Kommission das Recht hat, vor Einleitung von Disziplinarverfahren im Rahmen interner verwaltungsrechtlicher Ermittlungen Dokumente aus den Büroräumen von Beamten zu entnehmen bzw. in ihren Computern gespeicherte Dokumente abzurufen. Dieser und andere Aspekte des Urteils werden zur Zeit bei der Ausarbeitung des Entwurfs eines Beschlusses über die Befugnisse der UCLAF sorgfältig geprüft.

## 3. AUFBAU DER UCLAF

### Derzeitiger Mitarbeiterstand

3.4. Die Kommission begrüßt es, daß der Rechnungshof ihre Politik der Errichtung einer Anlauf- und Verbindungsstelle für die Kontakte mit den einzelstaatlichen Justizbehörden unterstützt; sie entspricht völlig der neuen Aufgabe, die die Kommission wahrzunehmen hat, sobald das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihre Protokolle ratifiziert sind (insbesondere Artikel 7 des zweiten Protokolls). Entsprechend der Verpflichtung in ihrem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1997/98 errichtet die Kommission eine Anlauf- und Verbindungsstelle in dem für allgemeine Angelegenheiten und Rechtsfragen zuständigen Referat der UCLAF. Selbstverständlich würden zusätzliche Humanressourcen benötigt, sollte die Empfehlung des Rechnungshofs, mindestens einen Richter bzw. eine ihm gleichgestellte Person aus jedem Mitgliedstaat heranzuziehen, umzusetzen sein.

### Arbeitsmethoden

3.8—3.9. Der unterschiedliche Einsatz des Computersystems PRE-IRENE spiegelt bis zu einem gewissen Grad die Unterschiede in der Art der Arbeiten wider, die in den mit Ermittlungen befaßten Referaten durchgeführt werden. Wie in den Bemerkungen zu den Ziffern 3.14 bis 3.16 erläutert wird, sind die Arbeiten mancher Referate mehr auf die Informationsbeschaffung und -auswertung („Intelligence“) ausgerichtet als die anderer. Arbeiten dieser Art eignen sich weniger für die Überwachung der

einzelnen Fälle, für die PRE-IRENE gedacht war. Die Kommission möchte darauf hinweisen, daß mit dem derzeitigen IRENE-Projekt eine gemeinsame Grundlage für die Bearbeitung und Verwaltung der Fälle im Rahmen der UCLAF geschaffen werden soll. Dieses System gelangt zur Zeit in den einzelnen Referaten parallel zur Umstellung auf WINDOWS NT zur Anwendung. Damit dürfte die Transparenz des Systems für die befugten Sachbearbeiter wesentlich verbessert und gleichzeitig die Sicherheit erhöht werden.

3.12. Im Rahmen der derzeitigen Umstrukturierung der UCLAF wird darauf abgestellt, die Aufgabe der Koordinatoren klarer zu definieren. Die neue Datenbank IRENE sieht ein strukturiertes Management-Berichterstattungssystem vor. Allerdings sind die Koordinatoren angesichts der hohen Zahl der Fälle zwangsläufig Druck ausgesetzt, da der UCLAF nur in begrenztem Umfang Ressourcen zur Verfügung stehen.

### Verwaltung der Akten

3.14—3.16. Die Kommission räumt ein, daß die Ermittlungsakten ordnungsgemäß aufgebaut sein müssen. In Anbetracht der großen Vielfalt der bei der UCLAF bearbeiteten Themen und der unterschiedlichen rechtlichen und verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen, die Anwendung finden, läßt sich ein einheitlicher Aufbau nur schwer durchsetzen. Als einen ersten Schritt zur Entwicklung standardisierter Verfahren hat die UCLAF ein VADEMEKUM über die Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß der Ratsverordnung 2185/96 erstellt, da den UCLAF-Berichten insofern eine große Bedeutung zukommt, als sie nach der Verordnung bei innerstaatlichen Strafverfolgungsverfahren verwendet werden können. Der andere Bereich, in dem die Vorlage von Berichten wichtig ist, sind die Kontrollmissionen der UCLAF in Drittländern; hier werden die einschlägigen Berichte unter Umständen anschließend bei Gerichtsverfahren herangezogen. Daher wird auf diesen Aspekt der UCLAF-Dossiers die größte Sorgfalt verwendet, und dies wird auch in Zukunft so sein (siehe Ziffern 3.20 und 3.21). Für die Ausarbeitung der Ermittlungsberichte hat die UCLAF ein Standardschema festgelegt, das den Ressourceneinsatz mit einschließt und von dem verantwortlichen Ermittler, dem zuständigen Referatsleiter und dem Direktor der UCLAF gegengezeichnet wird.

Die Aufstellung etwaiger Leitlinien für die Gestaltung von Unterlagen und Vermerken, damit sie den in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten niedergelegten Mindestanforderungen für strafrechtliche Beweismittel genügen, wirft angesichts der großen Vielfalt der aufgetretenen Fälle ebenfalls besondere Probleme auf. Die Kommission unterstreicht die Art der Aufgaben der UCLAF im Zusammenhang mit den Ermittlungs- und „Intelligence“-Arbeiten. Der überwiegende Teil der Ermittlungen wird von den spezialisierten Dienststellen der Mitgliedstaaten durchgeführt. Der Grund hierfür sind die Aufgabenteilung zwischen der UCLAF und diesen Dienststellen und die der UCLAF zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen. Daher wird eine Akte für eine Strafverfolgungsbehörde vielfach von den einzelstaatlichen Dienst-



# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/38

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

stellen unter Mitwirkung der UCLAF, aber nicht von der UCLAF allein erstellt. Außerdem besteht innerhalb der UCLAF ein ausgeprägter Unterschied zwischen der Art der Tätigkeiten, die von den verschiedenen mit Ermittlungen befaßten Referaten durchgeführt werden. Manche Referate arbeiten fallbezogen, bei anderen steht mehr die Informationsbeschaffung und -auswertung im Vordergrund.

Die UCLAF sah sich gezwungen, beim weiteren Ausbau ihrer Arbeiten von einem pragmatischen Ansatz auszugehen, insbesondere da sich ihre Aufgaben rasch weiter entwickeln. Außerdem müssen ihr multidisziplinärer Charakter und die Tatsache berücksichtigt werden, daß sie durch Zusammenlegung verschiedener ursprünglich getrennter Bereiche entstanden ist. Dieser Aspekt der UCLAF-Tätigkeiten wird im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Anwendung der Verordnung 2185/96 einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Hervorzuheben ist ferner, daß in einer Reihe von Fällen, insbesondere in den Fällen der verschiedenen Task Forces, ein Großteil der Arbeiten weniger fallbezogen als „Intelligence“-orientiert ist. Daher sind die Akten, die angelegt werden, „Intelligence“-Akten, auch wenn sie mitunter Einzelheiten von Fällen mit einschließen, in denen die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der UCLAF tätig sind.

3.18. Zu dem spezifischen Punkt der Aktenmanipulation ist zu sagen, daß dies ein Vorgehen seitens eines Beamten voraussetzt, das eine Disziplinarmaßnahme rechtfertigen könnte; dies hängt natürlich mit der Frage der Sicherheitsverfahren zusammen. Darüber hinaus wurden die Zentralarchive der UCLAF umstrukturiert, damit die Akten an Hand der erfaßten eingehenden und ausgehenden Dokumente als Sicherheitsvorkehrung für die Ermittlungsakten neu zusammengestellt werden können. Gleichwohl prüft die UCLAF derzeit ihre internen Sicherheitsverfahren unter diesem Gesichtspunkt.

## Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

### *Den Kommissionsdienststellen auferlegte Zwänge*

3.20—3.21. Die Verordnung Nr. 2185/96 sieht vor, daß die Kontrolleure der UCLAF sich an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensvorschriften halten müssen. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, daß dies für die Kontrolleure der UCLAF keinerlei Problem darstellt.

Was die Kontrollberichte anbelangt, so sieht die Verordnung jedoch lediglich vor, daß die Kommission bei ihrer Erstellung die einzelstaatlichen verfahrenstechnischen Erfordernisse „berücksichtigt“. In der Praxis bedeutet dies, daß die Kommission die verfahrenstechnischen Vorschriften des betreffenden Mitgliedstaats anwendet (wenn dies zwingend erforderlich ist, weil sonst ein verfahrensrechtlicher Verstoß begangen würde) oder nicht anwendet (so z. B. bei weniger wichtigen Verfahren, die sich nicht negativ auf die Rechtskraft des Berichts auswirken). Genau aus den vom Rechnungshof genannten Gründen

hat die Kommission bei den Verhandlungen über die Verordnung auf diesem Wortlaut bestanden.

Bei den gemeinsamen Kontrollen können die Kontrolleure der Kommission von dem Fachwissen der sie begleitenden nationalen Beamten nur profitieren. Letztere sind verpflichtet, jedwede Unterstützung zur ordnungsgemäßen Durchführung der Kontrollen zu leisten.

3.22. Das Vademekum ist ein interner Leitfaden für das Vorgehen der Kontrolleure der Kommission bei der Anwendung der Verordnung gemäß den durch ihre Annahme im Rat für die Kommission entstandenen Verpflichtungen.

3.23. Der Rechnungshof bemängelt, daß die Verordnung bis zum Zeitpunkt der Überprüfung nur in fünf Fällen angewendet wurde. Diesbezüglich weist die Kommission auf eine Reihe wichtiger Umstände hin, die sich aus der seinerzeit bestehenden Notwendigkeit ergaben, bestimmte praktische Vorkehrungen für das erste Jahr der Anwendung der Verordnung zu treffen:

- Erstellung des Vademekums,
- Einführung von kommissionsinternen Ermächtungsverfahren für die Kontrollen der UCLAF,
- interne Ausbildung der Kontrolleure der UCLAF,
- Kontaktaufnahme zu einzelstaatlichen Behörden zwecks Einleitung der ersten Kontrollen unter bestmöglichen Voraussetzungen.

Diese Vorbereitungen waren erforderlich, um die nachfolgenden Maßnahmen gemäß der Verordnung in einem klar abgesteckten und festen Rahmen in die Wege leiten zu können. Die Kommission weist darauf hin, daß sich seit dem Besuch der Rechnungshofprüfer die Zahl der Fälle, in denen die Verordnung zur Anwendung gelangte, verdoppelt hat. Was die rechtlichen Auswirkungen und den operativen Kontext der Verordnung betrifft, ist festzustellen, daß die UCLAF bei ihrer Aufgabe, den Nutzen der Verordnung zu ermitteln, erst am Anfang steht, da die Verordnung erst vor kurzem in Kraft getreten ist. Die Kommission wird dem Rat Ende 1998 über ihre Erfahrungen mit der Verordnung Bericht erstatten. Das Vademekum wird laufend aktualisiert.

### *Bearbeitung der eingebrachten Ersuchen*

3.26—3.27 Bei der fallbezogenen Zusammenarbeit haben sich praktische, durch die Organisation bestimmter Dienststellen der Mitgliedstaaten bedingte Probleme ergeben, die in erster Linie darauf zurückzuführen sind, daß manche Mitgliedstaaten über keine Dienststellen mit einem landesweiten Überblick verfügen. Ein Mitgliedstaat hat seine Betrugsbekämpfungstätigkeit dezentralisiert, so daß die UCLAF keinen zentralen Ansprechpartner mehr hat. Andere Mitgliedstaaten haben jedoch zentrale Dienststellen nach Art der UCLAF eingerichtet. Ferner ist zu diesem Punkt anzumerken, daß es nach Ansicht der Kommission nicht vertretbar ist, von bestimmten recht-



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/39

lichen Problemen bei der Einzelfallarbeit auf vermeintliche Probleme in bezug auf die allgemeine operative Funktion der UCLAF oder bei den Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zu schließen.

In einem der vom Rechnungshof unter Punkt 3.26 angesprochenen Fälle, in dem der betreffende Mitgliedstaat nicht die von der UCLAF erbetenen Verfahren einleitete, wurden im Mai 1997 Wiedereinziehungen in beträchtlicher Höhe vorgenommen. Die beiden anderen Fälle befinden sich noch immer in den Händen der zuständigen Justizbehörden. Die zwei vom Rechnungshof genannten Fälle, in denen ein derartiges Ersuchen nicht oder erst verspätet erging, wurden weiterverfolgt und befinden sich inzwischen ebenfalls in den Händen der zuständigen Justizbehörden. Bei dem die Aufhebung der Immunität dreier Beamter betreffenden Fall ergaben sich Probleme im Zusammenhang mit den ursprünglichen Anträgen, die zu einem langwierigen Briefwechsel führten, ehe die Angelegenheit schließlich geklärt wurde.

Anmerkungen zu Punkt 3.27:

In dem Fall, der Anlaß zu der Bemerkung über mangelnde Konsultierung und fehlendes Feedback gab, war eine gerichtliche Untersuchung in einem Mitgliedstaat eingeleitet worden und es aufgrund des Untersuchungsgeheimnisses nicht möglich, anderen Mitgliedstaaten detaillierte Informationen zu übermitteln. Als diese Erfordernis wegfiel, wurden die zuständigen Behörden unverzüglich informiert. In dem spezifischen Fall, in dem Informationen verschwiegen worden sein sollen, bezogen sich die Informationen, die die UCLAF erhalten hatte, nicht direkt auf Wirtschaftsteilnehmer in den Mitgliedstaaten, in denen die Ermittlungen durchgeführt wurden. Die UCLAF konnte zwischen den Informationen und der Maßnahme des betreffenden Mitgliedstaates nicht so rechtzeitig eine Verbindung herstellen, daß sie den zuständigen Behörden vor Durchführung ihrer Maßnahme hätte mitgeteilt werden können.

Alle drei Fälle, zu denen der Rechnungshof anmerkt, daß die betreffenden Ermittlungen scheinbar ohne Grund eingestellt wurden, wurden weiterverfolgt. In einem Fall, zu dem der Rechnungshof anmerkt, er habe lange Zeit in den Händen der UCLAF gelegen, ohne daß konkrete Maßnahmen ergriffen wurden, war ein rascher Abschluß deshalb nicht möglich, weil sich große Probleme im Zusammenhang mit der Organisation eines Kontrollbuchs in einem Drittland ergaben: Insgesamt dauerte es fast neun Monate, bis die betreffenden Mitgliedstaaten alle für die Ermittlungen erforderlichen Dokumente zusammengetragen hatten. Nichtsdestoweniger wurden in dem betreffenden Fall inzwischen gewisse Fortschritte erzielt, nachdem eine gemeinsame Kontrollmission der UCLAF und des betreffenden Mitgliedstaats in einem Drittland durchgeführt und ein Fall von schwerem Betrug festgestellt wurde. Bei den anderen zwei Fällen handelt es sich um jene Fälle, auf die sich der Rechnungshof unter Punkt 3.27 bezieht, wo er das fehlende Feedback (Briefe, Kontrollberichte) rügt. Diesbezüglich ist festzuhalten, daß in einem Fall die Ergebnisse den zuständigen Behörden im November 1997 formell mitgeteilt wurden, und in dem anderen Fall, auf den sich der Rechnungshof auch im

Zusammenhang mit der Frage bezieht, ob tatsächlich Betrug vorlag oder nicht, komplexe rechtliche Bestimmungen betroffen waren, deren Auslegung umfangreiche Analysearbeiten verschiedener Kommissionsdienststellen erforderte.

## Informations- und „Intelligence“ Systeme

### *Datenbanken*

3.28—3.29. Der Rechnungshof stellt mit Recht fest, daß die Zahl der Nutzer der Datenbank IRENE sehr begrenzt ist. Gleichwohl darf hierbei nicht vergessen werden, daß die aktuelle Version von IRENE, die noch in diesem Jahr durch eine neue Version ersetzt werden soll, bereits 1970 entwickelt wurde und die Kenntnis einer inzwischen veralteten Programmiersprache erfordert. Dies hat dazu geführt, daß innerhalb der UCLAF nur eine relativ geringe Zahl von mit dieser Sprache vertrauten Personen die Datenbank nutzt. Gleichwohl ist die Zahl der Nutzer allein kein hinreichend genaues Indiz dafür, wie groß die Verwendung des Systems tatsächlich ist: Zu berücksichtigen ist auch, wie oft und wie lange jeweils das System genutzt wird. Laut den Statistiken des Rechnungszentrums in Luxemburg, in dem sich die Datenbank IRENE befindet, ist diese eine der umfangreichsten und am meisten genutzten Datenbanken des Rechenzentrums. Dies ist damit zu erklären, daß zwar nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Nutzern Rückgriff auf die Datenbank nimmt, doch dieser Zugriff regelmäßig und intensiv ist.

3.30. Wie bereits gesagt, hat die Kommission damit begonnen, das veraltete Computersystem, das auf die ursprünglich der UCLAF zugedachte Rolle zugeschnitten wurde, zu ersetzen. Im Zuge der Modernisierung und Anpassung an die neuen Gegebenheiten wurde die Datenbank PRE-IRENE verbessert. Diese hat sich seit ihren Anfängen, als sie auf derselben Grundlage wie die Datenbank IRENE arbeitete und dieselben (programmier) sprachlichen Probleme verursachte, sehr positiv entwickelt. Wenn die Datenbanken IRENE und PRE-IRENE in Kürze in die noch 1998 einzurichtende neue Datenbank IRENE integriert werden, dürfte es zu einer weiteren Verbesserung kommen. Die Gemeinsame Forschungsstelle hat im Zuge der institutionellen Unterstützung das Projekt „UIIS“ zur Integration der Informationssysteme der UCLAF finanziert. Nach dem Abschluß des Projekts dienen dessen Ergebnisse als Grundlage für die beiden aktuellen Projekte „SURCOM“ und „IIMS“ (integriertes Informations- und Verwaltungssystem).

Das Programm APSO (Antifraud Policy Support Office) war ein Vorschlag der GFS zur internen Organisation ihrer Unterstützungsmaßnahmen für die UCLAF. In der Praxis entschied sich die GFS für eine dienststellenübergreifende Vereinbarung über gemeinsame jährliche Arbeitsprogramme von UCLAF und GFS. In diesem Rahmen hat die GFS der UCLAF wertvolle Hilfe bei der Entwicklung von Werkzeugen und Systemen geleistet. Es ist vorgesehen, nach der erfolgreichen Einrichtung der neuen Datenbank IRENE und im Zuge der gegenwärtigen

# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/40

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

Umstrukturierung der UCLAF noch mehr Ressourcen für die Ermittlungsarbeit auf der Grundlage von Analysen der kommissionseigenen Datenbanken einzusetzen. Die Ermittlungstätigkeit der UCLAF erfolgt zu einem großen Teil in den operativen Dienststellen und insbesondere in den verschiedenen Task Forces.

3.31. Die Kommission räumt ein, daß in der Vergangenheit erhebliche Probleme bei der Entwicklung von Kommunikationssystemen und Datenbanken bestanden haben. Sie weist jedoch darauf hin, daß auch andere mit derartigen Problemen zu kämpfen hatten und haben. Was den Austausch der veralteten und nicht mehr angemessenen Systeme gegen die vom Rechnungshof geforderten komplexen Informations- und Verwaltungssysteme betrifft, so dürfen die möglichen Probleme, die durch die neuen Systeme entstehen können, keineswegs unterschätzt werden. Die neue Datenbank IRENE muß eine zuverlässige und effiziente Verwaltung aller Fälle ermöglichen, die von den Mitgliedstaaten gemeldet und/oder von der UCLAF untersucht werden.

3.32. Die Gefahr, daß die UCLAF und die Mitgliedstaaten zeitgleich in ein und demselben Fall ermitteln, ohne daß die andere Seite davon Kenntnis hat, besteht zwar, ist jedoch gering. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission zu informieren, wenn Betrugsdelikte oder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt worden sind. Die UCLAF befaßt sich schwerpunktmäßig mit grenzübergreifenden Fällen, und die Mitgliedstaaten werden über die verschiedenen Task Forces und spontane Mitteilungen diesbezüglich ständig auf dem laufenden gehalten. Außerdem erfolgt die große Mehrheit aller sich nicht auf die direkten Ausgaben beziehenden Ermittlungen der UCLAF in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten. Die neue Datenbank IRENE wird Fallüberschneidungen aufzeigen können.

3.33. Zweifelsohne leistet die UCLAF einen wichtigen Beitrag zur Ermittlungsarbeit in einem Bereich, der mehr und mehr in den Mittelpunkt des Interesses rücken wird. Die Kommission muß allerdings auch ihren formellen Kontroll- und Überwachungsaufgaben im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nachkommen. Außerdem erhält sie viele ihrer Informationen durch die von ihr im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit hergestellten Verbindungen. Derartige Kontakte bestehen u. a. auch zu Europol. Sie sind jedoch insofern komplex, als sie ein weites Gebiet betreffen (Zölle, Agrarausgaben usw.) und grundsätzliche Fragen bezüglich der Rechtsgrundlagen aufwerfen. Gegenwärtig erörtert die UCLAF den Abschluß eines Protokolls mit Europol. Der Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sieht dies als ersten Schritt zur Intensivierung der Zusammenarbeit gemäß dem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1997/98 (Dok. KOM(97) 199 endg.) vor. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Errichtung eines Informationssystems bestimmte Änderungen des geltenden rechtlichen Rahmens erforderlich machen würde.

3.34. Die wiederingezogenen bzw. wiedereinzuziehenden Beträge in den Fällen, in denen die direkten Aus-

gaben betroffen sind, werden sowohl in der Datenbank PRE-IRENE als auch in der für die UCLAF zugänglichen Datenbank CORE des Rechnungsführers der Kommission erfaßt. Sämtliche Fälle, in denen direkte Ausgaben betroffen sind, werden in der Datenbank PRE-IRENE gespeichert, und auch die neue Datenbank IRENE wird insbesondere diesen Bereich abdecken.

3.36. Das Frühwarnsystem mußte seinerzeit innerhalb kürzester Zeit konzipiert werden, um auf eine damals vorliegende Krisensituation reagieren zu können. Aus diesem Grund kam man nicht umhin, gewisse Kompromisse einzugehen. Was die vollständige Umstellung des Frühwarnsystems auf EDV anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, daß dieses System nicht dazu gedacht ist, die geltenden Versandverfahren abzulösen. Gleichwohl machen es die grundlegenden Mängel der Versandverfahren erforderlich, diese vollständig auf EDV umzustellen. Unter Leitung der GD XXI wird gegenwärtig ein gemeinsames Projekt der Kommission und der Mitgliedstaaten durchgeführt, das sich mit diesem Thema befaßt.

So weit möglich, wird das Frühwarnsystem ständig verbessert. Beispielsweise wird gegenwärtig eine Antwortfunktion ergänzt. Die Anfragen der UCLAF an die Mitgliedstaaten erfolgen stets ganz gezielt, und die UCLAF hat es sich zur Regel gemacht, die zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen über die Ergebnisse ihrer Arbeit auf dem laufenden zu halten.

Die UCLAF wird ferner Überlegungen darüber anstellen, ob dieser Punkt mit den einzelstaatlichen Behörden in dem gemäß der Verordnung Nr. 1468/81 des Rates eingesetzten Amtshilfeausschuß erörtert werden soll.

## 4. FINANZIELLE ÜBERWACHUNG UND WIEDEREINZIEHUNG

### Allgemeiner Überblick

4.1—4.4. Die Kommission ist ebenso wie der Rechnungshof der Ansicht, daß es sehr wichtig ist, über genaue Informationen bezüglich der Wiedereinziehungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu verfügen. Die neue integrierte Datenbank IRENE, die Mitte 1998 einsatzfähig sein soll, wird es der Kommission erheblich erleichtern, den Überblick über den Gesamtstand der Wiedereinziehungen zu bewahren und die wichtigsten Fälle, in denen traditionelle Eigenmittel betroffen sind, zu überwachen. Unter anderem ist vorgesehen, über ein elektronisches Netz aktuelle Informationen der Mitgliedstaaten zu traditionellen Eigenmitteln betreffenden Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten in die Datenbank einzuspeisen. Bezüglich Fußnote 24 ist anzumerken, daß sich die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1997/98 die Einführung verwaltungsrechtlicher Sanktionen für den Bereich der direkten Ausgaben zum Ziel gesetzt hat. Außerdem erwägt sie, die rechtlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, daß bestimmte

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/41

Aufträge gemeinwirtschaftlicher Art künftig unter das öffentliche Gemeinschaftsrecht und unter Artikel 192 EGV fallen. Dann wäre es nämlich möglich, zu verfügen, daß Wiedereinziehungen direkt von der Kommission vorgenommen werden können.

4.5. Die fehlende Genauigkeit des Gesamtbildes in bezug auf die Wiedereinzahlung traditioneller Eigenmittel auf der Grundlage der gemeldeten Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten erklärt sich dadurch, daß die Mitgliedstaaten bis Mitte 1996 nicht verpflichtet waren, ihre Berichte in einem bestimmten Format einzureichen. Die Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten sind erst seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1355/96 zur Änderung der Verordnung Nr. 1552/89 am 14. Juli 1996 eindeutig festgelegt. Die neue integrierte Datenbank IRENE dürfte der Kommission ein genaues Gesamtbild über den Stand der Wiedereinziehungen auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Daten vermitteln.

## Traditionelle Eigenmittel

4.7—4.9. Bis Juli 1996 waren die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet, die Kommission über den Stand ihrer Wiedereinziehungsmaßnahmen in den gemäß der Verordnung Nr. 1552/89 mitzuteilenden Fällen zu unterrichten. Dank der inzwischen rechtskräftigen Verordnung Nr. 1355/96 und dem neuen elektronischen Mitteilungssystem OWNRES kann die Kommission die Wiedereinziehungsmaßnahmen mittlerweile besser überwachen. Die ersten Ergebnisse infolge der verbesserten Transparenz werden im Betrugsbekämpfungsbericht für 1997 aufgeführt. Gleichwohl wird es noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, auch die erforderlichen Informationen zu den vor Juli 1996 gemeldeten Fällen zusammenzutragen.

4.8. Die Überwachungstätigkeit der Kommission kann nicht die ständige Überprüfung sämtlicher Wiedereinziehungsmaßnahmen einschließen. Sie beschränkt sich daher auf den Gesamtstand der Wiedereinziehungen. Außerdem überwacht die Kommission Einzelfälle, denen sie aufgrund der von ihr durchgeführten Risikoanalysen große Bedeutung beimißt, bis zu ihrem endgültigen Abschluß. Die Haushaltsbehörde wird über die Überwachungsergebnisse regelmäßig informiert. Die Kommission ist davon überzeugt, daß die meisten Mitgliedstaaten inzwischen ihre Betrugsberichte regelmäßig auf den neuesten Stand bringen, wenngleich einige von ihnen noch immer mit technischen Problemen kämpfen. Die Kommission wird die Entwicklung in diesem Bereich auch weiterhin aufmerksam verfolgen.

## EAGFL — Abteilung Garantie

4.10—4.11. Die Kommission ist auch weiterhin bemüht, den Stand der Wiedereinziehungen insbesondere bei den älteren, vor 1994 gemeldeten Fällen zu klären. Ende 1997 waren zwar noch 65 % der Beträge aus vor 1994 gemeldeten Fällen beizutreiben, doch über 30 % der

Einziehungsanordnungen waren zu diesem Zeitpunkt vor innerstaatlichen Gerichten angefochten worden und deren Entscheidungen noch anhängig, oder aber der betreffende Mitgliedstaat hatte die Kommission ersucht, die Beträge als nicht wiedereinziehbar einzustufen.

Die Kommission wird künftig bei ihren Entscheidungen im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens generell alle Beträge berücksichtigen, deren Wiedereinzahlung nicht unmittelbar bevorsteht. Legt ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Informationen vor, die eine Unregelmäßigkeit oder Fahrlässigkeit seinerseits ausschließen, so wird die Kommission künftig, wie in Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehen, die betreffenden Beträge dem betreffenden Mitgliedstaat anlasten, ohne in jedem Fall das Ergebnis anhängiger Gerichtsverfahren abzuwarten.

## Verbesserung der Rechtslage im Agrarbereich

4.14. Die Kommission ist besorgt über die mangelnde Mitteilungsbereitschaft der Mitgliedstaaten und beabsichtigt daher, das Meldeverfahren noch 1998 zu überarbeiten.

## Strukturfonds

4.19. Die Kommission wird künftig umfassendere Erläuterungen zu den außerbilanzmäßigen Zahlungsverpflichtungen durch mögliche Rückforderungen aufgrund festgestellter Betrugsdelikte und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Strukturfondsmitteln geben.

4.20. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sämtliche Unregelmäßigkeiten bei den Strukturfonds zu melden. Die OLAF überwacht die Mitteilungen und prüft dabei u. a. auch, ob die Fälle, von denen sie auf andere Weise erfahren hat, in den formellen Mitteilungen enthalten sind. Sie hat Typologien ausgearbeitet und diese den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten entweder direkt auf bilateraler Basis oder bei den Sitzungen des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (COCOLAF) bzw. auf von ihr geförderten Seminaren mitgeteilt.

4.21. Die Ende 1996 von der Regionalverwaltung Kampaniens erhaltenen Mitteilungen über rund 1 000 festgestellte Unregelmäßigkeiten wurden an die Ständige Vertretung Italiens zurückgeschickt, da nach den geltenden Bestimmungen für die formellen Mitteilungen nicht die Regionen, sondern die Mitgliedstaaten zuständig sind.

## 5. ZUVERLÄSSIGKEIT DER IM JAHRESBERICHT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG ENTHALTENEN ANGABEN

### Zuverlässigkeit der Daten

5.4—5.6. Die Zahlen für das zweite Halbjahr mußten jeweils geschätzt werden, da sie der Kommission auf-

# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 230/42

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

grund der Bestimmungen der einschlägigen Verordnung Nr. 1552/89 nicht rechtzeitig zur Erstellung der Jahresberichte vorlagen. Wie der Rechnungshof richtig bemerkt, dürften sich derartige Schätzungen in Zukunft erübrigen, da die Meldebestimmungen 1996 geändert wurden. Genau zu diesem Zwecke hatte die Kommission die Änderung der Verordnung vorgeschlagen.

5.7. Die Kommission ist der Ansicht, daß besonders die Zahlen für die der Gemeinschaft entstandenen Einnahmeverluste aufgrund der MwSt.-Komponente bestimmter Betrugsfälle im Zusammenhang mit Zigaretten hervorzuheben sind. Die Kommission legt größten Wert auf einen möglichst genauen Überblick über diesen Bereich, zumal sie davon ausgeht, daß die allein auf den formellen Mitteilungen der Mitgliedstaaten basierenden Schätzungen der Vergangenheit dem tatsächlichen Ausmaß nie gerecht wurden. In der Tat dürfen die Beträge, um die es hier geht, nicht direkt mit den Mitteilungen der Mitgliedstaaten zum Bereich der traditionellen Eigenmittel verglichen werden, da unterschiedliche Einnahmequellen betroffen sind. Die Kommission wird darauf hinwirken, daß in den Berichten künftig Ursprung und Art der Zahlen deutlich in den Fußnoten zu den Tabellen angegeben werden (bisher erfolgte dies innerhalb des Textes).

5.9. Die Kommission wird in den Berichten künftig unmißverständlich darauf hinweisen, daß es sich bei den Angaben über Unregelmäßigkeiten in von der Kommission aufgedeckten Fällen um Schätzungen handelt (selbst wenn dieser Schluß aufgrund der Art der Ermittlungen naheliegt). Die Kommission ist sich der Gefahr bewußt, daß bestimmte Fälle unter Umständen doppelt gezählt werden, verspricht sich jedoch von der neuen Datenbank IRENE die Gewißheit, daß jeder Fall nur einmal gezählt wird. Mit IRENE dürfte auch die Aktualisierung der Fälle einfacher werden. Detaillierte Angaben über die Quellen der von der Kommission geprüften Fälle waren bisher nicht üblich.

5.10. Wie die Kommission im Jahresbericht 1996 ausgeführt hat, konzentriert sie sich auf komplexe grenzübergreifende Fälle und umfangreiche kriminelle Netze, die in mehreren Mitgliedstaaten aktiv sind. Aus diesem Grund behandelt sie Fälle, bei denen sie gemeinsame Verbindungen in den Mitgliedstaaten vermutet, in der Regel als einen Fall. Dieses Verfahren ermöglicht ihr einen Überblick, den einzelne Mitgliedstaaten nicht unbedingt haben können. Die vom Rechnungshof angesprochenen Fälle ohne Quellenangabe werden einer erneuten internen Prüfung unterzogen werden.

5.11. Die Kommission ist der Auffassung, daß präzise Zahlen und Angaben über die der Ermittlungsarbeit der verschiedenen Task Forces zu verdankenden Einsparungen oder Wiedereinziehungen schwer zu quantifizieren sind. Sie prüft derzeit, wie sich die Vorteile dieser Tätigkeit klarer herausstellen lassen, ohne die laufenden Ermittlungen zu behindern.

## 6. KORRUPTION UND DIENSTVERGEHEN

### Bekämpfung der Korruption

6.2. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang erneut auf ihre Mitteilung vom 18. November 1997, in der sie ihre Politik zur kommissionsinternen Bekämpfung von Korruption ausführlich dargelegt hat.

### Zuweisung des Zuständigkeiten

6.3. In der Mitteilung der Kommission vom 18. November 1997 werden auch die Zuständigkeiten der UCLAF in Korruptionsfällen genannt.

### Fehlen eindeutiger Leitlinien für behördliche Ermittlungen

6.5. Die Mitteilung der Kommission vom 18. November 1997 ist als Grundlage für die Vereinheitlichung der bestehenden Verfahren gedacht. Die vom Rechnungshof angesprochenen Fragen in bezug auf die Kompetenzen der UCLAF werden von der Kommission geklärt werden, wenn sie ihren formellen Beschluß über die Befugnisse der UCLAF faßt. Was die Benachrichtigung der Justizbehörden anbelangt, so hat die UCLAF die Behörden bisher stets informiert, wenn ein begründeter Anlaß hierfür vorlag. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, daß die Ermittlungen der UCLAF dem Zweck dienen, die Tatsachen festzustellen, auf deren Grundlage die zuständigen Behörden dann die entsprechenden Entscheidungen treffen können.

6.6–6.7. Die Kommission ist sich durchaus im Klaren, daß sichergestellt werden muß, daß die Rechte des einzelnen geschützt und die Ermittlungstätigkeit regelnden Vorschriften eingehalten werden müssen. Sie weist jedoch darauf hin, daß die UCLAF weder über polizeiliche noch über gerichtliche Befugnisse verfügt und ihre Nachforschungen bei vermuteten Fällen von Korruption oder Betrug in den Gemeinschaftsorganen daher zwangsläufig verwaltungsrechtlicher Natur sind und allein der Tatsachenfindung dienen.

Geben die Ergebnisse dieser Nachforschungen Anlaß zu der Vermutung, daß eine kriminelle Handlung begangen wurde, so wird der betreffende Fall den zuständigen einzelstaatlichen Gerichtsbehörden übergeben. Diese haben dann zu entscheiden, ob tatsächlich eine kriminelle Handlung vorliegt. In diesem Fall und auch in anderen Fällen können die Ergebnisse der Ermittlungen eine gerichtliche Entscheidung sowie die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens durch die Kommission nach sich ziehen. Bei ihrer formellen Entscheidung über die der UCLAF zu übertragenden Kompetenzen mißt die Kommission dieser Frage größte Bedeutung bei.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

22.7.98

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

C 230/43

## Durchsetzung einer Null-Toleranz-Politik

6.8—6.9. In ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 hat die Kommission ihren Standpunkt zu dieser Frage ausführlich dargelegt und außerdem deutlich zu verstehen gegeben, daß sie in Fällen, in denen sie das Vorliegen interner Betrugs- oder Bestechungsdelikte vermutet, eine klare Linie zu verfolgen gedenkt. Sie hat ferner unlängst einen Vorschlag (Abl. C 359 vom 25.11. 1997, Seite 9) unterbreitet, der die Einführung von Disziplinarmaßnahmen und eine Entschädigungspflicht für die betreffenden Anweisungsbefugten vorsieht.

6.10. Auch in bezug auf die Pflicht zur Mitteilung jedweden Verdachts an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden hat sich die Kommission in ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 klar ausgedrückt. Sie räumt ein, daß in den Fällen, in denen das Ersuchen dieser Behörden auf Aufhebung der Immunität ausreichend begründet ist, diese ihr nicht unbedingt rechtserhebliche Dokumente zuschicken müssen. Allerdings kann die Kommission eine Entscheidung über die Aufhebung der Immunität auch wirklich nur treffen, wenn der Antrag hinreichend begründet ist.

## Festgestellte Probleme

6.11. In ihrer Mitteilung vom 18. November 1997 hat die Kommission ihre Politik ausführlich dargelegt. Da Bestechung und Bestechlichkeit in der Praxis zumeist äußerst schwierig nachzuweisen sind, liegen die für den Nachweis erforderlichen Befugnisse normalerweise bei den Polizei- oder Justizbehörden. Sobald diese von einem Fall erfahren, beginnen sie mit der Beweisaufnahme.

6.12. Das Gericht der ersten Instanz hat im Fall Tzanos gegen die Kommission (siehe Anmerkungen zu Punkt 2.34) unlängst klargestellt, über welche Rechte die Kommission bei der Durchführung administrativer Ermittlungen im Vorfeld von Disziplinarverfahren verfügt.

6.13. Die Kommission beabsichtigt, mit den der UCLAF zur Verfügung stehenden Mitteln in den bestehenden Dienststellen spezielle Sektoren einzurichten, die sich mit der Korruptionsbekämpfung befassen und das innerhalb der UCLAF angesiedelte Korruptionsbekämpfungsteam auf diese Weise unterstützen. Für die Einrichtung einer eigenständigen Dienststelle stehen derzeit keine Mittel zur Verfügung.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNG

7.1. Die Kommission begrüßt, daß ihre bisherigen Bemühungen zur Betrugsbekämpfung Anerkennung finden. Weite Bereiche ihrer Gesamtstrategie konnten bisher noch nicht vollständig umgesetzt werden, da die UCLAF

in ihrer jetzigen Struktur erst seit Ende 1995 voll einsatzfähig ist. Außerdem erfordert es geraume Zeit, bis neue Maßnahmen voll umgesetzt sind und ihre Ergebnisse sichtbar werden.

7.2. Die Kommission räumt ein, daß die Wiedereinziehung, die einen komplexen, schwierigen und eine Vielzahl von Beteiligten einschließenden Bereich darstellt, weiter verbessert werden muß. Die Nichtunterscheidung zwischen Beträgen, die infolge der Arbeit der UCLAF wieder eingezogen werden konnten und solchen, deren Wiedereinziehung auf die Arbeit der einzelstaatlichen Behörden zurückgeht, ist aufgrund der Art der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten berechtigt: Die Mehrzahl aller Fälle, die die UCLAF bearbeitet, entspringt der Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden. Die als Folge hiervon wiedereingezogenen Beträge sollten daher nicht allein der Kommission bzw. der UCLAF zugeschrieben werden.

Bei den direkten Ausgaben hingegen stellt sich das Gesamtbild etwas anders dar: Hier werden alle Informationen über Wiedereinziehungen in der von der UCLAF verwalteten Datenbank PRE-IRENE gespeichert.

7.3. Die Kommission arbeitet mit Nachdruck an der Einrichtung eines integrierten Verwaltungssystems. Sie geht davon aus, daß die noch für 1998 erwartete neue Version des Systems IRENE eine straffe Kontrolle und Zuordnung aller von den Mitgliedstaaten formell mitgeteilten oder von der UCLAF selbst bearbeiteten Fälle ermöglichen wird.

7.4. Die Kommission hält es für dringend erforderlich, daß die Mitgliedstaaten die einschlägigen Übereinkommen und Protokolle so rasch wie möglich ratifizieren.

7.5. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, daß es zu Problemen führen kann, wenn die Betrugsbekämpfung in den Mitgliedstaaten in den Händen zu vieler verschiedener Dienststellen und Organisationen liegt. Sie stellt mit Freude fest, daß gegenwärtig allgemein der Trend besteht, zentrale Dienststellen einzurichten, die mit umfassenden Befugnissen ausgestattet sind und einen angemessenen Überblick darüber haben, welche Maßnahmen von Unionsinteresse in den einzelnen Mitgliedstaaten laufen. Dies ist beispielsweise in Frankreich, Italien, Dänemark, Portugal und Schweden der Fall. Ferner bemüht sich die UCLAF um besondere Kooperationsabkommen mit verschiedenen Stellen, um eine größtmögliche Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Kommission arbeitet weiterhin an der Corpus-juris-Studie zur Prüfung möglicher Legislativmaßnahmen im Bereich Strafverfolgung.

7.7. Wie in ihrem Arbeitsprogramm zur Betrugsbekämpfung 1998/99 (KOM(98) 278 endg.) vorgesehen, stellt die Kommission Überlegungen im Hinblick auf den Abschluß von Vereinbarungen mit den anderen Organen der Gemeinschaft und die Ermächtigung der UCLAF zur



# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** **des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 230/44

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

22.7.98

technischen Beratung über Ermittlungen in Betrugsfällen an.

Anhang I, Punkt 6: Bereits in ihrem Bericht an die Reflexionsgruppe für die Regierungskonferenz 1996 hat die Kommission vorgeschlagen, eine spezifische Rechtsgrundlage für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in den Vertrag aufzunehmen. Auch der geänderte Wortlaut des ehemaligen Artikels 209 a EGV (Art. 280 des Vertrags von Amsterdam) ist auf die Initiative der Kommission zurückzuführen. Darüber hinaus hat die Kommission

bereits darauf hingewiesen, daß der Rat widersinnigerweise als Haushaltsbehörde den Haushalt mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet, für die Annahme von Maßnahmen zur Ausgabenkontrolle und Betrugsbekämpfung jedoch eine absolute Mehrheit benötigt.

Anhang I, Punkt 18: Gemäß der Verordnung Nr. 2185/96 kommen die der Kommission durch die Verordnung übertragenen Kontrollbefugnisse ergänzend zu den sektorbezogenen Kontrollbefugnissen hinzu, über die sie bereits vor Annahme der Verordnung verfügte.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF**

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/1

## I

(Mitteilungen)

## RECHNUNGSHOF

### SONDERBERICHT Nr. 1/2005

#### zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz des EG-Vertrags)

(2005/C 202/01)

### INHALT

	Ziffer	Seite
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....		2
ZUSAMMENFASSUNG .....	I-XI	3
EINLEITUNG .....	1-11	4
Auftrag des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) .....	1-5	4
Organisation des Amtes .....	6-7	5
Prüfung des Hofes .....	8-11	5
UNTERSUCHUNGEN DES OLAF .....	12-43	6
Verfahren im Zusammenhang mit den Untersuchungen .....	12-17	6
Festlegung der Prioritäten für die Untersuchungsfunktion .....	18-19	7
Evaluierungsphase .....	20-22	7
Untersuchungsphase .....	23-29	8
Follow-up-Phase .....	30-32	9
Qualitätskontrollverfahren .....	33-43	9
Das OLAF-Handbuch .....	34	9
Überwachung der Verwaltung der Untersuchungen .....	35-37	10
Internes Audit .....	38-39	10
Der OLAF-Exekutivausschuss .....	40-41	10
Tätigkeitsberichte .....	42-43	11
BEITRAG DER OLAF-DIENSTE ZUR UNTERSUCHUNGSFUNKTION DES AMTES .....	44-65	11
Einleitung .....	44	11
Intelligence, operationelle Strategie und Informationsdienst .....	45-50	11
Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten .....	51-55	12

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 202/2

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Dem Direktor des Amtes unmittelbar unterstellte Referate . . . . .	56-61	12
Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ . . . . .	57-58	12
Mit der Fortbildung und der Unterstützung der Kandidatenländer betrautes Referat . . . . .	59-60	13
Das Referat „Haushalt und Personal“ . . . . .	61	13
Personalressourcen . . . . .	62-65	13
ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSS . . . . .	66-72	14
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN . . . . .	73-94	15
Effizienz und Wirksamkeit der Untersuchungen . . . . .	74-88	15
Einsatz der Ressourcen zur Unterstützung der Untersuchungen . . . . .	89-92	17
Beziehungen zwischen dem OLAF und dem Überwachungsausschuss . . . . .	93	17
Neuausrichtung des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion . . . . .	94	18
ANHANG I: OLAF-Organisationsplan . . . . .		19
ANHANG II: Wichtigste im Verlauf der Prüfung festgestellte Mängel . . . . .		20
<b>Antworten der Kommission</b> . . . . .		21

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFIS	Betrugsbekämpfungs-Informationssystem
ANS	Abgeordnete nationale Sachverständige
CMS	Case Management System
ECR	Electronic Case Register
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
GD	Generaldirektion
IDOC	Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
UCLAF	Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/3

## ZUSAMMENFASSUNG

I. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) trat im April 1999 die Nachfolge der Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) an, wobei sein Status gestärkt und sein Mandat auf sämtliche Organe und Einrichtungen der Europäischen Union erweitert wurde. Die Einrichtung des Amtes ist vor allem angesichts des chaotischen Zustandes der ihm hinterlassenen Akten ein mühsames Unterfangen gewesen. Erst Ende 2003 begannen sich die Auswirkungen seiner Umstrukturierung bemerkbar zu machen. Mitte 2004 allerdings wiesen zahlreiche verwaltungstechnische Aspekte der Untersuchungen noch immer Verbesserungsbedarf auf.

II. Die Zwitterstellung des Amtes, das in seinen Untersuchungen zwar unabhängig, jedoch bezüglich seiner anderen Funktionen der Kommission unterstellt ist, hat die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion nicht gefährdet. Durch die Zuordnung des Amtes zur Kommission konnte es nicht nur eine breite administrative und logistische Unterstützung in Anspruch nehmen, sondern sich auch die für die Kommissionsdienststellen geltenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung zunutze machen. Es erscheint somit nicht sinnvoll, eine Statusänderung des Amtes ins Auge zu fassen <sup>(1)</sup>.

III. Die Ressourcen des Amtes gestatten ihm, allen bei ihm eingehenden ernstzunehmenden Meldungen nachzugehen. Unter diesen Bedingungen sind die Prioritäten, die sich das Amt für seine Untersuchungspolitik setzt, theoretischer Natur.

IV. Das Amt unterscheidet in unzureichender Weise zwischen (internen oder externen) Untersuchungen sowie Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeiten. Da sich die Arbeiten in jedem dieser Fälle wesentlich voneinander unterscheiden, beeinträchtigt ihre mangelnde Abgrenzung das Ressourcenmanagement.

V. Wenn die Einrichtung einer Kanzlei und eines EDV-gestützten Systems für die Verwaltung der Untersuchungsakten auch eine bessere Erfassung der operationellen Tätigkeiten und eine Klärung der Zuständigkeiten mit sich brachte, so war die von der Managementebene ausgeübte Aufsicht unzulänglich, was erhebliche Verzögerungen bei der Bearbeitung der Akten, die Vorlage von wenig schlüssigen Berichten und schwer erkennbare Ergebnisse zur Folge hatte. Um nicht gerechtfertigte Verzögerungen zu vermeiden, sollten bei der Einleitung von Untersuchungen zeitliche Vorgaben gemacht werden.

VI. Vorbereitung und Follow-up der Untersuchungen sind zu häufig in einem rudimentären Stadium geblieben. Die Ermittler konnten sich hinsichtlich der zu erhebenden Beweise und der einzusetzenden Mittel auf lediglich vage formulierte Ziele stützen. Mit Ausnahme des Zollsektors ist die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Bereich, in dem noch erhebliche Bemühungen sowohl bezüglich der direkten Verwaltung als auch bezüglich der geteilten Verwaltung mit den Mitgliedstaaten erforderlich sind.

VII. Zwar haben die Berichterstattungsverfahren in jüngster Zeit eine Verbesserung erfahren, doch beziehen sich die Informationen eher auf das Volumen der unternommenen operationellen Tätigkeiten und weniger auf die tatsächlich erzielten Ergebnisse, sei es unter dem Gesichtspunkt der Wiedereinziehung unterschlagener Beträge oder der disziplinar- oder strafrechtlichen Sanktionen, die in Betrugsfällen verhängt wurden. Das auf aussagekräftigen Indikatoren basierende System für die Messung der Ergebnisse muss noch ausgebaut werden.

VIII. Die im Jahre 2001 beschlossenen Maßnahmen mit dem Ziel, das Amt mit dem für die Ausübung der Ermittlerfunktion geeigneten Personal auszustatten, sind ausgereizt. Der hohe Anteil von Bediensteten, deren Verträge nach einer bestimmten Laufzeit (sechs bis acht Jahre je nach Einzelfall) nicht mehr verlängerbar sind, wird fortan einer Konsolidierung des Fachwissens im Wege stehen. In diesem Zusammenhang sind die Bemühungen des Amtes um Fortbildungsmaßnahmen unzureichend.

IX. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungen und der Einhaltung der Grundrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen ist nicht auf unabhängige Weise sichergestellt. Es zeigt sich, dass das Fehlen einer kodifizierten Regelung für Untersuchungen eine Quelle von Rechtsstreitigkeiten ist. Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften erwiesen sich als unzulänglich.

<sup>(1)</sup> Siehe Bericht der Kommission — Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (Artikel 15), KOM(2003) 154 endg. vom 2. April 2003.

# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/4

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

X. Die Beziehungen zwischen dem Amt und seinem Überwachungsausschuss gestalten sich schwierig. Die Aspekte der Verordnungen und Beschlüsse, welche die Verwaltungs- und Führungsstruktur („Governance“) des Amtes betreffen, bedürfen einer eingehenden Überarbeitung.

XI. Will man vermeiden, dass die Tätigkeit des Amtes zu sehr von Aufgaben in Anspruch genommen wird, welche — wenn auch mit der Betrugsbekämpfung in Verbindung stehend — die Untersuchungen jedoch nicht direkt betreffen, und will man gewährleisten, dass alle Ressourcen für eine wirksame Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union eingesetzt werden, müssen die dem Amt übertragenen Aufgaben grundlegend überprüft werden. Eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion würde einen besseren Ressourceneinsatz, insbesondere mit Blick auf die Einleitung gezielter Untersuchungen, in als besonders betrugssträftig geltenden Bereichen ermöglichen.

## EINLEITUNG

### Auftrag des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

1. Mit der Einrichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) <sup>(1)</sup> wollten die Organe der Europäischen Gemeinschaften die Wirksamkeit der Bekämpfung rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union erhöhen. Dem Amt wurden daher im Vergleich zu seinen Vorgängereinrichtungen <sup>(2)</sup> neue Befugnisse übertragen. Insbesondere erhielt das OLAF den Auftrag, in allen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union Verwaltungsuntersuchungen durchzuführen. Die Untersuchungsfunktion wurde dadurch gestärkt, dass dem Amt bei der Ausübung seiner Tätigkeit volle Unabhängigkeit gewährleistet wurde. Diese Unabhängigkeit sollte durch die Einsetzung eines Überwachungsausschusses gefestigt werden, der sich aus Persönlichkeiten zusammensetzt, die keinem EG-Organ angehören. Der Direktor des Amtes, der seine Tätigkeit im März 2000 aufnahm, ist befugt, die Bediensteten seiner Dienststellen zu ernennen. Dies müsste ihm gestatten, dem besonderen Bedarf des Amtes im Untersuchungsbereich besser zu entsprechen.

2. Unter gleichzeitiger Betonung der Bedeutung der Untersuchungsfunktion des OLAF (siehe Ziffer 12) übertrug die Kommission dem Amt außerdem eine breite Palette von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union <sup>(3)</sup>. Zu diesen Tätigkeiten, die das OLAF teilweise als so genannte „Serviceplattform“ zusammenfasste, gehören:

- a) die von der Kommission den Mitgliedstaaten im Bereich der Betrugsbekämpfung gewährte Unterstützung;
- b) die Entwicklung einer Betrugsbekämpfungsstrategie im Rahmen seiner Politik zum Schutz der finanziellen Interessen (Artikel 280 des Vertrags);

<sup>(1)</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 (ABL L 136 vom 31.5.1999, S. 20); Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 (ABL L 136 vom 31.5.1999, S. 1).

<sup>(2)</sup> Task-force „Koordinierung der Betrugsbekämpfung“ (bis 1987), Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF: 1987-1999). Siehe zu diesem Thema den Sonderbericht des Hofes Nr. 8/98 (ABL C 230 vom 22.7.1998), dessen Schlussfolgerungen die Überlegungen befruchteten, die zur Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung führten.

<sup>(3)</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission, Artikel 2 Absätze 3 bis 7. Im Rahmen der Tätigkeiten in Verbindung mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union übertrug die Kommission dem OLAF die Federführung in Bezug auf 31 der 37 Maßnahmen ihres Aktionsplans.

- c) die Vorbereitung von Rechtsetzungsinitiativen der Kommission im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung;
- d) die Entwicklung der für die Betrugsbekämpfung erforderlichen Instrumente;
- e) die Informationssammlung und -auswertung;
- f) die technische Unterstützung der anderen Dienste oder Organe der Europäischen Gemeinschaften sowie der vom Schutz der finanziellen Interessen betroffenen nationalen Behörden, insbesondere in Fortbildungsangelegenheiten.

In den Rechtsvorschriften ist keinerlei Kriterium hinsichtlich der Prioritätenfolge dieser verschiedenen Tätigkeiten festgelegt.

3. Das Amt ist in einem komplexen interinstitutionellen Rahmen tätig und steht im Mittelpunkt eines Gefüges weiterer direkt oder indirekt mit der Betrugsbekämpfung befasster Stellen. Die Aufgaben dieser einzelnen Stellen sind nicht immer klar voneinander abgegrenzt, was zugleich die Gefahr von Überschneidungen als auch von Lücken birgt. Diese Stellen lassen sich in drei Untergruppen aufgliedern:

- a) Stellen in den Mitgliedstaaten oder Drittstaaten wie Polizei-behörden, Justizbehörden oder Betrugsbekämpfungsstellen;
- b) auf Gemeinschaftsebene eingerichtete Stellen wie das Untersuchungs- und Disziplinaramt (IDOC) <sup>(4)</sup>, interne Auditstellen in den einzelnen Organen, der Bürgerbeauftragte, die Kontrollreferate in den operationellen Dienststellen der Kommission oder auch der Überwachungsausschuss des OLAF;
- c) sonstige zwischenstaatliche Einrichtungen, die mit der Bekämpfung der Kriminalität betraut wurden, wie Eurojust oder Europol.

<sup>(4)</sup> Zwecks Durchführung von Untersuchungen und Disziplinarverfahren der Kommission im Februar 2002 eingerichtetes Amt (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission). Die Beziehungen zwischen dem Amt und dem IDOC sollten durch eine Vereinbarung geregelt werden, die immer noch in der Ausarbeitung befindlich ist.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/5

4. Da die Verwaltung von rund 80 % der Ausgaben der Europäischen Union den Mitgliedstaaten übertragen ist, muss das Amt aus offensichtlichen Gründen der Effizienz mit den mitgliedstaatlichen Behörden (Polizei, Zoll, Justizbehörden usw.) eng zusammenarbeiten. Diese Notwendigkeit erhöht die Komplexität seiner Aufgabenstellung. Darüber hinaus obliegt es den Mitgliedstaaten, gegebenenfalls Strafverfahren einzuleiten. Überdies erschwert die Vielfalt der nationalen Justizsysteme noch zusätzlich die Tätigkeit des Amtes.

5. Obgleich es sich beim OLAF um eine neue Einrichtung handelt, musste das Amt die von der UCLAF eingeleiteten Vorgänge weiterverfolgen. Das Amt übernahm daher rund 1 400 bereits laufende Fälle <sup>(1)</sup>, was in Anbetracht der chaotischen Verwaltung eines Großteils dieser Untersuchungen eine schwere Bürde darstellte <sup>(2)</sup>. Gleichzeitig ist das Personal der UCLAF dem Amt als Ganzes zugewiesen worden, was bis zur Umstrukturierung des Stellenplans von 2001 den Handlungsspielraum des neuen Direktors einschränkte <sup>(3)</sup>.

## Organisation des Amtes

6. Das Amt ist einem ambivalenten Status unterworfen: Zwar ist es bei seiner Untersuchungstätigkeit unabhängig, doch im Hinblick auf seine anderen Aufgaben der Kommission unterstellt. Diese Zwitterstellung, welche die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion keineswegs gefährdete, weist verschiedene Vorteile auf. Unter rechtlichen Gesichtspunkten konnte das Amt als Dienst der Kommission die dieser übertragenen Befugnisse nutzen, insbesondere bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe verschiedener allgemeiner und sektorbezogener Verordnungen <sup>(4)</sup>. Die Zuordnung zur Kommission erleichterte außerdem die tagtägliche Funktionsweise des Amtes, indem es auf die verwaltungstechnische Unterstützung der allgemeinen Dienststellen der Kommission zurückgreifen konnte.

7. Der OLAF Organisationsplan von Mai 2004 ist als *Anhang I* beigefügt. Seit 2001 verfügt das Amt über einen Stellenplan von rund 300 Planstellen, was gegenüber UCLAF eine Verdopplung des Personalbestandes bedeutet <sup>(5)</sup>. Im Jahre 2004 umfasste die Direktion „Untersuchungen“ (Direktion B) 126 Ermittler <sup>(6)</sup> und 13 Verwaltungsbedienstete. Die restlichen 193 Planstellen entfallen auf die anderen Dienststellen des Amtes, die Direktion „Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten“ (Direktion A) und die Direktion „Intelligence, operationelle Strategie und Informationsdienst“ (Direktion C).

<sup>(1)</sup> Siehe Tabelle Nr. 3 der Zusatzbewertung der Tätigkeiten von OLAF, SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004. Nach dieser Tabelle waren zum 30. Juni 2004 noch neun Fälle offen, und 280 Fälle befanden sich in der Follow-up-Phase.

<sup>(2)</sup> Siehe Ziffer 1.6 des Sonderberichts Nr. 8/98 (ABl. C 230 vom 22.7.1998).

<sup>(3)</sup> Siehe Ziffer 7.42 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

<sup>(4)</sup> Beispielsweise Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates (ABl. C 312 vom 23.12.1995, S. 1) über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2) hinsichtlich der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, oder spezifische Verordnungen im Zusammenhang mit den Eigenmitteln, Strukturfonds, den Europäischen Entwicklungsfonds usw..

<sup>(5)</sup> Anfang 1999 verfügte die UCLAF über einen Stellenplan von 149 Planstellen.

<sup>(6)</sup> Davon 13 abgeordnete nationale Sachverständige (ANS).

## Prüfung des Hofes

8. Ziel der Prüfung war die qualitative Beurteilung der Verwaltung des Amtes auf dem Gebiet der Untersuchungen, indem bewertet wird:

- wie das Amt seinem Untersuchungsauftrag gerecht wurde und
- welche Beiträge die einzelnen Dienststellen des Amtes mit Blick auf die Untersuchungsfunktion leisteten.

Da die Angaben zu den konkreten aufgrund der OLAF-Untersuchungen eingeleiteten Folgemaßnahmen nicht zuverlässig genug waren, kann die Effizienz der Arbeitsweise des Amtes nicht abschließend beurteilt werden.

9. Der Bericht des Hofes ergänzt die von der Kommission im April 2003 erstellte Bewertung, die im Wesentlichen dem rechtlichen Rahmen der Tätigkeiten des Amtes galt <sup>(7)</sup>. Ferner stellt der vorliegende Bericht die Ergänzung einer mehr den quantitativen Aspekten gewidmeten Bewertung dar, welche die Kommission im Oktober 2004 vorlegte <sup>(8)</sup>.

10. Hinsichtlich der Untersuchungen waren Ausgangspunkt der im Zeitraum von April bis Oktober 2004 durchgeführten Prüfung frühere Bemerkungen des Hofes <sup>(9)</sup>. Die Prüfung bezog sich auf die Systeme, Strukturen und Vorschriften in Verbindung mit dem Personal. Außerdem wurde die Tätigkeit der Dienststellen des Amtes, die nicht direkt mit Untersuchungen betraut sind, einer Überprüfung unterzogen. Obwohl im Verlauf dieser Prüfung die jüngste Organisation des Amtes und eine Stichprobe von 117 Ende 2003 durchgeführten oder abgeschlossenen operationellen Aktivitäten analysiert wurden, war das Amt zu diesem Zeitpunkt noch mit der endgültigen Abwicklung zahlreicher von seinem Vorgänger auf den Weg gebrachter Vorgänge befasst, so dass die im Zeitraum 2002-2003 in Angriff genommenen Umstrukturierungsmaßnahmen gerade erst anfangen, erste Ergebnisse zu zeigen. Aus *Anhang II* sind die während der Prüfung festgestellten Mängel ersichtlich.

11. Dieser Bericht wurde zu einem Zeitpunkt erstellt, als die Kommission eine Änderung der Verordnung über die Untersuchungen von OLAF vorschlug <sup>(10)</sup>. Der Hof legte zu diesem Vorschlag eine Stellungnahme vor, in der die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Prüfung berücksichtigt sind.

<sup>(7)</sup> Gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorgelegte Bewertung.

<sup>(8)</sup> Zusatzbewertung der Tätigkeiten von OLAF, SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004.

<sup>(9)</sup> Insbesondere Sonderbericht Nr. 8/98 (ABl. C 230 vom 22.7.1998) und die Bemerkungen im Kapitel 7 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

<sup>(10)</sup> KOM(2004) 103 endgültig vom 10.2.2004.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/6

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

## UNTERSUCHUNGEN DES OLAF

### Verfahren im Zusammenhang mit den Untersuchungen

12. Neben den Koordinierungstätigkeiten wird in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 zwischen externen Untersuchungen (Artikel 3) und internen Untersuchungen (Artikel 4) unterschieden. Das Amt seinerseits ordnet die Fälle unter fünf Kategorien ein:

- a) interne Untersuchungen (d. h. Untersuchungen wegen Korruptionsverdacht innerhalb der Organe und sonstigen gleichgestellten Einrichtungen);
- b) externe Untersuchungen (direkte Untersuchungen bei Dritten, deren Tätigkeit in Verbindung mit den Vorgängen des Gemeinschaftshaushalts steht);
- c) Amtshilfe (Unterstützung der nationalen Behörden im Rahmen von Strafverfahren);
- d) Koordinierung (Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Ermittlungen, die sich auf mehrere Länder erstrecken);
- e) Monitoring-Fälle (es handelt sich darum, dem Amt bei bedeutenden Fällen die Möglichkeit zu geben, zu verfolgen, ob die Mitgliedstaaten ihren Pflichten gemäß Artikel 280 des Vertrags nachkommen).

13. Die in der aktiven Untersuchungsphase befindlichen Fälle (475 zum 30. September 2004) umfassen Untersuchungen im eigentlichen Sinne (252) sowie Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeiten (223). Koordinierungstätigkeiten fallen insbesondere im Bereich der Einnahmen und Ausgaben der geteilten Verwaltung an. So befanden sich unter den 23 in den Zoll- und Handelssektoren zwecks Prüfung herangezogenen Fällen vier vom OLAF durchgeführte Untersuchungen.

14. Diese Verquickung von Untersuchungen und Koordinierungs- bzw. Unterstützungstätigkeiten innerhalb derselben Referate der Direktion „Untersuchungen“ beeinträchtigt das Ressourcenmanagement. So unterscheidet sich die Rolle des Amtes wesentlich je nach dem, welcher der beiden Fälle betroffen ist. Bei den Untersuchungen muss jede Verfahrensstufe dokumentiert, begründet und so erfasst werden, dass die Akte vor den Justizbehörden eventuell als Beweis dienen kann. Bei den Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeiten ist das Amt gefordert, den nationalen Behörden rasche und effektive Hilfe zu leisten, ohne strengen Verfahrenszwängen unterworfen zu sein. In diesen Fällen erscheint der Rückgriff auf Untersuchungsverfahren nicht immer angemessen, und es werden Ressourcen in Anspruch genommen, die für Untersuchungen eingesetzt werden könnten. Außerdem besteht die Gefahr, dass es zu Aufgabenüberschneidungen mit den für Folgemaßnahmen zuständigen Referaten kommt.

15. Das Amt kann lediglich Verwaltungsuntersuchungen durchführen. Damit kann es keine Handlungen vornehmen, die polizeiliche Befugnisse erforderlich machen. Obwohl das OLAF beispielsweise in den Firmenräumen von Wirtschaftsteilnehmern Kopien von Dokumenten anfertigen kann, so darf das Amt nicht das Haus oder die Wohnung der entsprechenden Eigentümer oder

des Firmenpersonals durchsuchen, selbst wenn dort wichtige Beweise vermutet werden. Auch hat das Amt keinen Zugang zu den Bankkonten eines Wirtschaftsteilnehmers oder einer Privatperson, auch wenn es sich um einen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften handelt. Es bestehen damit klare Schranken hinsichtlich der Untersuchungshandlungen, welche das Amt vornehmen kann, die Einfluss auf das Ausmaß seiner Schlussfolgerungen haben. Überdies kann die Untersuchungsphase in der Praxis in ihrer Wirksamkeit beschränkt sein, wenn die Mitgliedstaaten dem Amt die geforderte Unterstützung verweigern.

16. Untersuchungen des Amtes werden im Allgemeinen eingeleitet, wenn Meldungen von Dritten eingehen. Es handelt sich hierbei um Meldungen, die von den Kommissionsdienststellen, den anderen EU-Organen, den Behörden der Mitgliedstaaten sowie von Bürgern und Wirtschaftsteilnehmern übermittelt werden. Nach Eingang derartiger Hinweise wird in den Registern des Amtes eine neue Akte angelegt<sup>(1)</sup>. Die darauf folgende Untersuchungstätigkeit gliedert sich in drei große Phasen:

- a) eine Evaluierungsphase, die in einen kurzen Bericht der Direktion „Untersuchungen“ mündet<sup>(2)</sup>, in dem vorgeschlagen wird, eine Untersuchung einzuleiten, wenn sich die eingegangenen Vorwürfe als stichhaltig genug erweisen<sup>(3)</sup>. Der Evaluierungsbericht wird einem Exekutivausschuss, der sich aus Vertretern der in die Untersuchungen des Amtes einbezogenen Referate zusammensetzt, zur Stellungnahme vorgelegt. Anschließend entscheidet der Direktor des Amtes, ob eine Untersuchung einzuleiten ist. Zum 30. September 2004 befanden sich 194 Fälle in der Evaluierungsphase (siehe Tabelle 1);
- b) eine Untersuchungsphase, in deren Verlauf der Fall geprüft wird, wobei grundsätzlich sowohl die belastenden als auch die entlastenden Fakten nach den im Handbuch des Amtes festgelegten Verfahren ermittelt werden. Nach Abschluss ihrer Arbeiten legen die Ermittler dem Exekutivausschuss einen Berichtsentwurf vor. Der Exekutivausschuss äußert sich dann dazu, ob die Akte den Justizbehörden oder Disziplinarinstanzen zu übermitteln, ein Follow-up zwecks Wiedereinziehung vorzusehen oder aber die Akte als erledigt einzustufen ist. Der Direktor trifft seine Entscheidung auf der Grundlage der Stellungnahme des Exekutivausschusses. Zum 30. September 2004 befanden sich 475 Fälle in der aktiven Untersuchungsphase;
- c) eine dritte Phase — außerhalb der Direktion „Untersuchungen“ stattfindend — gilt eventuell dem Follow-up der den Justizbehörden übermittelten Fälle sowie den Fällen, welche die Wiedereinziehung von Mitteln erforderlich machen. Zahlreiche Fälle werden ohne Follow-up abgeschlossen. Zum 30. September 2004 befanden sich 649 Fälle in der Follow-up-Phase.

<sup>(1)</sup> Case Management System (CMS).

<sup>(2)</sup> Die typischen Rubriken der Evaluierungsberichte lauten: 1. Hintergrund; 2. Vorwürfe; 3. Zuverlässigkeit, Quelle und Wahrscheinlichkeit der Hinweise; 4. Zuständigkeit von OLAF; 5. möglicher Ansatz; 6. finanzielle Auswirkungen und Aussichten für die Wiedereinziehung; 7. Rangstufe; 8. Vorschlag für einen Arbeitsplan; 9. Ressourcenzuweisung.

<sup>(3)</sup> Erweist sich ein Vorwurf als so wenig fundiert, dass sich selbst eine Evaluierung erübrigt, werden die Akten als erledigt eingestuft (prima facie non case).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/7

Tabelle 1

Zahl der Fälle je Phase (Stand: Ende September 2004)

Durchführungsphasen Sektoren	Zahl der Fälle in der Evaluierungsphase	Zahl der Fälle in der Untersuchungsphase	Zahl der Fälle in der Follow-up-Phase
Korruptionsbekämpfung	28	57	48
Direkte Ausgaben	33	42	78
Außenhilfen	53	81	84
Landwirtschaft	21	86	59
Strukturfonds	41	48	202
Zölle	18	161	178
<b>Insgesamt</b>	<b>194</b>	<b>475</b>	<b>649</b>

Quelle: Case Management System OLAF, statistische Angaben zum 30.9.2004.

17. Die Einrichtung des Case Management Systems (CMS) durch das Amt im Jahre 2002 ermöglichte eine bessere Erfassung der Untersuchungen (<sup>1</sup>). Trotz der 2003 eingeführten Verbesserungen sind die von diesem System bereitgestellten Informationen mit größter Vorsicht zu betrachten. So ergab die Prüfung, dass zahlreiche Akten zu spät bearbeitet oder aktualisiert wurden und dass die gespeicherten Finanzdaten weder aufeinander abgestimmt noch in allen Fällen unstrittig sind. So kommt es in der Tat vor, dass Untersuchungen als noch zu bearbeitende Fälle eingestuft werden, obwohl keine Untersuchungshandlung mehr durchgeführt wird und die Akte mit oder ohne Follow-up hätte abgeschlossen werden sollen. Ferner erweist sich, dass Untersuchungen abgeschlossen werden, ohne dass die in Frage stehenden Summen festgestellt wurden. In einigen Fällen schoben die Ermittler den Abschluss der Untersuchungen hinaus, um sich selbst um das entsprechende Follow-up kümmern zu können, obwohl dies eigentlich nicht ihre Aufgabe ist.

Tabelle 2

Befassung des Amtes im Zeitraum  
August 2003 — September 2004

Sektor	Durchschnittliche Zahl von Meldungen pro Monat	Prozentsatz der monatlichen Meldungen
Korruptionsbekämpfung	5	9 %
Direkte Ausgaben	8	15 %
Außenhilfen	12	23 %
Landwirtschaft	12	23 %
Strukturfonds	7	13 %
Zölle	9	17 %
<b>Insgesamt</b>	<b>53</b>	<b>100 %</b>

Quelle: Case Management System OLAF, statistische Angaben zum 30.9.2004.

## Festlegung der Prioritäten für die Untersuchungsfunktion

18. Die erklärte Politik der OLAF-Leitung besteht darin, internen Untersuchungen sowie Untersuchungen im Bereich der direkten Ausgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Erweiterung, Priorität einzuräumen.

19. In Wirklichkeit gestatten es die Ressourcen des Amtes, allen ernstzunehmenden Meldungen nachzugehen, und die Frage der Wahl zwischen möglichen Untersuchungen stellt sich gar nicht. Die Häufigkeit der Meldungen pro Sektor ist aus Tabelle 2 ersichtlich.

## Evaluierungsphase

20. Allgemein gesehen konnte das Amt die für Evaluierungen aufgewandte Zeit erheblich reduzieren, indem es eine Standardfrist von zwei Wochen ab Benennung des Ermittlers festlegte. Auch wenn zwischen Oktober 2002 und September 2004 der Anteil der seit mehr als vier Monaten laufenden Evaluierungen deutlich abnahm und von 62 % auf 35 % fiel, lag deren Anzahl noch bei 68. In Bereichen, wo die für den Evaluierungsbericht erforderlichen Unterlagen außerhalb der Europäischen Gemeinschaften angefordert werden müssen, erscheint die Standardfrist von zwei Wochen zu kurz (<sup>2</sup>). Bei der Mehrzahl der untersuchten Evaluierungen schien die Entscheidung zur Einleitung einer Untersuchung gemessen an den vom Amt niedergelegten Kriterien fundiert zu sein. Dennoch ergab die Prüfung, dass

(<sup>1</sup>) Siehe Sonderbericht Nr. 8/98, Ziffern 1.5 und 1.6 (Abl. C 230 vom 22.7.1998).

(<sup>2</sup>) Die Strukturfonds stellen ein besonderes Problem dar, weil die Unterlagen und detaillierten Finanzdaten weder auf Gemeinschaftsebene noch auf nationaler Ebene, sondern lediglich auf regionaler Ebene verfügbar sind.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/8

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

gewisse Vorgehensweisen (siehe *Anhang II*) verbesserungsbedürftig sind. So ist Folgendes festzuhalten:

- a) Bei einem Drittel der untersuchten Evaluierungen wurden die den Untersuchungen zugrunde gelegten Ziele nicht genau umrissen.
- b) Bei einem Drittel der Evaluierungen erwies sich die Aufsicht durch die Managementebene als mangelhaft.
- c) Bei der Hälfte der untersuchten Evaluierungen traten erhebliche Verzögerungen ein, ohne dass dies näher erläutert wurde.

21. Obwohl das Interesse des Amtes in erster Linie dem Finanzbetrug gelten muss, erhielt in der Praxis die strafrechtliche Dimension häufig Vorrang. Die potenziellen finanziellen Auswirkungen — obwohl richtungsweisend für die Untersuchungsarbeiten —, wie etwa die Feststellung der unterschlagenen Beträge, wurden als sekundär betrachtet.

22. Gewiss liegt es in der Natur der OLAF-Untersuchungen, dass niemals sämtliche Aspekte jeder einzelnen Etappe vorausgesehen werden können. Dennoch ist es sinnvoll zu versuchen, die Organisation und Planung dieser Untersuchungen in großen Zügen zu umreißen, damit das Risiko einer Ressourcenverschwendung ausgeräumt wird. In dieser Hinsicht enthielten die Evaluierungsberichte häufig lediglich rudimentäre Planungselemente, ohne dass dies durch die Ausarbeitung detaillierter Arbeitspläne in einem späteren Stadium der Untersuchung ausgeglichen worden wäre. Ferner erwies es sich, dass bestimmte Evaluierungen besser verlaufen wären, wenn von Anfang an die für Folgemaßnahmen zuständigen Dienststellen sowie das Referat „Richter und Staatsanwälte“ zu den Zielen, den festzuhaltenden Optionen und den für die Untersuchungen bereitzustellenden Mitteln befragt worden wären. In einigen Fällen hätte eine Konsultation der Direktion C (Analysen und Intelligence) zudem den Ermittlern dazu verholfen, von den vorhandenen Intelligence-Techniken zu profitieren (siehe *Anhang II*).

## Untersuchungsphase

23. Während im Oktober 2002 51 % der Untersuchungen bereits seit mehr als zwölf Monaten im Gange waren, ist dieser Anteil im September 2004 auf 62 % gefallen, auch wenn die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen nach der endgültigen Abwicklung der alten Fälle der OLAF reduziert werden konnte. Wie bei den Evaluierungen ist häufige Ursache für Verzögerungen die von den Mitgliedstaaten benötigte Zeit zur Übermittlung der vom Amt angeforderten Unterlagen<sup>(1)</sup> (siehe *Anhang II*). Zudem sind weitere Verzögerungen auf die Tatsache zurückzuführen, dass das OLAF, wie auch andere Kommissionsdienststellen, in seiner Kommunikationspolitik oftmals einen bürokratischen Ansatz wählte, was zu langen Ausfallzeiten führte, die durch Besuche bei den betroffenen Dienststellen hätten vermieden werden können. Die Prüfung ergab, dass bestimmte Verzögerungen entstanden, weil die Ermittler nicht mit der gebotenen Eile voringingen und dies obwohl es in Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 heißt, dass die Untersuchungen des Amtes „ohne Unterbrechung“ durchzuführen sind.

<sup>(1)</sup> Die Übermittlung von Hinweisen durch die Behörden der Mitgliedstaaten ist in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ausdrücklich vorgesehen.

24. Die Managementebene des Amtes hat die Dauer der Untersuchungen nur wenig kontrolliert. Man hätte erwartet, in verschiedenen Untersuchungsakten Erklärungen und Begründungen für die Verzögerungen zu finden. Dies ist nicht der Fall gewesen. Obgleich die Berichte, die das Amt dem Überwachungsausschuss nach einer Untersuchungszeit von neun Monaten vorlegen muss, gewisse Hinweise enthalten, so besteht nach Ablauf dieser Frist keinerlei Verpflichtung, Verzögerungen gleich welcher Dauer zu erläutern oder auch dem Exekutivsausschuss regelmäßig hierüber Bericht zu erstatten. In zahlreichen Fällen sind die Verzögerungen nicht erklärbar.

25. In den Evaluierungsberichten werden die Untersuchungen je nach Dringlichkeitsgrad eingestuft. Die Auswirkungen dieser Einstufung auf den Fortgang der Arbeiten sind nicht klar. So bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der für eine Untersuchung aufzuwendenden Ressourcen oder der Fristen, innerhalb deren die Arbeiten je nach Dringlichkeitsstufe zum Abschluss kommen sollen.

26. Die Erfassung der Arbeitszeiten der Ermittler stellt ein wesentliches Managementinstrument für die Überwachung des Untersuchungsverlaufs dar. Obgleich der Hof ein derartiges System bereits empfahl<sup>(2)</sup>, ist das Amt in dieser Hinsicht bisher noch nicht tätig geworden. Darüber hinaus existiert kein allgemeines Instrumentarium, um die Arbeitsbelastung der Ermittler in der Direktion B zu analysieren.

27. Die Untersuchungen des Amtes litten unter einem Mangel an kodifizierten Untersuchungsverfahren, die aber sowohl für die Ermittler als auch für die von einem Fall betroffenen Personen erforderlich sind<sup>(3)</sup>, insbesondere im Falle der internen Untersuchungen. Die mangelnde Kodifizierung birgt ein doppeltes Risiko: Erstens könnten im Verlauf der Untersuchung Verfahrenskonflikte mit Personen auftreten, die von den Untersuchungen betroffen sind, und zweitens könnten die im Anschluss an eine Untersuchung eingeleiteten Klagen ins Leere laufen, weil die Nichteinhaltung von Formvorschriften geltend gemacht würde, die darauf abstellen, die Verfahrensgrundsätze der Transparenz und des rechtlichen Gehörs beider Parteien zu gewährleisten<sup>(4)</sup>.

28. Allgemeiner betrachtet zeigte — wie bei den Bewertungen — die Stichprobe der überprüften Untersuchungen, dass die tatsächliche Untersuchungsarbeit des Amtes häufig recht begrenzt geblieben ist. Nur ausnahmsweise macht das Amt von seinen Befugnissen zur Ermittlung an Ort und Stelle, zur Zeugenanhörung oder Vernehmung verdächtiger Personen Gebrauch. Im Zollsektor allerdings finden diese spezifischen Untersuchungstechniken verstärkt Anwendung. Demgegenüber nimmt das Amt jedoch recht häufig die Möglichkeit von Informationsersuchen bei den Ermittlungsstellen in bestimmten Mitgliedstaaten, insbesondere in Italien, in Anspruch. Im Zusammenhang mit Untersuchungen im Bereich der Ausgaben der geteilten Verwaltung lässt sich das Amt im Allgemeinen die von ihm als notwendig erachteten Unterlagen zuschicken und nimmt dann die Auswertung

<sup>(2)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 7.49 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

<sup>(3)</sup> Die Untersuchungsverfahren sind in verschiedensten Rechtstexten geregelt, die einer Konsolidierung bedürfen (Verordnung (EG) Nr. 1073/1999; Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96; Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95; interinstitutionelle Vereinbarungen; IDOC-Memorandum; Beamtenstatut).

<sup>(4)</sup> Die zweite Empfehlung des Bewertungsberichts der Kommission vom Oktober 2003 betrifft die Erstellung eines Korpus von Verwaltungsvorschriften mit den Modalitäten für Untersuchungsmaßnahmen.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/9

und Analyse vor, gegebenenfalls verbunden mit einem Besuch an Ort und Stelle <sup>(1)</sup>. Selbst bei Untersuchungen von Ausgaben der direkten Verwaltung, bei denen das Amt Hauptermittler ist, beschränkt sich das OLAF häufig darauf, die bei den mittelverwaltenden Stellen der Kommission angeforderten Unterlagen zu analysieren, indem es sich insbesondere auf die Berichte der im Rahmen von Finanzierungsvereinbarungen beauftragten unabhängigen Prüfer stützt. In derartigen Fällen werden die den Justizbehörden der Mitgliedstaaten zu übermittelnden Akten zusammengestellt und erläutert, ohne dass den bereits von den mittelbewirtschaftenden Dienststellen erhältlichen Beweisen zusätzliche Beweise hinzugefügt würden. Die Zusammenstellung der Akte erfolgt zumeist mit Unterstützung des Referats „Richter und Staatsanwälte“.

29. Das Amt muss im Rahmen von Gerichtsverfahren in der Lage sein, seine Abschlussuntersuchungsberichte zu erstellen, während diese im Falle der Maßnahmen der geteilten Verwaltung an die mittelbewirtschaftenden Stellen in den Mitgliedstaaten gesandt werden (Zollstellen, Zahlstellen usw.). Deshalb müssen diese Berichte in ihrer Argumentation klar sein sowie stichhaltige, präzise und ausgewogene Schlussfolgerungen enthalten. In zahlreichen im Rahmen der Stichprobe untersuchten Fällen erwies es sich, dass die Qualität der Abschlussberichte zu wünschen übrig ließ. Der häufigste Mangel betrifft die Bestimmung des finanziellen Ausmaßes von Betrugsfällen, obwohl die Untersuchungen in den meisten Fällen Mittelunterschlagungen betreffen.

## Follow-up-Phase

30. Das Amt unterscheidet fünf verschiedene Follow-up-Typen:

- a) finanzielles Follow-up mit dem Ziel, die Wiedereinzahlung der zulasten des Gemeinschaftshaushalts unterschlagenen Beträge sicherzustellen;
- b) administratives Follow-up, mit dem ein Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Gemeinschaftseinnahmen und -ausgaben geleistet werden soll;
- c) Follow-up in Justizangelegenheiten, durch das Informationen über den aktuellen Stand der Strafverfahren und eventuellen Zivilklagen eingeholt werden sollen;

- d) disziplinarrechtliches Follow-up, das darin besteht, über die von den betreffenden Organen aufgrund der Empfehlungen des Amtes ergriffenen Folgemaßnahmen unterrichtet zu sein <sup>(2)</sup>;
- e) legislatives Follow-up, das darauf abstellt, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaften so anzupassen, dass sie weniger anfällig für Betrugsrisiken sind.

31. Es erwies sich als schwierig, die dem Follow-up tatsächlich gewidmete Zeit zu ermitteln. Die erhaltenen Hinweise zeigen allerdings, dass es sich nicht um die Haupttätigkeit der betroffenen Referate handelt. Der vom Amt erbrachte Mehrwert durch Follow-up-Maßnahmen hat sich im Allgemeinen als geringfügig erwiesen, insbesondere bei der Koordination oder Unterstützung (siehe *Anhang II*). Hinsichtlich des finanziellen Follow-ups sollte sich die Aufgabe des Amtes darauf beschränken, die wiedereinzuziehenden Beträge festzustellen. Stehen diese Beträge fest, so obliegt es den Anweisungsbefugten der operationellen Generaldirektionen und den mitgliedstaatlichen Behörden, die Einziehungsanordnungen zu erteilen und sich zu vergewissern, dass die entsprechenden Zahlungen fristgerecht eingehen. Die GD Haushalt ihrerseits muss gewährleisten, dass die Einziehungsanordnungen ab ihrer Erteilung erfasst werden. Ferner muss sie die Einhaltung des Zeitplans für die Rückzahlungen durch die Anweisungsbefugten überwachen. Verletzen die Anweisungsbefugten ihre Sorgfaltspflicht, ist es Aufgabe der GD Haushalt, das IDOC zu befragen. Eine Einbindung des OLAF über das Stadium der Feststellung der wiedereinzuziehenden Beträge hinaus bedeutet angesichts der Tätigkeit der Anweisungsbefugten weitgehend Doppelarbeit.

32. Im besonderen Fall der gegenseitigen Amtshilfe <sup>(3)</sup> im Hinblick auf die Zoll- und Agrarregelung nahm das Amt kein systematisches Follow-up vor. Das Amt machte keinerlei Vorgaben für eine laufende und konsequente Überwachung der Fortschritte, die im Rahmen der Verfahren für an die Mitgliedstaaten gerichtete Amtshilfeersuchen erzielt werden. Die Ergebnisse dieser Ersuchen sind daher nicht klar erkennbar.

## Qualitätskontrollverfahren

33. Die in den vorangehenden Ziffern aufgezeigten Schwachstellen werfen die Frage der Wirksamkeit der Qualitätskontrollsysteme des Amtes auf.

## Das OLAF-Handbuch

34. Das OLAF-Handbuch enthält eine Beschreibung der Tätigkeiten seiner einzelnen Dienststellen sowie der meisten geltenden Verwaltungsverfahren. Untersuchungsaktivitäten kommen im Handbuch lediglich am Rande zur Sprache, indem bestehende Vorgehensweisen aufgeführt werden, insbesondere mit Bezug auf die Etappen des Case Management Systems (CMS). Unverhältnismäßig großen Raum erhielten die rein rechtlichen Aspekte der Tätigkeiten gegenüber den praktischen Aspekten der Organisation und Durchführung von Untersuchungen. Auch den

<sup>(1)</sup> In Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist die Übermittlung der für die OLAF-Untersuchung erforderlichen Informationen ausdrücklich vorgesehen.

<sup>(2)</sup> Gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Amtes sind die Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaften verpflichtet, das Amt über die aufgrund der Empfehlungen getroffenen disziplinarrechtlichen Folgemaßnahmen zu informieren.

<sup>(3)</sup> Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1).



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/10

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

Erwartungen an die verschiedenen betroffenen Parteien, insbesondere an die Mitgliedstaaten und vor allem an das Management, wurde wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Aufgabe des Exekutivausschusses, dem eine Schlüsselrolle bei der Verwaltung der Untersuchungen zukommt, sollte besonders erläutert werden.

## Überwachung der Verwaltung der Untersuchungen

35. Das Amt übernahm die Organisationskultur von der UCLAF, die dadurch gekennzeichnet war, dass die Ermittler den Großteil ihrer Untersuchungen isoliert ohne wirkliche Aufsicht durchführten. Zwar muss die Untersuchungstätigkeit der Geheimhaltung unterliegen, um zu vermeiden, dass den Untersuchungen schädender Druck ausgeübt wird, genauso wichtig ist allerdings, dass die Managementebene eines Untersuchungsamtes überwacht, dass der Ermittler sich nicht von seinen Zielsetzungen entfernt und bei der Ausübung seiner Aufgaben die übliche Sorgfaltspflicht wahrt. Dies ist nicht immer der Fall gewesen. Eine derartige Aufsicht ist ferner unabdingbar, um die ordnungsgemäße Ressourcenverwendung sicherzustellen.

36. Während das Case Management System (CMS) und die Einrichtung einer Kanzlei nunmehr die bisher fehlende Ordnung beim Erfassen, Auffinden und Aufbau der Untersuchungsakten mit sich brachten, muss sich dieses System noch zu einem wirklichen Managementinstrument entwickeln, das es den leitenden Bediensteten der Direktion „Untersuchungen“ ermöglicht, den Stand der Tätigkeiten in ihrem Verantwortungsbereich besser kennen zu lernen, die erforderlichen Schritte vorzubereiten und dafür Sorge zu tragen, dass diese innerhalb der festgesetzten Fristen ergriffen werden. In diesem Zusammenhang gilt es, die Praxis der Erstellung monatlicher Fortschrittsberichte, die versuchsweise in bestimmten Referaten eingeführt wurden, um die Arbeitsbelastung der Ermittler und auch die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der abgeschlossenen Untersuchungen zu verfolgen, auf die Gesamtheit der Referate der Direktion „Untersuchungen“ auszudehnen.

37. Die Frage der Untersuchungsergebnisse ist nach wie vor nicht eindeutig geklärt. Die Tatsache allein, dass die Follow-up-Phase eingeleitet wurde, bedeutet noch nicht, dass hierbei auch ein konkretes Ergebnis <sup>(1)</sup> (Wiedereinziehung oder straf- bzw. disziplinarrechtliche Sanktion) erzielt wird. Mit anderen Worten ist die Eröffnung einer Follow-up-Phase kein schlüssiger Erfolgsindikator. Auch die Übermittlung der Akten an die Justizbehörden sagt an sich noch nichts aus. So können beispielsweise die vom Amt vorgelegten Beweismittel von den nationalen Behörden als nicht hinlänglich erachtet werden, ferner kann die Strafverfolgung bei bestimmten Delikten verjährt sein. Wenn das Amt im Zusammenhang mit internen Untersuchungen Beweise für strafbare Handlungen von Bediensteten der Europäischen Organe zusammentragen konnte, hat es sich häufig als sehr schwierig erwiesen, den Fall von den Justizbehörden der Länder prüfen zu lassen, in denen sich der Sitz der Organe, wo die strafbaren Handlungen ausgeübt wurden, befindet <sup>(2)</sup>, sei es weil diese Behörden nicht über eindeutige Verfahren zur Weiterleitung dieser Fälle innerhalb

ihrer Gerichtsbarkeit verfügen, sei es weil sie diesen Fällen nicht die vom Amt gewünschte Priorität einräumen <sup>(3)</sup>. In Brüssel und Luxemburg, den Hauptarbeitsorten der Organe sollte das Amt zweckmäßigerweise mit den betroffenen Justizbehörden erneut die praktischen Modalitäten abklären, damit die Übermittlung von Fällen verfolgt werden kann. Außerdem wird den Empfehlungen des Amtes in Bezug auf Disziplinarmaßnahmen von den betroffenen Organen oder Einrichtungen nicht immer Folge geleistet.

## Internes Audit

38. Das Referat „Internes Audit“ umfasst zwei Zeitbedienstete und ist dem Direktor des Amtes unmittelbar unterstellt. Seine Hauptaufgabe besteht darin, den Direktor über die Wirksamkeit der internen Kontrollverfahren auf dem Laufenden zu halten. Seit seiner Einrichtung im Jahre 2001 betraf seine Tätigkeit im Wesentlichen die Aspekte des administrativen Managements des Amtes sowie die neben der Untersuchungstätigkeit laufenden Arbeiten. Das Referat „Internes Audit“ wurde darüber hinaus herangezogen, um diverse Aufgaben der Unterstützung der Direktionsdienststellen zu übernehmen sowie um die Task-force zu verstärken, die eingerichtet wurde, um ab Juli 2003 die Akten der Eurostat-Affäre zu bearbeiten.

39. Das Referat „Internes Audit“ erstellte keinen Bericht über die Untersuchungstätigkeit mit dem Ziel, die ordnungsgemäße Funktionsweise des CMS oder die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der Erfolgsindikatoren zu beurteilen. Ende 2004 hatte das Referat „Internes Audit“ trotz eigener Risikoanalysen noch keinen bedeutsamen Beitrag zur Verbesserung der mit der Untersuchungsfunktion verbundenen Verwaltungssysteme geleistet.

## Der OLAF-Exekutivausschuss

40. Im Jahre 2002 wurde ein Exekutivausschuss unter dem Vorsitz des Direktors „Untersuchungen“ eingerichtet, der sich aus den meisten direkt oder indirekt mit Untersuchungen betrauten Referatsleitern zusammensetzt. Der Ausschuss tritt einmal wöchentlich zusammen, um die Berichte zu untersuchen, die in jeder Untersuchungsphase (Evaluierung, Abschluss, Ende des Follow-ups) vorgelegt werden. Seine Einrichtung entsprach zwei großen Zielsetzungen:

- a) Verbesserung der Qualität der Berichte, indem die in den verschiedenen Dienststellen erworbenen Erfahrungen genutzt werden;
- b) Sicherstellung der Kohärenz der Entscheidungen, die dem Direktor des Amtes von den verschiedenen Ermittlerteams vorgeschlagen werden.

<sup>(1)</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 10. Juli 2003, Rechtssache Kommission gegen EIB, Randnummer 164.

<sup>(2)</sup> Insbesondere Belgien und Luxemburg.

<sup>(3)</sup> Siehe hierzu die vom Amt vorgenommene Analyse in Ziffer 1.3.2 seiner Zusatzbewertung, SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/11

41. Während diese Neuerung einen unbestreitbaren Fortschritt bei der Fallbearbeitung mit sich brachte, ist ihr Erfolg als Instrument für eine verbesserte Verwaltung der Untersuchungen nach wie vor begrenzt, insbesondere angesichts der beschränkten Zeit, die den Mitgliedern des Ausschusses für die Untersuchung aller Akten zur Verfügung steht. Die Tätigkeit des Ausschusses konnte nicht verhindern, dass Untersuchungen auf der Grundlage unzureichender Evaluierungen eingeleitet, Verzögerungen bei der Ausführung nach entsprechender Unterrichtung des Überwachungsausschusses nicht weiterverfolgt und trotz nicht vollständig abgeschlossener Beweismittelerhebung Untersuchungen den Follow-up-Referaten übermittelt wurden.

## Tätigkeitsberichte

42. Die Betrugsbekämpfung ist Gegenstand verschiedener Berichte, die gemeinsam zur externen Überwachung des OLAF beitragen, da sie an den Rat und an das Europäische Parlament gerichtet werden. Das Amt selbst legt einen jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Die Kommission unterbreitet einen jährlichen Bericht über die Durchführung ihrer Politik zum Schutz der finanziellen Interessen; der Überwachungsausschuss des OLAF erstellt einen jährlichen Bericht, und gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist nach dreijährigem Bestehen des OLAF eine Bewertung des Amtes erforderlich.

43. Die Darstellung der Tätigkeitsberichte des Amtes hat sich im Laufe der Jahre erheblich verbessert. Die Berichterstattung hat an Klarheit gewonnen, seit sie sich auf die statistischen Angaben des CMS stützt und die Analysen weniger rechtliche oder politische Fragestellungen der Untersuchungen betreffen, sondern verstärkt Fallstudien heranziehen. Die Zuverlässigkeit der statistischen Angaben muss noch durch eine genauere Erfassung der operationellen Tätigkeiten und eine zügigere Aktualisierung der Akten erhöht werden. Ebenso könnten die letzten Berichte dahin gehend verbessert werden, dass die Tätigkeit weniger unter dem Gesichtspunkt des Volumens als unter dem Gesichtspunkt der erzielten Ergebnisse analysiert wird. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 12 Absatz 3 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 hinzuweisen, wonach der Direktor „über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen“ Bericht erstattet. In Bezug auf Wiedereinziehungen sind die Informationen wenig zuverlässig, da die aus den Mitgliedstaaten stammenden Angaben weder aufeinander abgestimmt noch erhärtet sind <sup>(1)</sup>. Im Hinblick auf gerichtliche Folgemaßnahmen ist es in Anbetracht der Fristen nicht möglich, die Effizienz des Amtes zu beurteilen, während die Zahl der Disziplinarverfahren im Zusammenhang mit internen Untersuchungen nach wie vor unerheblich ist. Soll die Berichterstattung des Amtes über seine Tätigkeit zugleich transparent wie auch aussagekräftig sein, muss das OLAF Indikatoren ermitteln und auf dem neuesten Stand halten, die nicht nur auf das Arbeitsvolumen, sondern auch auf die Ergebnisse (Erfolg oder Misserfolg) seiner Untersuchungen abstellen <sup>(2)</sup> (siehe Ziffer 39). Hierzu gehören auch die Untersuchungen in

Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten. Die Ermittlung der tatsächlichen Untersuchungsergebnisse gestaltet sich nach wie vor schwierig.

## BEITRAG DER OLAF-DIENSTE ZUR UNTERSUCHUNGSFUNKTION DES AMTES

### Einleitung

44. Ziel dieses zweiten Teils ist die Beurteilung des Beitrags, den die OLAF-Dienststellen zur Untersuchungsfunktion des Amtes effektiv leisten. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass der Präsident der Kommission im November 2003 eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion ins Auge gefasst hatte <sup>(3)</sup>.

### Intelligence, operationelle Strategie und Informationsdienst

45. Die Direktion C umfasst drei Referate (siehe Anhang I). Zum Aufgabenbereich des ersten Referats gehören strategische Fragen der Betrugsbekämpfung, die Analyse von Trends und langfristigen Risiken sowie die Datenbanken über die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Unregelmäßigkeiten. Das zweite Referat ist zuständig für die Informationstechnologien und die Kanzlei. Insbesondere sind Einrichtung und Betrieb des Case Management Systems (CMS) diesem Referat zu verdanken (siehe Ziffer 17). Das dritte Referat unterstützt die von den Bediensteten der Direktion „Untersuchungen“ vorgenommenen Untersuchungen mit Softwareprogrammen und technischen Hilfsmitteln. Dieses Referat kann ferner den Fahndungsdiensten der Mitgliedstaaten operationelle Unterstützung leisten <sup>(4)</sup>.

46. Das mit der strategischen Analyse betraute Referat müsste es dem Amt ermöglichen, bestimmte Untersuchungen nicht nur aufgrund von Meldungen einzuleiten, sondern auch auf der Grundlage von gezielten Risikoanalysen, die vom Amt selbst — eventuell in Zusammenarbeit mit entsprechenden Stellen in den Mitgliedstaaten — vorgenommen werden. Obwohl dieses Referat bereits schon seit zwei Jahren besteht, leistete es bislang keinen direkten Beitrag zur Untersuchungstätigkeit <sup>(5)</sup>.

47. Zu den vom Amt untersuchten möglichen Wegen zur Einleitung von Untersuchungen gehören die Informationen, welche die Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 595/91 <sup>(6)</sup> und (EG) Nr. 1681/94 über in den Sektoren Landwirtschaft und Strukturfonds aufgedeckte Unregelmäßigkeiten übermitteln. Das Referat ist zu dem Schluss gekommen, dass die Qualität dieser Daten im Allgemeinen für eine Auswertung nicht ausreicht.

<sup>(1)</sup> In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 weist der Hof darauf hin (Ziffer 7.49), dass ein umfassendes System zur Registrierung der Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungen und der wiedereingezogenen Beträge fehlt.

<sup>(2)</sup> In dieser Hinsicht ist zwischen den Empfehlungen der Untersuchungsberichte und den gerichtlichen oder disziplinarrechtlichen Maßnahmen, die hierauf auch tatsächlich folgen, zu unterscheiden. Ebenso muss unterschieden werden zwischen beantragten Einziehungen und tatsächlich wiedereingezogenen Beträgen.

<sup>(3)</sup> Erklärung des Präsidenten Prodi vor dem Ausschuss für Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments am 18. November 2003.

<sup>(4)</sup> Unterstützung über die Verwaltung der Systeme zur Erfassung und Übermittlung von in den Mitgliedstaaten aufgedeckten Betrugsfällen (AFIS, ECR, ...).

<sup>(5)</sup> Fünfter Bericht des Amtes für Betrugsbekämpfung (Juli 2003–Juli 2004), Ziffer 3.1.1.

<sup>(6)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 3/2004 vom 10. Juni 2004 (ABl. C 269 vom 4.11.2004).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/12

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

48. Im Hinblick auf die strategischen Analysen sieht sich das Referat in seiner Arbeit durch den erschwerten Zugriff auf diverse Datenbanken der Organe behindert, welche Bedenken hegen hinsichtlich des Gebrauchs, den das Amt von einem allgemeinen Zugriff auf Datenbanken machen könnte, die den Vorschriften über die Sicherheit persönlicher Daten unterliegen (Verordnung (EG) Nr. 45/2001). Zu dieser sensiblen Frage fand bisher noch keine eingehende Diskussion mit dem Überwachungsausschuss statt, obwohl die Lösung dieser Frage entscheidend ist, wenn das Amt bei der Einleitung seiner internen Untersuchungen systematischer und forscher vorgehen muss.

49. Wenn auch jüngeren Datums, so scheinen die Anfragen um Unterstützung vonseiten der Untersuchungsdienststellen im Bereich der operationellen Analyse stetig zuzunehmen, wobei es sich hierbei insbesondere um die Abfrage von Datenbanken handelt. Mitte 2004 betraf die Tätigkeit des für die operationelle Analyse zuständigen Referats größtenteils den Zoll- und Agrarbereich, der nicht zu den vom OLAF-Direktor festgelegten prioritären Untersuchungsgebieten gehört.

50. Im Rahmen der vom Amt so genannten Serviceplattform widmet das für operationelle Analysen zuständige Referat einen bedeutenden Teil seiner Ressourcen der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Zoll- und Agrarbereich. Zwei dieser Tätigkeiten wären besser in anderen Kommissionsdienststellen aufgehoben:

- a) Funktionsweise des Betrugsbekämpfung-Informationssystems (AFIS), das es den Mitgliedstaaten wie auch dem OLAF gestattet, Informationen im Zusammenhang mit Betrugsfällen zu erhalten und zu verbreiten <sup>(1)</sup>;
- b) die Verwaltung der aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union finanzierten Programme zur Unterstützung der Ausrüstung von Zollämtern in den Mitgliedstaaten.

## Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten

51. Die Direktion A umfasst sechs Referate (siehe *Anhang I*). Drei dieser Referate sind mit Folgemaßnahmen (siehe Ziffern 30-32) und der Unterstützung der Ermittler in Fragen sektorbezogener Rechtsvorschriften betraut. Obwohl die genaue Rolle dieser drei Referate je nach den Sektoren, für die sie zuständig sind, variiert, üben sie zwei Funktionen aus, wobei die eine mit den Untersuchungen verbunden ist und die andere in der Unterstützung der operationellen Generaldirektionen der Kommission im Rahmen der Politik des Schutzes der finanziellen Interessen besteht.

52. In Bezug auf Untersuchungen liefern diese drei Referate die Analysen sektorbezogener Rechtsvorschriften. Darüber hinaus stellen sie die Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilten Unregelmäßigkeiten sicher. Die Stellungnahmen dieser Referate in Rechts- oder Finanzfragen, insbesondere die Stellungnahmen in der Evaluierungsphase der Fälle, trugen zur Verbesserung der Qualität der Untersuchungen bei, dies vor allem in den Bereichen der direkten Ausgaben und der Außenhilfe.

<sup>(1)</sup> Das Referat C.2 ist an der technischen Verwaltung des AFIS-Systems beteiligt. Das Amt sollte Zugriff auf dieses System haben, auch wenn es von einer anderen Kommissionsdienststelle verwaltet wird.

53. Im Rahmen der Unterstützung der operationellen Generaldirektionen der Kommission werden diese Referate in die Prüfung der Rechtsetzungstexte unter dem Gesichtspunkt der Betrugssicherheit eingebunden. Ihre Aufgabe besteht darin, präventive Maßnahmen vorzuschlagen, indem sie sich die aufgrund der Untersuchungen des Amtes gewonnenen Erfahrungen zunutze machen.

54. In Ziffer 53 des Sonderberichts über die Wiedereinziehungen vorschriftswidriger Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik <sup>(2)</sup> kam der Hof zu dem Schluss, dass die Rolle des OLAF bei der Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten nach wie vor unklar sei, da die Zuständigkeiten zwischen der GD Landwirtschaft und dem Amt nicht klar voneinander abgegrenzt sind, was die Wirksamkeit der Regelung zur Wiedereinzahlung der vorschriftswidrig zulasten des Gemeinschaftshaushalts verbuchten Beträge verringerte. Auch wenn die Prüfung des Hofes die Weiterverfolgung der im Zollbereich und im Strukturfondssektor gemeldeten Unregelmäßigkeiten nur am Rande berührte, stellen sich hinsichtlich der Aufgabenverteilung dieselben Fragen. Generell ziehen Follow-up-Maßnahmen zu viele Ressourcen des Amtes ab, was den operationellen Generaldirektionen der Kommission zwar nützt, aber auf Kosten der Untersuchungsfunktion geht.

55. Unter den drei anderen Referaten der Direktion A entfällt rund ein Drittel des für Rechtsangelegenheiten zuständigen Referats (zwölf Bedienstete) auf allgemeine (nicht sektorbezogene) Rechtsgutachten für die Direktion „Untersuchungen“. Dies ist eine nützliche Funktion, da sie die sektorbezogenen Stellungnahmen der mit Folgemaßnahmen betrauten Referate ergänzt. Weniger klar ist jedoch, ob die sonstigen Arbeiten dieses Referats, insbesondere in Verbindung mit der Strategie des Schutzes der finanziellen Interessen, dem Hauptauftrag des Amtes entsprechen und ob das OLAF am ehesten geeignet ist, diese Fragen zu behandeln. Das Gleiche gilt für die beiden anderen Referate (Schutz des Euro und Unterstützung der beratenden Ausschüsse auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen).

## Dem Direktor des Amtes unmittelbar unterstellte Referate

56. Mit Ausnahme des für das interne Audit zuständigen Referats sind dem Direktor des Amtes vier Referate unmittelbar zugeordnet (siehe *Anhang I*).

## Das Referat „Richter und Staatsanwälte“

57. Obwohl dem Direktor des Amtes unterstellt, sollte dieses Referat zwei eng an die Untersuchungsfunktion geknüpfte Aufgaben erfüllen:

- a) Unterstützung der Untersuchungen im Hinblick auf die den Justizsystemen der Mitgliedstaaten eigenen Besonderheiten;
- b) im Falle der Übermittlung von Fällen an die nationalen Justizbehörden Sicherstellung der reibungslosen Weiterleitung der Akten des Amtes an die Staatsanwaltschaft in den betreffenden Ländern.

<sup>(2)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 3/2004.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/13

58. Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ war in die Evaluierungs- und Untersuchungstätigkeit nur wenig einbezogen. Durch sein häufig spätes Tätigwerden war es nicht immer möglich, die vorhandenen Kompetenzen sinnvoll zu nutzen, was der Qualität bestimmter Untersuchungsberichte abträglich war. Im Bereich der direkten Ausgaben wurden die Richter und Staatsanwälte ab dem zweiten Halbjahr 2003 sofort nach Einleitung der Untersuchungen an den Arbeiten der Ermittler beteiligt. Fände diese Praxis in allen Interventionsbereichen des Amtes Anwendung, wäre es einfacher gewesen festzustellen, ob die verfügbaren Beweismittel ausreichen oder welche zusätzlichen Beweismittel erforderlich sind, um die Untersuchung durch Weiterleitung der Akte an die Disziplinarinstanzen oder Justizbehörden mit guten Aussichten auf Erfolg abschließen zu können.

## Mit der Fortbildung und der Unterstützung der Kandidatenländer betrautes Referat

59. Im Rahmen der Erweiterung der Union wurde ein Sonderreferat beauftragt, ein aus dem Phare-Programm finanziertes, mit 15 Millionen Euro dotiertes Programm durchzuführen. Diese Tätigkeit muss im Prinzip bis 2006 fortgesetzt werden. Im Jahre 2004 wurde diesem Referat ein weiteres Programm zur Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten (Herkules-Programm in Höhe von 11,7 Millionen Euro) übertragen. Wie bei der Bekämpfung der Geldfälschung ist es nicht Aufgabe des Amtes, Ausgabenprogramme zu verwalten.

60. Das Referat ist grundsätzlich auch mit fortlaufenden Fortbildungsmaßnahmen innerhalb des Amtes betraut. Es scheint jedoch, als sei diese Tätigkeit vernachlässigt worden. Der Aufgabenbereich dieses Referats sollte überdacht werden.

## Das Referat „Haushalt und Personal“

61. Die Größe dieses Referats und die Verwaltungsausgaben des OLAF generell sind geringer als dies der Fall wäre, wenn das Amt verwaltungsmäßig nicht der Kommission angegliedert wäre. Daher kann das OLAF erhebliche Einsparungen erzielen, indem es in hohem Maße die Dienste der Generaldirektion „Verwaltung“ in Anspruch nimmt, ohne dass hierdurch die Unabhängigkeit seiner Untersuchungsfunktion gefährdet wäre.

## Personalressourcen

62. Der starke Anstieg der Planstellen seit 1999 spiegelt den Willen der Haushaltsbehörde wider, die Untersuchungsfunktion des Amtes zu stärken. Allerdings stützt sich die Anzahl der neuen Planstellen auf keinerlei Studie mit dem Ziel, den Bedarf je nach der vom Amt gewählten Strategie und je nach seiner Arbeitsbelastung zu ermitteln.

63. Ein großer Teil der Personalaufstockung erfolgte im Wege von Zeitplanstellen. So stieg die Zahl der Zeitplanstellen der Laufbahnen A und B von 12 im Jahre 1999 auf 127 im Jahre 2001. Im Stellenplan von 2004 machen diese Planstellen 55 % aller Bediensteten der Laufbahngruppen A und B aus. Die Vielzahl der Zeitplanstellen ist auf das Haushaltsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 zurückzuführen, als die von der OLAF übernommenen leitenden Posten in der Untersuchungsfunktion neu besetzt werden sollten <sup>(1)</sup>. Nach Erreichung dieses Ziels weist die derzeitige Lage mehr Schwierigkeiten als Vorteile auf:

- a) Da zahlreiche Ermittler aus den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten angeworben wurden, musste sich ein hoher Prozentteil von ihnen erst mit dem rechtlichen und institutionellen Rahmen und den für den Gemeinschaftshaushalt spezifischen Ausführungsverfahren vertraut machen. Diese Umstellung war um so schwieriger, als das Amt im Unterschied zu der bei der GD Handel und Wettbewerb üblichen Praxis <sup>(2)</sup> nur wenige einführende Fortbildungsmaßnahmen für neu eingestellte Ermittler anbietet.
- b) Die Mehrzahl der derzeit laufenden Zeitverträge gelangen zwischen 2007 und 2009 ans Ende ihrer zweiten und letzten Laufzeit von drei Jahren <sup>(3)</sup>. Insofern als die betroffenen Bediensteten das Amt verlassen müssen, besteht ein hohes Risiko, dass innerhalb eines kurzen Zeitraums vorhandene Erfahrungen und erworbenes Fachwissen verloren gehen.

64. In Anbetracht der Komplexität des Gemeinschaftskontextes müssen die Ermittler vielseitig einsetzbar sein und eine hohe Anpassungsfähigkeit unter Beweis stellen. Da sich diese Qualitäten nicht leicht vereinigen lassen, ist dies ein gewichtiger Grund, um künftig der Stabilität der Personaleinstellung sowie Fortbildungsprogrammen eine größere Priorität einzuräumen. Unter diesen Bedingungen gilt es, die Frage des Stellenplans erneut zu prüfen, um den Ermittlern nicht prekäre Stellsituationen, sondern vielmehr echte Karrieremöglichkeiten bieten zu können. Dies kann schrittweise im Rahmen der Möglichkeiten der kommenden Haushaltsverfahren durch Umwandlung bestimmter Planstellen erfolgen.

65. Parallel hierzu sollten die Behörden, die am meisten von der Betrugsproblematik und den Problemen des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union betroffen sind, ermutigt werden, den Analysediensten (Intelligence) des Amtes verstärkt abgeordnete nationale Sachverständige zur Verfügung zu stellen. Zielgruppe diesbezüglicher Bemühungen können vor allem jene Stellen in den Mitgliedstaaten sein, die mit dem Amt zusammenarbeiten sollen.

<sup>(1)</sup> Darüber hinaus ist die Zahl der Dauerplanstellen der Laufbahnen A und B von 107 im Jahre 1999 auf 143 im Jahre 2000 angestiegen, um im Jahre 2001 auf 109 gekürzt zu werden.

<sup>(2)</sup> Diese Generaldirektionen der Kommission machen in hohem Maße Gebrauch von hochrangigen Ermittlerteams.

<sup>(3)</sup> In seinem Sonderbericht Nr. 8/98 hatte der Hof bereits darauf hingewiesen, dass der hohe Anteil an Zeitbediensteten eine mangelnde Kontinuität in der Organisation zur Folge hatte.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/14

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

## ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSS

66. Der Überwachungsausschuss wurde durch die Basisrechtstexte zur Einrichtung des OLAF <sup>(1)</sup> eingesetzt. „Der Überwachungsausschuss stellt durch die regelmäßige Kontrolle, die er bezüglich der Ausübung der Untersuchungstätigkeit vornimmt, die Unabhängigkeit des Amtes sicher“ <sup>(2)</sup>. Ferner sollte er von sich aus oder auf Ersuchen des Direktors, an diesen gerichtete Stellungnahmen zu den Tätigkeiten des Amtes abgeben, jedoch nicht in den Ablauf der Untersuchungen eingreifen <sup>(2)</sup>. In der Praxis legt der Ausschuss im Einklang mit dem Erwägungsgrund Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sein Hauptaugenmerk auf eine Vorschrift seiner eigenen Geschäftsordnung, wonach der Ausschuss gewährleisten soll, dass das Amt die Grundsätze im Zusammenhang mit den persönlichen Rechten und Freiheitsrechten, insbesondere im Bereich der internen Untersuchungen, beachtet <sup>(3)</sup>.

67. Die Wahrnehmung der Aufgaben des Überwachungsausschusses stellt in vielerlei Hinsicht ein heikles Unterfangen dar. Der Ausschuss muss gleichzeitig Garant der Unabhängigkeit des Amtes und der Rechte des Einzelnen sein. Zu diesem Zweck wurden ihm in den Rechtsvorschriften keinerlei Entscheidungsbefugnisse verliehen. Da er sich lediglich zu Grundsatzfragen äußert, begründet er eine Art Rechtstheorie, die ohne direkte Auswirkungen auf die Untersuchungen bleibt. Insofern als der Überwachungsausschuss in den Ablauf der Untersuchungen nicht eingreifen kann, bildet er in keinerlei Weise ein Element der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen während ihrer Durchführung.

68. Im Hinblick auf die Kontrolle des bei Untersuchungen zu befolgenden Verfahrens zeigen mehrere jüngste Fälle, dass es zwischen der Tätigkeit des Überwachungsausschusses und der des Bürgerbeauftragten zu Überschneidungen kommt. So kamen im Zeitraum zwischen September 2003 und Mai 2004 in sieben Sitzungen des Ausschusses Interventionen des Bürgerbeauftragten bezüglich einzelner Untersuchungen des Amtes zur Sprache. Darüber hinaus wird der Ausschuss nicht mit Beschwerden befasst, welche die von einer Untersuchung betroffenen Personen gegen eine sie beschwerende Maßnahme beim Direktor des Amtes einlegen, der damit in Bezug auf die von ihm als erforderlich erachteten Folgemaßnahmen freie Hand hat.

69. Der Ausschuss darf sich zwar nicht in die Verwaltung des Amtes einmischen, d. h. er darf weder in die Tätigkeiten eingreifen, die dem Amt neben den Untersuchungen zukommen, noch in den Ablauf der Untersuchungen selbst, doch ist Folgendes zu beachten:

- a) Der Ausschuss muss innerhalb von neun Monaten nach ihrer Einleitung über nicht abgeschlossene Untersuchungen unterrichtet werden. In der Praxis hat diese Unterrichtung des Ausschusses zumeist keine konkreten Auswirkungen.

<sup>(1)</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom, Artikel 4.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, Artikel 11 Absatz 1.

<sup>(3)</sup> Geschäftsordnung vom 17. November 1999, Artikel 2 (ABl. L 41 vom 15.2.2000).

- b) Der Ausschuss muss jedes Jahr den Haushaltsvorentwurf des Amtes eingehend prüfen <sup>(4)</sup>, obwohl der Haushalt auch andere Aktivitäten neben den Untersuchungen betrifft. Diese Prüfung hat weitgehend formellen Charakter, da der Ausschuss, der kein Hilfsorgan der Haushaltsbehörde ist, über keinerlei diesbezügliche Befugnisse verfügt.

- c) Der Ausschuss bat darum, über die Weiterleitung von Fällen an die nationalen Justizbehörden im Vorfeld informiert zu werden <sup>(5)</sup>. Da jedoch die Weiterleitung an die Justizbehörden oftmals ein Untersuchungsstadium darstellt, das in der Folge mit deren Unterstützung fortgesetzt wird, und zudem ein souveräner Akt des Direktors des Amtes ist, kann die vorherige Information des Ausschusses als Einmischung betrachtet werden.

- d) Der Ausschuss fordert in seiner Geschäftsordnung, dass ihm vom Direktor des Amtes Rechte zuerkannt werden, die über die in den konstitutiven Rechtstexten vorgesehenen Rechte hinausgehen (Übermittlung der beim Direktor eingegangenen Beschwerden <sup>(6)</sup>, Mitteilung der Rechtssetzungsinitiativen des Amtes betreffend die Betrugsbekämpfung und den Schutz der finanziellen Interessen <sup>(7)</sup>, Zugang zu sämtlichen Dokumenten und Akten des OLAF <sup>(8)</sup>, eigene Haushaltsmittel <sup>(9)</sup>, Ernennung des Sekretariatspersonals <sup>(10)</sup>, Festlegung des Sekretariatssitzes <sup>(11)</sup> usw.).

70. Seit seiner Ernennung war die Unabhängigkeit des Direktors des Amtes niemals wirklich bedroht <sup>(12)</sup>. In der Praxis legte der Ausschuss sein Augenmerk weitgehend auf Fragen der Einhaltung der persönlichen Rechte in internen Untersuchungen durch das Amt. Ferner bemängelte er das Fehlen einer kodifizierten Verfahrensregelung, die den Untersuchungshandlungen einen gesicherten Rahmen verleihen würde. Die übermäßige Beschäftigung des Ausschusses mit den internen Untersuchungen und den Rechten des Einzelnen beeinträchtigte die Beziehungen zwischen der Leitung des Amtes und dem Ausschuss.

71. Im Einklang mit der Politik des Amtes räumte der Überwachungsausschuss der strafrechtlichen Zielsetzung der internen Untersuchungen auf Kosten der externen Untersuchungen Priorität ein ungeachtet der Tatsache, dass die Bekämpfung von Betrug zulasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften weit über den institutionellen Rahmen hinausgeht und zahlreiche Betrügereien auch ohne das heimliche Einverständnis von

<sup>(4)</sup> Anhörung des Überwachungsausschusses durch den Direktor gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses 1999/352 EG, EGKS, Euratom, wonach keine formelle Stellungnahme abzugeben ist.

<sup>(5)</sup> Während die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 die Weiterleitung der an die Justizbehörden übermittelten Fälle durch den Direktor des Amtes vorsieht, ohne den Zeitpunkt dieser Mitteilung zu präzisieren, stellt die Geschäftsordnung des Ausschusses (Artikel 22 Absatz 5) den Grundsatz der vorherigen Mitteilung auf.

<sup>(6)</sup> Artikel 22 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses.

<sup>(7)</sup> Artikel 22 Absatz 7, A.a.O.

<sup>(8)</sup> Artikel 3 Buchstabe b, A.a.O.

<sup>(9)</sup> Artikel 4 Absatz 5, Artikel 19 Absatz 7 und Artikel 25, A.a.O.

<sup>(10)</sup> Artikel 19 Absätze 1 und 2, A.a.O.

<sup>(11)</sup> Artikel 19, Absatz 4, A.a.O.

<sup>(12)</sup> Selbst auf dem Höhepunkt der Eurostatkrise im Jahre 2003 trug die Kommission dafür Sorge, nicht in den Ablauf der Untersuchungen einzugreifen.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/15

Bediensteten der Organe oder gleichgestellter Einrichtungen verübt werden. Obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 in ihrem Artikel 7 Absätze 1 und 3 fordert, dass „die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen (...) dem Amt unverzüglich alle Informationen über etwaige Fälle von Betrug oder Korruption“ mitteilen und „soweit es die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen — die Mitgliedstaaten (...) ferner alle (...) als sachdienlich angesehenen Dokumente und Informationen über die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften“ übermitteln, hat der Überwachungsausschuss noch niemals die Bedingungen untersucht, unter denen die Einrichtungen oder Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachkommen, obwohl sie für die Untersuchungstätigkeit des Amtes von wesentlicher Bedeutung ist <sup>(1)</sup>.

72. Um Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Prüfungen in Kenntnis der Sachlage besprechen zu können, untersucht das Sekretariat des Ausschusses abgeschlossene Untersuchungsakten, die nach in Abstimmung mit dem Vorsitzenden festgelegten Kriterien ausgewählt werden. Die Anzahl der in jüngster Zeit untersuchten Akten lag im Jahre 2003 bei 17 <sup>(2)</sup> und bei 7 für die ersten sechs Monate von 2004. Zu diesen Untersuchungen werden ausführliche Bewertungsblätter angelegt mit häufig sachdienlichen Empfehlungen oder wichtigen Grundsatzfragen. Diese werden dem Amt nicht übermittelt. Eine offenere Haltung wäre nicht nur den Beziehungen unter den Dienststellen zuträglich, sondern würde es auch gestatten, von den besten Vorgehensweisen zu profitieren und damit zur Stärkung der Untersuchungsfunktion beizutragen.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

73. Im November 2003 ergriff das OLAF bedeutende Umstrukturierungsmaßnahmen. Im Verlaufe der Prüfung erwies es sich, dass das Amt Anfang 2004 noch mit der Bereinigung von Altlasten beschäftigt war, die ihm sein Vorgänger (UCLAF) hinterlassen hat, und dass die neuen Maßnahmen gerade erst anfangen, ihre Wirkung zu zeigen (siehe Ziffer 10).

## Effizienz und Wirksamkeit der Untersuchungen

74. Die Untersuchungspolitik des OLAF bleibt ungewiss, sei es in Bezug auf sein Tätigwerden von Amts wegen, seinen Umgang mit Prioritäten, die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten und die Fristenüberwachung. Ebenso sind die Vorgaben bezüglich der zu erreichenden Ergebnisse nach wie vor ungenau, da die finanziellen oder disziplinarrechtlichen Aspekte der Untersuchungen im Vergleich zu den Gerichtsverfahren, deren Ausgang häufig in weiter Ferne liegt und unsicher ist, zu wenig Aufmerksamkeit erhalten (siehe Ziffern 19, 20 und 25).

<sup>(1)</sup> Siehe auch Artikel 9 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95, wonach im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission jede erforderliche Unterstützung zu gewähren.

<sup>(2)</sup> Davon 14 interne Untersuchungen.

*Nach Festlegung der Leitgrundsätze für die Untersuchungen des Amtes — unter dem Gesichtspunkt der zu erreichenden Ergebnisse und nicht nur in Abhängigkeit von den Haupttätigkeitsbereichen — würde die Einführung von Leistungsindikatoren (anstelle einfacher Tätigkeitsindikatoren) gestatten, die Begründetheit der vom Amt gewählten Optionen zu beurteilen.*

75. Der den verschiedenen Untersuchungsphasen zugrunde liegende Entscheidungsprozess ist transparenter geworden (siehe Ziffer 16). Das Tätigwerden des Exekutivausschusses und die Einrichtung von Standardberichten haben hierzu in hohem Maße beigetragen (siehe Ziffer 41).

76. Die Gleichstellung der Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeiten mit den Untersuchungen erschwert einen sinnvollen Ressourceneinsatz und führt zu einer zeitintensiven Nutzung des Case Management Systems, obwohl dem Amt bei der Koordinierung und Unterstützung nicht die Aufgabe zukommt, selbst die Beweismittel zusammenzutragen und zu erstellen (siehe Ziffern 13 und 14).

*Die Organisation des Amtes muss im Hinblick auf die Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben überdacht werden. Ferner sollte die Frage geklärt werden, ob als Teil der Serviceplattform kein spezielles Referat, das dieser Tätigkeit gewidmet wäre, eingerichtet werden sollte.*

77. Im Hinblick auf die vorbereitenden Arbeiten (Evaluierungen) sind die Analysen rudimentär geblieben. Die Unterstützungsreferate (Richter und Staatsanwälte, Folgemaßnahmen, operationelle Analyse) waren an der Definition der Zielsetzungen und der Ausarbeitung der für jede Untersuchung zugrunde zu legenden Strategie nur in geringem Maße beteiligt. Der Exekutivausschuss hat nicht nachdrücklich genug auf die Notwendigkeit einer klaren Festlegung von Zielen und zu erwartenden Untersuchungsergebnissen gedrängt (siehe Ziffern 20 und 22).

*Gewisse Untersuchungshandlungen müssen noch besser begründet und die von den Ermittlern in jedem einzelnen Fall zu verfolgenden Zielsetzungen geklärt werden. Ferner sollte darauf hingearbeitet werden, dass die Arbeitspläne die vorgeschlagenen Entscheidungen untermauern. Im Hinblick auf den Exekutivausschuss sollten kleinere Gruppen gebildet werden, in denen jeweils die leitenden Bediensteten versammelt wären, welche Akten mit gemeinsamen Merkmalen behandeln <sup>(3)</sup>. Eine derartige Vorgehensweise würde die den Teilnehmern im Zusammenhang mit der Untersuchung der Akten entstehende Arbeitsbelastung verringern und damit eine eingehendere Analyse der Beschlussentwürfe begünstigen. Außerdem würde dies erlauben, einen Gesamtüberblick über alle laufenden Fälle zu erhalten und Prioritäten entsprechend festzusetzen. Erforderlichenfalls könnten alle Gruppen des Exekutivausschusses einberufen werden, um Grundsatzfragen zu erörtern, die für sämtliche Dienststellen von Interesse sind.*

<sup>(3)</sup> Beispielsweise Einnahmen und Ausgaben der geteilten Verwaltung, Ausgaben der direkter Verwaltung, interne Untersuchungen usw.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/16

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

78. Die von der Managementebene des Amtes ausgeübte Aufsicht über die Untersuchungen erwies sich im Allgemeinen als unzulänglich (siehe Ziffern 28, 35 und 36). Die Dauer der Untersuchungen konnte nicht gesteuert werden (siehe Ziffer 24).

*Die Referatsleiter müssen sich vergewissern, dass die Prioritäten beachtet werden und die tatsächliche Arbeitsbelastung der Ermittler bekannt ist und auch kontrolliert wird. Im Verlauf der Untersuchung muss die Beweiserhebung Vorrang vor dem einfachen Zusammentragen bereits verfügbarer Informationen haben. In dieser Hinsicht muss das Amt die ihm zu Gebote stehenden Mittel besser nutzen (Zeugenvernehmungen, Vorortbesuche zwecks Sammlung von Beweismitteln, operationelle Analysen usw.).*

79. Es besteht kein System, um die tatsächliche Arbeitsbelastung der Ermittler oder die von ihnen für ihre Untersuchungen aufgewandte Zeit zu messen (siehe Ziffer 26).

*Anhand eines Zeiterfassungssystems in Verbindung mit Arbeitsplänen, die Zeitvorgaben für die Untersuchungen enthalten, wäre es möglich, die Arbeitsbelastung besser auf die in den verschiedenen Referaten der Direktion „Untersuchungen“ verfügbaren Ressourcen abzustimmen und Verzögerungen zu vermeiden.*

80. Die obligatorische Übermittlung der seit mehr als neun Monaten laufenden Untersuchungen an den Überwachungsausschuss ist ohne bemerkenswerte Auswirkungen geblieben (siehe Ziffer 24).

*In Anbetracht der in den nationalen (Strafrecht) und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (z. B. Artikel 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95) vorgesehenen Verjährungsfristen erscheint die Einführung einer Höchstdauer für Untersuchungen geeignet, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu erhöhen.*

81. Die Untersuchungsergebnisse sind nach wie vor schwierig zu ermitteln. Im Bereich der internen Untersuchungen konnten seit 1998 wenige Fortschritte im Hinblick auf die Verhängung von Sanktionen erzielt werden. Die gerichtlichen und disziplinarrechtlichen Wege haben sich als weitgehend ineffizient erwiesen (siehe Ziffer 37).

82. Das vom Amt vorgenommene finanzielle Follow-up stellt eine Belastung für die Ressourcen dar (siehe Ziffern 31 und 54). Das Follow-up in Justizangelegenheiten erbringt keinen wirklichen Mehrwert gegenüber den vorgelegten Schlussfolgerungen (siehe Ziffer 43).

*Das finanzielle Follow-up sollte nicht Aufgabe des Amtes sein. Es obliegt den Anweisungsbefugten der Kommission und den Mitgliedstaaten, für die Wiedereinzahlung der im Anschluss an die Untersuchungen festgelegten Beträge Sorge zu tragen. Die Anweisungsbefugten und die Mitgliedstaaten sollten das Amt unverzüglich von den wiederingezogenen oder abgeschrieben Beträgen in Kenntnis setzen. Das Follow-up in Justizangelegenheiten sollte auf die Fälle beschränkt sein, wo am Ende eines Strafverfahrens der Anweisungsbefugte der ursprünglichen Ausgabe ein zivilrechtliches Wiedereinzahlungsverfahren einleiten muss. Das legislative Follow-up sollte Aufgabe der operationellen Generaldirektionen bleiben und sich auf vom Amt übermittelte zusammenfassende Vermerke stützen.*

83. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen ist nicht in unabhängiger Weise sichergestellt<sup>(1)</sup>. Die Untersuchungsverfahren sind nach wie vor unzureichend kodifiziert (siehe Ziffer 27).

*Die Kodifizierung der Verfahren muss gewährleisten, dass die Untersuchungshandlungen voraussehbar sind, die Fristen für die Anhörungen feststehen und in jedem zentralen Untersuchungsstadium die Rechte der Verteidigung gewahrt bleiben sowie deren Aktenzugang gesichert ist. In einer Verfahrensregelung müssen überdies die Einhaltung des Grundsatzes der Geheimhaltung der Untersuchungstätigkeit festgeschrieben und Möglichkeiten für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen vorgesehen werden. Eine derartige Regelung sollte Rechtskraft erhalten, veröffentlicht werden und eine transparente Anwendung der grundlegenden Prinzipien für OLAF-Untersuchungen, insbesondere der Grundsätze der Transparenz und des rechtlichen Gehörs beider Parteien, ermöglichen.*

84. Im Bereich der direkten Ausgaben ist das Amt auf die Zusammenarbeit mit den nationalen Stellen angewiesen. Gewisse Mitgliedstaaten sind eher als andere bereit, dem OLAF ihre Unterstützung anzubieten, auch wenn das Amt nicht über sämtliche Mittel verfügt, um bestimmte Sachverhalte klarzustellen (siehe Ziffern 15 und 37).

85. Im Bereich der Eigenmittel und Ausgaben der geteilten Verwaltung erweist sich die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die auf Verfahren der gegenseitigen Amtshilfe und Ad-hoc-Regelungen (Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96) fußt, häufig als mittelmäßig (siehe Ziffern 15 und 32).

*Um die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten zu klären, gilt es, entweder die Annahme einer speziellen Verordnung des Rates über die Modalitäten dieser Zusammenarbeit (siehe Vorschläge zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999) oder aber den Abschluss von Vereinbarungen mit jenen nationalen Ermittlungsbehörden, die am ehesten in der Lage sind, das Amt zu unterstützen, ins Auge zu fassen<sup>(2)</sup>.*

86. Das vom Amt zwecks Verwaltung der Untersuchungen eingerichtete System (Case Management System und Kanzlei) stellt einen klaren Fortschritt im Umgang mit der Dokumentation und den Untersuchungsakten dar (siehe Ziffer 17).

87. Die Datenbanken des CMS werden nicht so genutzt, dass sie ein wirkliches System für die Verwaltung der Untersuchungen sowie eine Entscheidungshilfe darstellen, obwohl ein solches Instrument für das Management der Direktion „Untersuchungen“ erforderlich ist (siehe Ziffern 34 und 36).

<sup>(1)</sup> Siehe Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. Die Bestimmungen des Artikels 90a des neuen Personalstatuts bringen keine Lösung der Frage der Unabhängigkeit des vorgerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit den Untersuchungshandlungen des Amtes.

<sup>(2)</sup> Eine derartige Vereinbarung ist mit der italienischen „Guardia di finanza“ geschlossen worden.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/17

Die Datenbanken des CMS sollten so genutzt werden, dass sich das Dokumentationssystem zu einem wirklichen Verwaltungssystem für Untersuchungen und zu einer Entscheidungshilfe entwickelt. Eine derartige Entwicklung, die mit einer Klärung der Rolle der Managementverantwortung der Ermittler einherginge, würde es gestatten, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu erhöhen und Verzögerungen zu vermeiden. In dieser Hinsicht muss das OLAF-Handbuch ergänzt und die Zuständigkeiten des Managements präzisiert werden. Um den Umgang mit dem Handbuch in der Praxis zu erleichtern, sollten sämtliche Anweisungen im Zusammenhang mit der Organisation, Durchführung und Überwachung der Untersuchungen in einem getrennten Band zusammengefasst werden. Besondere Bemühungen müssen den Fortbildungsmaßnahmen für Ermittler gelten (Untersuchungstechniken, sektorbezogene Rechtsvorschriften auf nationaler und Gemeinschaftsebene, Ausdrucksfähigkeiten usw.).

88. Die Berichterstattung nimmt die Ressourcen in erheblichem Maße in Anspruch. Mangels aussagekräftiger Erfolgsindikatoren werden hierbei jedoch nicht genügend klare Informationen an die Hand gegeben, um die Effizienz der Arbeitsweise beurteilen zu können (siehe Ziffern 37, 39 und 43).

Es empfiehlt sich, die Zahl der vorzulegenden Berichte zu reduzieren und ihren Informationswert zu verbessern. Die statistischen Angaben müssen an Zuverlässigkeit und Aussagekraft gewinnen, so dass über die Jahre Vergleiche angestellt werden können. In diesem Zusammenhang sollte die Einführung von Leistungsindikatoren, die auf die tatsächlichen und weniger auf die potenziellen Ergebnissen abstellen, größere Klarheit bringen.

## Einsatz der Ressourcen zur Unterstützung der Untersuchungen

89. Durch seine reaktive Untersuchungspolitik ist das Amt nicht ohne weiteres in der Lage, seine Arbeitsbelastung vorzuschätzen und dementsprechend Ermittlerteams zu bilden (siehe Ziffern 26 und 62). Die Aufteilung der Bediensteten auf die Referate der Direktion „Untersuchungen“ ist wenig transparent. Die Personalverwaltung ist durch die instabile Personallage erschwert, was auf den unverhältnismäßig hohen Anteil an Zeitplanstellen zurückzuführen ist (siehe Ziffern 63 und 64).

Die Arbeitsbelastung der verschiedenen Dienststellen sollte überwacht und ein wirklicher Personalentwicklungsplan aufgestellt werden, um die strukturellen Probleme der Personalverwaltung zu lösen. Eine sinnvolle Verwaltung der Ermittlerteams würde darüber hinaus zahlenmäßig ausgewogenere Referate voraussetzen, so dass die Referatsleiter eine näher an den Untersuchungen liegende Aufsicht ausüben können.

90. Der Beitrag der für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen zugunsten der Direktion „Untersuchungen“ war unerheblich. Zu den Risikoanalysen konnten sie nur wenig beitragen (siehe Ziffer 46).

Der Auftrag der für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen muss neu definiert werden, damit diese tatsächlich dazu beitragen, Situationen zu ermitteln, welche die Einleitung von externen Untersuchungen in den Hauptrisikosektoren zur Folge haben. In dieser Hinsicht sollten sich die Dienststellen darum bemühen, Darstellung, Art und Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten zu verbessern, um Datenbanken zu erstellen, anhand deren Anomalien aufgedeckt und Untersuchungen eingeleitet werden können.

91. Eine Unterstützung in Rechtsangelegenheiten empfiehlt sich angesichts der Schwierigkeiten, die sich durch bestimmte Gemeinschaftsvorschriften ergeben. In diesem Bereich ist die Unterstützung der Untersuchungsdienststellen regelmäßig. Demgegenüber kann man sich mit Recht die Frage stellen, welchen Nutzen die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Strategie des Schutzes der finanziellen Interessen für die Untersuchungen des Amtes hat (siehe Ziffern 53 und 55).

Da die mit der Strategie des Schutzes der finanziellen Interessen verbundene Tätigkeit keine direkten Auswirkungen auf den Ablauf der Untersuchungen hat, wären andere Dienststellen der Kommission besser geeignet, derartige Überlegungen anzustellen.

92. Die Unterstützungstätigkeit erscheint sinnvoll, wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten konkrete Hilfestellung bei der Koordinierung oder Analyse im Bereich der grenzüberschreitenden Untersuchungen zu leisten. Die Nebentätigkeiten des Amtes, insbesondere in Verbindung mit der Politik des Schutzes der finanziellen Interessen im weitesten Sinne, lenken die Leitung von ihrer Aufgabe der Überwachung und Begleitung der Untersuchungsfunktion ab. Bei der Übernahme von Zuständigkeiten, die im Allgemeinen in den Aufgabenbereich der operativen Kommissionsdienststellen fallen (beispielsweise Programmverwaltung), stellt die Bereitstellung der Ressourcen des Amtes nicht die beste Lösung dar (siehe Ziffern 55 und 59).

Die Aufgaben der Programmverwaltung obliegen den operativen Kommissionsdienststellen, die für diese Aufgabe besser als das Amt gerüstet sind.

## Beziehungen zwischen dem OLAF und dem Überwachungsausschuss

93. Die Leitung einer Einrichtung, wie dem Betrugsbekämpfungsamt, muss sich auf eindeutige Vorgaben für Managementaufgaben und eine klare Regelung für die Überwachung stützen. Der Auftrag des Überwachungsausschusses hat an Klarheit eingebüßt. Überdies gewährt der Überwachungsausschuss der Leitung des Amtes nicht jede erforderliche Unterstützung (siehe Ziffer 70).

Die Rolle des Überwachungsausschusses sollte überprüft werden, um jedes Risiko der Einmischung in den Ablauf der Untersuchungen auszuschalten.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 202/18

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

## **Neuausrichtung des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion**

94. Die Zuordnung des OLAF zur Kommission hat die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion des Amtes nicht gefährdet, auch wenn bestimmte Kommunikationsprobleme festgestellt wurden. Folglich muss der Status des Amtes nicht infrage gestellt werden. Demgegenüber hätte das Management der Untersuchungsfunktion verstärkter Aufmerksamkeit bedurft, um die Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten und zu vermeiden, dass Überschneidungen mit den Aufgaben anderer Kommissionsdienststellen entstehen. Die Erfahrung der ersten fünf Jahre des Bestehens des OLAF weist darauf hin, dass Überlegungen erforderlich sind, um besser Gewähr zu bieten, dass die Untersuchungen auch tatsächlich zu konkreten Ergebnissen führen, sei es im

Hinblick auf die Wiedereinzahlung unterschlagener Beträge oder die wirksame Verhängung disziplinar- oder strafrechtlicher Sanktionen.

*Aus dem vorher Gesagten ergibt sich, dass eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion, wie dies vom Präsidenten der Kommission im November 2003 vorgeschlagen wurde, dazu führen würde, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu verstärken, indem anderen Instanzen die Aufgabe präventiver oder legislativer Maßnahmen überlassen würde. Eine derartige Neuausrichtung sollte ihrerseits mit einer Umgestaltung der Führungs- und Verwaltungsstruktur („Governance“) des Amtes einhergehen, was Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften erforderlich machen würde <sup>(1)</sup>.*

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 9. Juni 2005 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof  
Hubert WEBER  
Präsident

<sup>(1)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Amtes; Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom zur Errichtung des Amtes; Beschluss 1999/396/EG, EGKS, Euratom der Kommission über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen (ABl. L 149 vom 16.6.1999, S. 57).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

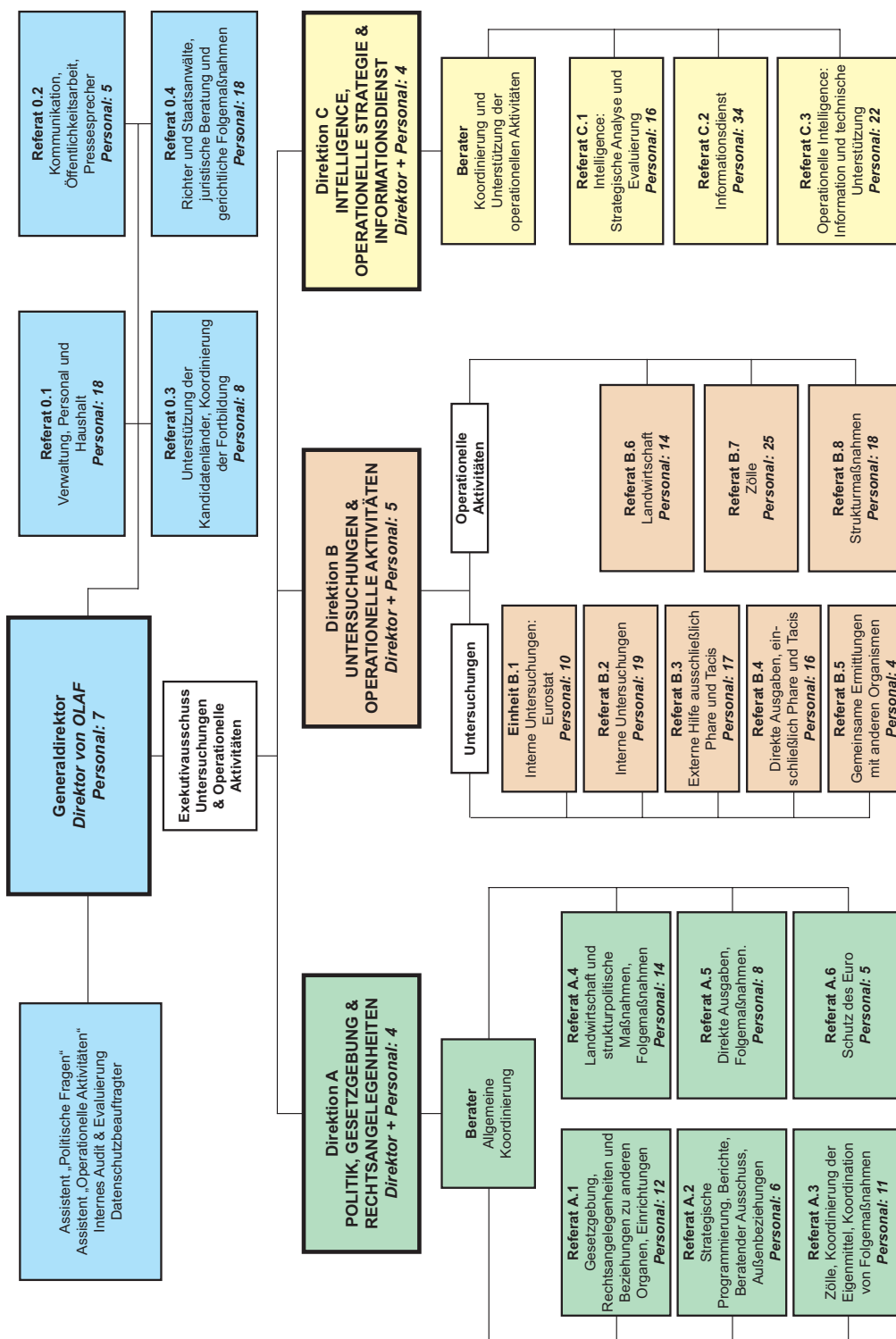
18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/19

## ANHANG I OLAF-ORGANISATIONSPLAN



Quelle: OLAF

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** des **Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 202/20

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

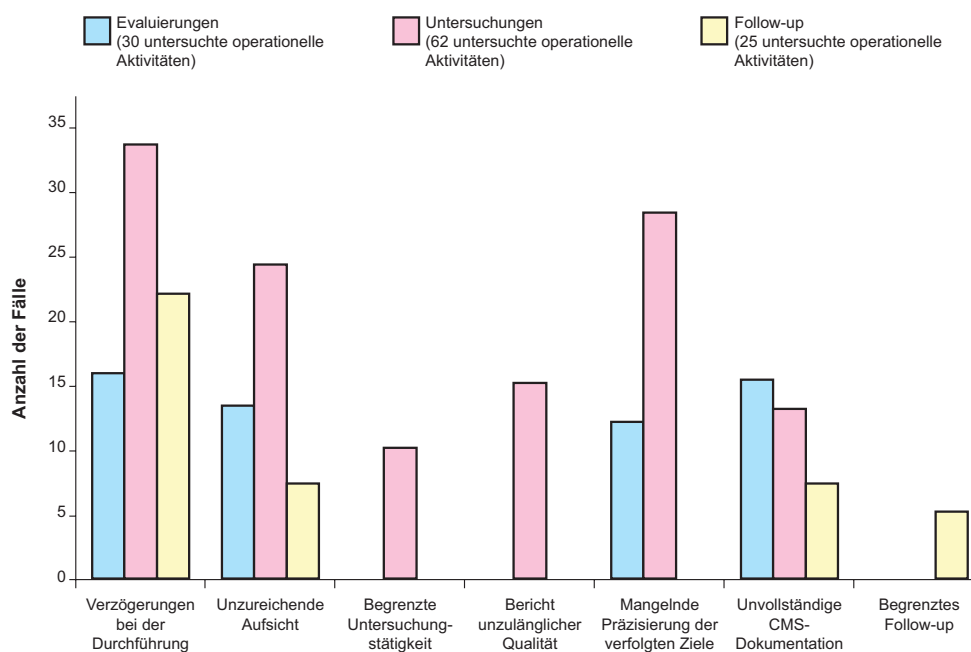
18.8.2005

## ANHANG II

### WICHTIGSTE IM VERLAUF DER PRÜFUNG EINER STICHPROBE VON UNTERSUCHUNGEN FESTGESTELLTE MÄNGEL

<b>Evaluierungen (30 untersuchte operationelle Aktivitäten)</b>	
Verzögerungen bei der Durchführung	16 Fälle
Unzureichende Aufsicht	13 Fälle
Mangelnde Präzisierung der Untersuchungsziele	12 Fälle
Unvollständige CMS-Akten	15 Fälle
<b>Untersuchungen (62 untersuchte operationelle Aktivitäten)</b>	
Verzögerungen bei der Durchführung	34 Fälle
Unzureichende Aufsicht	24 Fälle
Begrenzte Untersuchungstätigkeit	10 Fälle
Bericht unzulänglicher Qualität	15 Fälle
Mangelnde Präzisierung der verfolgten Ziele	28 Fälle
Unvollständige CMS-Dokumentation	13 Fälle
<b>Follow-up (25 untersuchte operationelle Aktivitäten)</b>	
Verzögerungen bei der Durchführung	22 Fälle
Beschränkter Nutzen des Follow-ups	8 Fälle
Unzureichende Aufsicht	7 Fälle
Unvollständige CMS-Dokumentation	6 Fälle
Begrenztes Follow-up	5 Fälle

### WICHTIGSTE FESTGESTELLTE MÄNGEL



Festgestellte Mängel



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/21

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*In der Anlage zu ihren Antworten übermittelt die Kommission die Antworten des OLAF-Überwachungsausschusses bezüglich der Absätze 66 bis 72 und 93. Die Kommission und OLAF weisen darauf hin, dass sie bestimmte vom Ausschuss geäußerte Ansichten nicht teilen.*

### ZUSAMMENFASSUNG

III. Durch die Auswahl von Informationen <sup>(1)</sup> hat das OLAF gegenwärtig die Möglichkeit, allen ernst zu nehmenden Hinweisen nachzugehen, die bei ihm eingehen. Das OLAF möchte die Effizienz seiner Untersuchungen und das diesbezügliche Follow-up weiter verbessern und zu diesem Zweck eine tiefer gehende strategische Analyse durchführen. Auch könnte es sich veranlasst sehen, sich an neue Zielvorgaben anzupassen.

IV. Die Untersuchungen sowie die Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen des OLAF dienen alle demselben Zweck, nämlich dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Die Unterscheidung zwischen diesen Maßnahmen ist eindeutig und erfolgt auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. Sie bestimmt, welche Rolle das OLAF (nach Maßgabe seiner Fähigkeiten, Befugnisse und unabhängigen rechtlichen Stellung) zu spielen hat. Im Rahmen einer etwaigen Reform der Struktur des OLAF gemäß den einschlägigen Beschlüssen der Organe <sup>(2)</sup> könnte eine bessere organisatorische Unterscheidung zwischen diesen Kategorien vorgesehen werden.

V. Die Feststellungen bezüglich der von der Leitung ausgeübten Aufsicht beziehen sich auf die Auswahl der vom Rechnungshof geprüften Einzelfälle. Bei diesen Fällen sind die seit dem Jahr 2003 in Bezug auf die Leitung erzielten Fortschritte noch nicht zum Tragen gekommen. Die Bemerkung des Rechnungshofes, die von der Leitung ausgeübte Aufsicht sei unzulänglich gewesen, sollte daher nuanciert betrachtet werden: Im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2003 wurden immerhin 957 von der OLAF übernommene Fälle abgeschlossen, und in den vergangenen drei Jahren ist die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen von 33 auf 22 Monate im Jahr 2004 gesunken. Im Übrigen sieht der Vorschlag der Kommission die Einführung von Fristen für die Untersuchungen vor (siehe Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 <sup>(3)</sup>).

VI. Seitdem die erste Etappe mit Hilfe der OLAF-Kanzlei bewältigt wurde, kontrolliert das OLAF die Qualität und Rechtmäßigkeit seiner Untersuchungen über die Hierarchie, seinen Exekutivsausschuss, das Referat „Richter und Staatsanwälte“ und die für das Follow-up zuständigen Referate. Zudem hat das OLAF seine Planungstätigkeit verstärkt (Arbeitspläne).

Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erfordert kontinuierliche und nachhaltige Anstrengungen auf beiden Seiten. Das OLAF hat diesen Bereich, was notwendige Verbesserungen anbelangt, als prioritär eingestuft. Die Kommission misst dieser Zusammenarbeit große Bedeutung bei und hat sie (in Empfehlung 14 des Evaluierungsberichts der Kommission über die OLAF-Tätigkeit <sup>(4)</sup>) als „multidisziplinäre Serviceplattform“ beschrieben.

VII. An den konkreten Folgemaßnahmen zu den Untersuchungen (wie Strafverfolgungs- oder Einziehungsmaßnahmen) lässt sich die Effizienz des OLAF nur teilweise ablesen. Es ist nämlich Sache der nationalen Behörden und — in bestimmten Fällen — der Gemeinschaftsorgane, über etwaige Folgemaßnahmen, die das OLAF nicht vornehmen kann, zu entscheiden.

Da die Festlegung und Anwendung von Leistungsindikatoren eine komplexe Frage darstellt, hat das OLAF diesbezügliche Überlegungen angestellt, die sich zum Teil auch auf die Erfahrungen der nationalen Strafverfolgungsbehörden gründen. Das OLAF prüft zurzeit die Möglichkeit, von den Behörden der Mitgliedstaaten Informationen über die Nützlichkeit seiner Berichte einzuholen.

<sup>(1)</sup> Nach Maßgabe von Kriterien, die sich auf die Prioritäten aus dem Tätigkeitsprogramm des OLAF gründen.

<sup>(2)</sup> Siehe Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (KOM(2004) 103 endg. vom 10.2.2004).

<sup>(3)</sup> Artikel 6 Absatz 7 (Dauer der Untersuchungen) des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (KOM(2004) 103 endg. vom 10.2.2004).

<sup>(4)</sup> Bericht der Kommission — Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (KOM(2003) 154 endg.).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/22

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

VIII. Dank der großen Zahl seiner Zeitbedienstetenstellen konnte das OLAF bei der Einrichtung seiner Strukturen relativ schnell erfahrene Untersuchungsbeauftragte einstellen. Das OLAF ist sich der vom Rechnungshof angesprochenen Gefahr bewusst und plant daher — sofern die Haushaltsbehörden einverstanden sind — eine schrittweise Umwandlung eines großen Teils der Zeitbedienstetenstellen in Dauerstellen, was die Konsolidierung des Fachwissens ermöglichen dürfte. Außerdem wird das OLAF künftig verstärktes Gewicht auf die Fortbildung seines Personals und insbesondere seiner Untersuchungsbeauftragten und neuen Bediensteten legen.

IX. Der geltende Rechtsrahmen für das OLAF beinhaltet bereits weit reichende Bestimmungen zum Schutz der Grundrechte. Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 <sup>(1)</sup> sieht die Festschreibung der Verteidigungsrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen vor. Für die interne Kontrolle der Qualität und Rechtmäßigkeit der Untersuchungen sind gegenwärtig die Hierarchie und der Exekutivausschuss zuständig. Dennoch werden Überlegungen über die interne Kontrolle angestellt werden.

Im Übrigen sieht das neue OLAF-Handbuch eine Reihe verwaltungsrechtlicher Bestimmungen vor, die auf eine noch bessere Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen in der Praxis und auf eine größere Transparenz der OLAF-Verfahren abstellen (und künftig getrennt vom Handbuch weiterentwickelt werden könnten).

X. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Verwaltungs- und Führungsstruktur des OLAF einer Überarbeitung bedarf. Sie hat daher in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 mögliche Lösungen aufgezeigt.

XI. Das OLAF konzentriert sich auf den Schutz der finanziellen Interessen als Ganzes. Die Ressourcennobilisierung ist dabei der operative Teil. Im Übrigen stellt der Rechnungshof selbst unter Punkt III fest, dass das OLAF mit dem ihm momentan zur Verfügung stehenden Ressourcen durchaus in der Lage ist, allen seinen operativen Aufgaben nachzukommen.

Die Kommission begrüßt die Anmerkungen des Rechnungshofes vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

## EINLEITUNG

4. Das OLAF hat der Notwendigkeit, mit den unterschiedlichen Behörden der Mitgliedstaaten zur Erfüllung seines Auftrags zusammenzuarbeiten, Rechnung getragen und zu diesem Zweck entsprechendes Gewicht auf Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen gelegt und Beamte aus den auf diese Bereiche spezialisierten nationalen Behörden eingestellt.

7. Das OLAF verweist auf die ergänzende Bewertung seiner Tätigkeiten aus dem Jahr 2004 <sup>(2)</sup>, derzufolge etwa 60 % seines Personals mit operativen Aufgaben befasst ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auch ein großer Teil des Personals der nicht der Direktion „Untersuchungen und operativen Maßnahmen“ angehörenden Referate eng mit der Untersuchungstätigkeit des OLAF verbunden ist.

8. Die Kommission räumt ein, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig sein mag, die Effizienz der Arbeitsweise des OLAF zu bewerten. Das OLAF verfügte anfangs nicht über die erforderlichen Hilfsmittel für eine solche Bewertung. Mit der Einführung des Fallverwaltungssystems ist eine Bewertung der OLAF-Tätigkeiten jedoch möglich geworden. So konnte eine erste Beschreibung der finanziellen Ergebnisse und der Ergebnisse der Zusammenarbeit mit den Justizbehörden vorgenommen werden

(siehe ergänzende Bewertung der OLAF-Tätigkeit <sup>(3)</sup>). Die innerstaatlichen Verfahrensfristen verhindern jedoch ein rasches Inkennntnissetzen des OLAF über die zu seinen Untersuchungen ergriffenen Folgemaßnahmen. Daher stellt das OLAF derzeit unter Berücksichtigung der Erfahrungen der nationalen Dienststellen Überlegungen über geeignetere Indikatoren für seine Leistungsfähigkeit an, die eine genauere Evaluierung seiner Tätigkeiten ermöglichen werden. Allerdings ist es schwierig, die so wichtige präventive und abschreckende Wirkung der vom OLAF ergriffenen Maßnahmen zu bewerten.

10. Die Kommission hat bereits auf die Bedeutung der Notwendigkeit hingewiesen, die Fälle aus der Vergangenheit abzuschließen und die aus unterschiedlichen Gründen bei der Einrichtung des OLAF entstandenen Rückstände (siehe Punkt 7.41 des Jahresberichts 2000 des Rechnungshofs) abzubauen. Daher ist es nicht überraschend, dass die Folgen dieser Rückstände noch im Jahr 2004 sichtbar waren (siehe Punkt 73). Die in Anhang II aufgeführten Mängel müssen folglich relativiert werden, denn sie betreffen hauptsächlich Untersuchungen, die noch vor der Umstrukturierung des OLAF vom November 2003 eingeleitet wurden.

Das OLAF hat darüber hinaus den früheren Bemerkungen des Rechnungshofes Rechnung getragen: Die Einrichtung des *Case Management System* (CMS) ist ein Beispiel für die Fortschritte, die das OLAF bei der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes erzielt hat.

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 103 vom 10.2.2004.

<sup>(2)</sup> Ergänzende Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

<sup>(3)</sup> Siehe Abschnitt 1.3.2 der ergänzenden Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/23

## UNTERSUCHUNGEN VON OLAF

13. Der Unterschied zwischen einer Untersuchung und einer Unterstützungs- oder Koordinierungsmaßnahme ist ausschlaggebend dafür, welche Rolle das OLAF (im Rahmen seiner Fähigkeiten und Befugnisse) zu spielen hat. Die Rechtsvorschriften, die den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit des OLAF bilden, sehen vor, dass in den Bereichen Zoll und Handel ein direktes Eingreifen des OLAF in Form einer Untersuchung im eigentlichen Sinne weniger häufig zu erfolgen hat (siehe auch die Antworten zu den Punkten IV, 4 und 12).

14. Die Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen dienen dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziel eines wirksamen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Das OLAF bemüht sich stets, das für den betreffenden Fall geeignete Verfahren zu ermitteln. Dabei wird keiner Form des Vorgehens Vorrang eingeräumt, so dass von einem zu Lasten der Untersuchungen gehenden Personaleinsatz nicht die Rede sein kann. Da diese Maßnahmen zudem in vielen Fällen sehr komplex sind und mehrere Mitgliedstaaten betreffen, ist es erforderlich, hierfür strikte Verfahren vorzusehen. Dadurch, dass für operativen Maßnahmen des OLAF die gleichen internen Berichterstattungsverfahren gelten, wird eine größere Transparenz gewährleistet (siehe Antwort zu Punkt 76). Für Amtshilfefälle könnte gleichwohl ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen werden.

15. Die Zusammenarbeit mit den nationalen Dienststellen setzt gegenseitiges Vertrauen voraus, das durch die Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen, die das OLAF für die Mitgliedstaaten leistet, auf- und ausgebaut werden kann. Das OLAF ist bemüht, seine operativen Kontakte kontinuierlich zu verbessern und hat sich dies als vorrangiges Ziel für das Jahr 2005 gesetzt.

16. a) Bei der Evaluierung der Hinweise vergewissert sich das OLAF, dass die sich darauf gründenden Verdachtsmomente i) Verstöße betreffen, die in seine Zuständigkeit fallen, ii) schwerwiegend genug sind <sup>(1)</sup> und iii) Bereiche betreffen, die den zuvor festgelegten Prioritätskriterien entsprechen <sup>(2)</sup>. Die Festlegung der Prioritäten für die Untersuchungen erfolgt auf der Grundlage umfassender Überlegungen des OLAF und eines Dialogs mit dem Überwachungsausschuss.

c) Der vom OLAF gefällte Beschluss, eine Untersuchung ohne Follow-up abzuschließen, stellt als solcher eine Schlussfolgerung dar, die von großer Bedeutung sowohl für die betroffenen Personen als auch für das betroffene Organ ist, denn er bedeutet, dass die erhobenen Anschuldigungen fallen gelassen werden.

17. Anfang 2003 hat das OLAF mehrere wichtige Veränderungen am CMS vorgenommen, die die Funktionsweise des CMS und die Zuverlässigkeit der Informationen erheblich verbessert haben. Da die Vorausschätzung der finanziellen Auswirkungen ein schwieriges Unterfangen ist, plant das OLAF die Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus Sachverständigen, die die Leitlinien für die am Anfang einer Untersuchung vorgenommene Schätzung des voraussichtlichen Schadens für die finanziellen Interessen der

Europäischen Union überprüfen sollen. Die vom CMS ausgewiesenen Beträge basieren auf Schätzungen, die nach Abschluss der Untersuchungen angestellt werden. Für die Ermittlung der genauen Beträge und die Erstellung des Einziehungsvermerks ist der jeweilige Anweisungsbefugte zuständig.

19. Der Anteil der Hinweise, denen nicht nachgegangen wurde, ist seit dem Jahr 2002 erheblich gestiegen, was auf die Einführung eines Systems für die Prioritätensetzung zurückzuführen ist, das bereits beim Eingang der Hinweise greift (siehe auch die Antworten zu den Punkten 16 Buchstabe a und III).

Die Hauptaufgabe besteht darin, hochwertige Anfangshinweise zu erhalten, die sich auf schwerwiegende Delikte beziehen und eine Untersuchung mit wichtigen Ergebnissen nach sich ziehen können.

Das OLAF möchte seine Untersuchungen und sonstigen operativen Maßnahmen in Zukunft noch aktiver und verstärkt auf der Grundlage seiner „Intelligence“-Arbeit nach Maßgabe der neuen Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 durchführen (siehe Antwort zu Punkt 74).

20. Das neue OLAF-Handbuch vom 25. Februar 2005 trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Evaluierung binnen 15 Tagen in bestimmten Bereichen, in denen eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erforderlich ist, einfach nicht möglich ist: Es wurde nunmehr eine Evaluierungsfrist von zwei Monaten <sup>(3)</sup> vorgesehen, die zudem mit Einverständnis der Referatsleiter verlängert werden kann.

b) Die diesbezügliche Bemerkung des Rechnungshofes sollte relativiert werden, denn es ist zu berücksichtigen, unter welchen Bedingungen die Leitung des OLAF arbeiten musste. Das OLAF konnte schließlich erst mit der Fortbildung seines Führungspersonals beginnen, als die Erblast der Vergangenheit bewältigt war.

c) Ebenso sei, was die angesprochenen Verzögerungen anbelangt, daran erinnert, dass viel Personal mit dem Abschluss der Fälle aus der Vergangenheit beschäftigt war (im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2003 wurden immerhin 957 „UCLAF-Fälle“ abgeschlossen).

21. Das OLAF berücksichtigt bereits in der Evaluierungsphase den finanziellen Aspekt eines Falls. Dieser Aspekt ist eines der in der Antwort zu Punkt 16 Buchstabe a erwähnten Prioritätskriterien. Das OLAF verfolgt sich ergänzende Ziele anhand eines sich sowohl an der finanziellen Dimension (d. h. auf Einziehungsmaßnahmen ausgerichteten) als auch an der strafrechtlichen Dimension (d. h. auf verwaltungs-, disziplinar oder strafrechtliche Sanktionen ausgerichteten) orientierenden Vorgehens. Zudem liefert das OLAF der Kommission über das mit dieser im Jahr 2003 vereinbarte Kooperationsinstrument <sup>(4)</sup> noch im Laufe seiner Untersuchungen Informationen für konservatorische Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

22. Die Verlängerung der Evaluierungsphase gemäß der neuen Fassung des OLAF-Handbuchs (siehe Antwort zu Punkt 20) soll eine bessere Planung der Arbeiten ermöglichen.

<sup>(1)</sup> Siehe Urteil in der Rechtssache C-15/00, Randnummer 164.

<sup>(2)</sup> Siehe Abschnitt 3.2 des OLAF-Handbuchs.

<sup>(3)</sup> Siehe Abschnitt 3.3.3 des OLAF-Handbuchs vom 25.2.2005.

<sup>(4)</sup> Frühwarnsystem (SEK(2005) 310).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/24

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

Seit dem Jahr 2005 ist das Zurateziehen der für das Follow-up zuständigen Richter und Staatsanwälte sowie die verstärkte Hinzuziehung der für die Informationssammlung und -analyse zuständigen Referate ab der Evaluierungsphase zur Regel geworden.

23. Wie bereits in der ergänzenden Bewertung <sup>(1)</sup> mitgeteilt wurde, ist die durchschnittliche Dauer der OLAF-Untersuchungen von 33 Monaten im Jahr 2002 auf 22 Monate im Jahr 2004 gesunken (siehe Antwort zu Punkt 78).

24. Die Kommission hat in Artikel 6 Absatz 7 ihres Entwurfs zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 vorgeschlagen, die Untersuchungen durch Einführung von Fristen zu beschleunigen. Das Tätigkeitsprogramm des OLAF für 2005 sieht zudem die Einführung eines Systems zur Erfassung der Arbeitszeit seiner Untersuchungsbeauftragten vor, durch das eine bessere Einhaltung der Fristen gewährleistet werden soll (siehe auch die Antworten zu den Punkten 26 und 80).

25. Durch das Arbeitszeiterfassungssystem soll zudem eine bessere Berücksichtigung der unterschiedlichen Dringlichkeit der Untersuchungen erreicht werden.

26. Damit das geplante Arbeitszeiterfassungssystem den Anforderungen eines Untersuchungsdienstes gerecht wird, prüft das OLAF derzeit, welche Erfahrungen die nationalen Untersuchungsdienste auf diesem Gebiet gesammelt haben. Gleichzeitig läuft bereits in den mit dem Follow-up befassten Referaten eine Testphase mit einer solchen Arbeitszeiterfassung. Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass das CMS Aufschluss darüber gibt, mit wie vielen Fällen ein Untersuchungsbeauftragter gerade befasst ist.

27. Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sieht die Festschreibung der Verteidigungsrechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen vor. Außerdem enthält das neue OLAF-Handbuch verwaltungsrechtliche Vorschriften mit den geltenden internen Bestimmungen über die unter Wahrung der Grundrechte vorgenommene Ausübung der Befugnisse des OLAF bei dessen Untersuchungen. Das OLAF hat zu diesem Zweck im Januar 2005 eine vergleichende, in acht Mitgliedstaaten durchgeführte Studie in Auftrag gegeben, bei der ermittelt werden soll, welche Garantien bei seinen Untersuchungen angemessen wären.

28. Es ist wichtig, zwischen den Befugnissen des OLAF bei internen Untersuchungen und denen bei externen Untersuchungen zu unterscheiden. Bei Fällen in den Bereichen Landwirtschaft und Zoll verleiht die einschlägige Verordnung (EG) Nr. 2186/96 dem OLAF keine Befugnis zur Vernehmung von Wirtschaftsteilnehmern. Daher stützt sich das OLAF in diesen Fällen auf die Mitgliedstaaten und andere Dienste, die über geeignete Mittel verfügen.

Die Zusammenstellung der Akten durch das OLAF ist sehr wichtig für eine optimale Weiterbehandlung der betreffenden Vorgänge durch die zuständigen Behörden.

<sup>(1)</sup> Ergänzende Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

29. Das OLAF hat für das Jahr 2005 eine besondere Fortbildungsmaßnahme für seine Untersuchungsbeauftragten vorgesehen, durch die die Qualität der Untersuchungsberichte verbessert werden soll. Die neue Fassung des Abschlussberichts, wie sie das neue OLAF-Handbuch vom Februar 2005 vorsieht, enthält die Angabe des Schadensvolumens (trotz des in der Antwort zu Punkt 17 geschilderten Problems, dieses genau zu ermitteln) und der Art des Verstoßes (straf-, verwaltungs- oder disziplinarrechtlich).

31. Vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF) ist die Kommission davon überzeugt, dass die Aufgabenverteilung zwischen dem OLAF und den anderen betroffenen Kommissionsdienststellen (Anweisungsbefugte, GD Haushalt und Juristischer Dienst) beim finanziellen Follow-up eindeutig ist und es zu keinen Überschneidungen kommt (siehe einschlägige Vorschriften <sup>(2)</sup>).

Bei den Agrarausgaben gibt es bereits ein Verfahren für das Follow-up von Maßnahmen zur Wiedereinzahlung von zu Unrecht gewährten Finanzmitteln durch die GD Landwirtschaft im Rahmen des Rechnungsabschlusses.

Den mit dem Follow-up befassten OLAF-Referaten wurden zudem weitere mit der Betrugsbekämpfung verbundene Aufgaben übertragen. Diese stehen im Zusammenhang mit dem Zollinformationssystem, der gegenseitigen Amtshilfe, den Abkommen mit Drittländern, der Taskforce „Wiedereinzahlungen“ im Agrarsektor, dem Abschluss von strukturellen, in Verbindung mit bestimmten Untersuchungen des OLAF stehenden Programmen und der Schuldnerermittlung durch die Anweisungsbefugten.

32. Das OLAF entwickelt derzeit ein Modul für die elektronische Informationsübermittlung, durch das sowohl die Bearbeitung als auch das Follow-up auf dem Gebiet der gegenseitigen Amtshilfe beträchtlich verbessert werden soll.

33. Das OLAF hat sich die Qualitätskontrolle zum vorrangigen Ziel für das Jahr 2005 gesetzt und einschlägige Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt (siehe Antwort zu Punkt 29). Der Exekutivausschuss befasst sich zunehmend mit Kontrollaufgaben, und künftig wird auch das Referat „Internes Audit“ verstärkt in die Qualitätskontrolle eingebunden (siehe Antwort zu Punkt 39).

34. Die rechtlichen Aspekte der Untersuchungen wurden im Handbuch bewusst hervorgehoben, da Verstöße gegen die rechtlichen Pflichten des OLAF den Ergebnissen seiner Tätigkeit abträglich sind.

<sup>(2)</sup> Für den Bereich der direkten Ausgaben siehe KOM(2002) 671 endg., SEK(2000) 2204/3 und die internen Bestimmungen der Kommission über die Wiedereinzahlung direkter Ausgaben (Dok. C-2002-5048/4 — vgl. Punkt 54 dieses Berichts über den Agrarsektor, strukturelle Maßnahmen und den Zollbereich).



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/25

Das OLAF-Handbuch wird kontinuierlich aktualisiert und verbessert. In der neuen Fassung vom 25. Februar 2005 wurden die meisten vom Rechnungshof genannten Punkte einschließlich der Rolle des Exekutivausschusses (Board) geklärt. Gegenwärtig wird zudem ein neues CMS-Handbuch erstellt, in der die Funktionen des CMS getrennt vom OLAF-Handbuch ausführlich beschrieben werden. Ebenso wird das OLAF prüfen, inwieweit sämtliche sich auf die Untersuchungsdurchführung beziehenden Bestimmungen in einem separaten Handbuch zusammengestellt werden könnten.

35. Die kontinuierliche Verwaltung der Fälle erfolgt durch die Hierarchie. Im Jahr 2004 war diese Überwachung noch nicht in standardisierter Form dokumentiert, doch es wurden (insbesondere in Form des CMS) Instrumente geschaffen, die anhand von Übersichten eine einheitliche und einfachere Überwachung ermöglichen sollen.

36. Früher diente das CMS in der Tat vor allem zur Aktenablage und Informationserfassung. Für das OLAF hatte dies aufgrund der vom Rechnungshof erkannten Mängel (siehe Sonderbericht Nr. 8/98) absoluten Vorrang. Inzwischen sind hier beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Aus der Beschreibung des CMS im neuen OLAF-Handbuch lässt sich ablesen, dass viele der vom Rechnungshof angesprochenen Mängel bereits behoben wurden. So erhalten die leitenden Bediensteten monatliche Berichte, in denen auf Fälle, die ihr Eingreifen erfordern, hingewiesen wird. Außerdem wurden neue Module für die Bearbeitung von Ersuchen um Unterstützung auf dem Gebiet der „Intelligence“-Arbeit entwickelt. Auch wurde ein System für die Übermittlung der Amtshilfemittelungen eingeführt, und gegenwärtig wird ein ähnliches Modul für Ersuchen um Rechtsberatung erprobt. Das CMS entwickelt sich somit also von einem reinen Aktenverwaltungssystem (wie es der Rechnungshof beschreibt) zu einem echten Managementinstrument.

37. Die Feststellung, dass eine Untersuchung Folgemaßnahmen durch die zuständigen Behörden erforderlich macht, sollte bei der Bewertung der OLAF-Tätigkeit durchaus berücksichtigt werden, denn das OLAF ist ja in diesem Fall davon überzeugt, dass ein Betrug oder eine Unregelmäßigkeit begangen wurde. Der Erfolg des Follow-up hängt allerdings von mehreren wechselnden Faktoren ab, auf die das OLAF keinen Einfluss hat. Das OLAF hat bereits regelmäßige und enge Kontakte zu den Justizbehörden in Belgien und Luxemburg aufgebaut, die deren autonomer Beschlussfassung in keiner Weise vorgreifen. Daneben wurden weitere Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den belgischen Behörden ergriffen (Benennung des belgischen Generalstaatsanwaltes als Kontaktstelle für OLAF-Untersuchungen und Annahme eines gemeinsamen Rundschreibens mit dem Kollegium der belgischen Generalstaatsanwälte am 22.5.2003), und im Jahr 2005 hat das OLAF eine Fortbildungsmaßnahme für auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität spezialisierte Staatsanwälte veranstaltet.

In Bezug auf die Verfolgung und die Verhängung von Sanktionen haben die Organe weit reichende Möglichkeiten auf der Grundlage des neuen Anhangs IX des Statuts.

Auch bei der Umsetzung der Politik der „Nulltoleranz“ gilt es die Verhältnismäßigkeit und die Rechte der Verteidigung zu wahren, wobei jeder Verstoß sowohl eine Reaktion von Seiten der Anstellungsbehörde als auch eine den Eigenheiten des Falls angemessene Sanktion erfordert.

39. Das OLAF-Referat „Internes Audit“ wird künftig auch die Anwendung der Verfahrens- und Kontrollvorschriften für die Untersuchungen des OLAF überprüfen und stichprobenhafte Qualitätskontrollen in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Aspekte der Fälle vornehmen.

41. Damit der Exekutivausschuss die Qualität der Berichte besser kontrollieren und eine größere Transparenz der Beschlussfassung über operative Maßnahmen schaffen kann, ist im Januar 2005 ein entsprechendes elektronisches CMS-Modul eingeführt worden. Gleichwohl schließt das OLAF nicht aus, dass die Organisation des Exekutivausschusses geändert wird, um eine effizientere Konsultation zu ermöglichen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 77 und 58).

42. Die Kommission ist der Auffassung, dass den unterschiedlichen, in den einschlägigen Rechtsgrundlagen festgelegten Zielen der Tätigkeitsberichte des OLAF Rechnung getragen werden muss. Allerdings könnte hier eine Rationalisierung vorgenommen werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist auch schon mit der vorgeschlagenen Angleichung der Vorlagendaten und Berichtszeiträume bestimmter Berichte erfolgt. Die Kommission und das OLAF sind bereit, die Gespräche über diese Fragen mit den betroffenen Organen weiterzuführen.

43. Um diese Tätigkeitsberichte zu verbessern, stellt das OLAF umfassende Überlegungen über geeignete Leistungsindikatoren an, bei denen es den Erfahrungen der nationalen Untersuchungsdienste Rechnung trägt. Bei den internen Untersuchungen beispielsweise könnte sich ein Erfolgsindikator auf die von den Organen nach Eingreifen des OLAF ergriffenen Maßnahmen (konservatorische Maßnahmen oder bessere Kontrollen) gründen. Dies wäre eine sinnvolle Ergänzung zu den Angaben bezüglich der Zahl der Disziplinarmaßnahmen und ihrer Ergebnisse.

Seit dem Jahr 2004 werden Informationen über gerichtliche und disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen jeweils am Ende des Follow-up-Verfahrens in kohärenter Weise im CMS gespeichert, um die gerichtlichen Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des OLAF genauer zu erfassen (siehe Antwort zu Punkt 37 bezüglich des Fehlens einer Kontrolle der einzelstaatlichen Verfahren bzw. Disziplinarverfahren durch das OLAF).

In der ergänzenden Bewertung der Tätigkeiten des OLAF <sup>(1)</sup> wurden erste Ergebnisse in punkto operative Tätigkeit des OLAF, finanzielle Auswirkungen und Zusammenarbeit mit den Justizbehörden vorgestellt (siehe Antwort zu Punkt 8).

<sup>(1)</sup> Vergleiche Abschnitt 1.3 der ergänzenden Bewertung (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).



# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/26

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

## BEITRAG DER OLAF-DIENSTE ZUR UNTERSUCHUNGSFUNKTION DES AMTES

46. Die Hauptaufgabe des mit der strategischen Analyse befassten Referats besteht darin, insbesondere durch Risikoanalysen zu einem besseren Verständnis der Betrugsdelikte beizutragen. Das OLAF kann dadurch einen besseren Beitrag zur Politik und zu neuen Rechtsvorschriften leisten. Die Ermittlung von Anhaltspunkten für etwaige neue Untersuchungen ist dabei nur ein Nebenprodukt. Durch die vorgeschlagene Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 würde klargestellt, in welchem Umfang das OLAF auf der Grundlage derartiger Analysen bestimmten Untersuchungen Vorrang einräumen kann (siehe Antwort zu Punkt 90).

47. Dank der Verbesserung des Meldesystems können seit dem Jahr 2004 Informationen, die die Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten mitteilen, für Risikoanalysen genutzt werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in allen Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Hinweise auf Betrugsdelikte finden (wohingegen es sich bei den aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zumeist nicht um Betrug, sondern um Fehler handelt), die zuständigen nationalen Dienste die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen.

50. a) Das OLAF nutzt das AFIS-System für die sichere Kommunikation mit seinen externen Partnern (Zoll- und Strafverfolgungsbehörden) bei der Koordinierung von Kontrollbesuchen in Drittländern gemäß der Verordnung (EG) Nr. 515/97.

b) Das OLAF hält seine Einbindung in die Verwaltung der Programme zum Ausbau der Ausstattung der Zolldienststellen in den Mitgliedstaaten für erforderlich, da diese Verwaltung spezielle technische Kenntnisse und sichere Kommunikationsverbindungen, wie sie das OLAF besitzt, erfordert.

54. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Zuständigkeiten für die Wiedereinziehungen und die Follow-up-Maßnahmen zu Unregelmäßigkeiten zwischen den Generaldirektionen und dem OLAF klar genug voneinander abgegrenzt sind.

Dies gilt vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

Für den landwirtschaftlichen Bereich (GAP) ist die Aufgabenverteilung zwischen dem OLAF und der GD Landwirtschaft in Anhang 2 der Mitteilung der Kommission SEK(95) 249 vom 10.2.1995 festgelegt (siehe auch die Antwort der Kommission zum Sonderbericht Nr. 3/2004 des Rechnungshofes). Das OLAF ist gegenwärtig für die Einziehung der Forderungen bei von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 gemeldeten Unregelmäßigkeiten verantwortlich. Entscheidungen über die Abschreibung uneinbringlicher Beträge müssen von der Kommission im Wege des EAGFL-Rechnungsabschlussverfahrens der GD Landwirtschaft getroffen werden, in dessen einzelnen Phasen das OLAF unterstützend mitwirkt.

Ebenso klar ist die Aufgabenverteilung zwischen den Dienststellen auf dem Gebiet der strukturellen Maßnahmen und im Zollbereich. Bei den strukturellen Maßnahmen ist das OLAF zudem zuständig für die Verwaltung der Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten in Anwendung der Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und (EG) Nr. 1831/94 übermitteln, und es arbeitet mit den anweisungsbefugten Generaldirektionen (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regionalpolitik, Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit sowie Fischerei und Meere) zusammen. Im Zollbereich sind die Zuständigkeiten der OLAF bzw. des OLAF und der Generaldirektion Steuern und Zollunion durch Beschlüsse der Kommission aus den Jahren 1995 und 1999 eindeutig festgelegt worden.

Die von den für das Follow-up zuständigen Referaten wahrgenommenen Aufgaben ermöglichen es den Untersuchungsbeauftragten, sich voll auf ihre Aufgaben zu konzentrieren, ohne sich um die notwendigen administrativen Aufgaben, die mit dem (finanziellen, administrativen und legislativen) Follow-up verbunden sind, kümmern zu müssen (siehe Antwort zu Punkt 82).

55. Die Kommission hat es dem OLAF überlassen, seine Betrugsbekämpfungspolitik selbst zu bestimmen. Die Untersuchungsfunktion, die ja die Hauptaufgabe des OLAF ist, leistet einen konkreten Beitrag zur Ausarbeitung der Betrugsbekämpfungsstrategie. Es ist sinnvoll, enge Kontakte zu den mit der Kriminalitätsbekämpfung befassten Behörden zu unterhalten, da sich eine gute Kenntnis der nationalen Praktiken positiv auf die eigenen Praktiken des OLAF auswirkt. Zwei Beispiele mögen das für beide Seiten vorteilhafte Zusammenwirken der Untersuchungsfunktion und der für die legislativen Vorarbeiten zuständigen Funktion veranschaulichen: 1. die Konzeption der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 über die Kontrollen vor Ort mit nachfolgender Entwicklung eines Verfahrens für das praktische Vorgehen und 2. die Überlegungen über die Einführung einer europäischen Staatsanwaltschaft, die sich unter anderem auf die gängigen Praktiken des OLAF gründen und der Notwendigkeit Rechnung tragen, dass die Grundsätze der strafrechtlichen Untersuchung (z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte) berücksichtigt werden müssen (siehe Antwort zu Punkt 91).

58. Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ wird neuerdings bei der Evaluierung von Fällen aus allen Bereichen sofort hinzugezogen, wenn die Möglichkeit besteht, dass diese ein Strafverfahren zur Folge haben (siehe Antwort zu Punkt 77).

59. Das OLAF unterstützt die Generaldirektion Erweiterung, die das Programm „Phare“ verwaltet, durch den Aufbau von Betrugsbekämpfungsstrukturen und die Entwicklung von Fortbildungsprogrammen.

Die vom OLAF gesammelten Erfahrungen sind den Kandidatenländern eine wichtige Hilfe bei der effizienten Übernahme der geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag. Die Programme „Herkules“ und „Perikles“, die dem OLAF ebenfalls übertragen wurden, haben nur eine geringe finanzielle Ausstattung und binden auch nur wenig Personal. Sie anderen Dienststellen anzuvertrauen könnte mehr Nachteile mit sich bringen als dem OLAF an Vorteilen entstehen würde. Die Kommission könnte allerdings im Rahmen ihrer Überlegungen über die Tätigkeiten des OLAF auch diese Frage prüfen.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/27

60. Im Jahr 2005 wurde besonderes Augenmerk auf die Fortbildung der neuen Bediensteten gelegt (siehe Antwort zu Punkt 63 Buchstabe a), und das OLAF beabsichtigt, künftig verstärktes Gewicht auf interne Fortbildungsmaßnahmen zu legen und die „Sichtbarkeit“ seiner für Fortbildungsmaßnahmen zuständigen Funktion innerhalb seiner Struktur zu erhöhen.

63. Die Kommission ist sich der hohen Zahl von Zeitbediensteten im OLAF bewusst und hat bereits vorgeschlagen, den Stellenplan des OLAF im Rahmen des Haushaltsverfahrens für das Jahr 2006 in der vom Rechnungshof gewünschten Weise zu modifizieren.

a) Für das Jahr 2005 hat das OLAF einführende Schulungen für neue Untersuchungsbeauftragte sowie Weiterbildungsmaßnahmen vorgesehen. Dabei handelt es sich im Einzelnen um Fortbildungsmaßnahmen über die öffentliche Auftragsvergabe, fremdsprachliche und rechtliche Weiterbildungsmaßnahmen, Workshops über Untersuchungstechniken und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Berichte. Zudem haben alle Referatsleiter im Jahr 2005 an Managementkursen der Kommission teilgenommen.

b) Da sich das OLAF der Gefahr bewusst ist, dass eine große Zahl von Zeitbediensteten das OLAF nach Ablauf ihrer Verträge verlassen muss, hat es die Laufzeit der Verträge seiner Bediensteten auf maximal 8 Jahre begrenzt, damit genügend Zeit bleibt, entsprechende Auswahlverfahren zu organisieren und Änderungen am Stellenplan vorzunehmen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 63 und 64).

Die Kommission ist gerne bereit, Gespräche über eine ausgewogene Lösung zu führen, die den besonderen Anforderungen des OLAF im Rahmen des Statuts gerecht wird.

64. Das OLAF beabsichtigt, zur Erhaltung des Fachwissens interne Auswahlverfahren für den Betrugsbekämpfungsbereich durchzuführen, die den am besten qualifizierten Bediensteten die Chance auf eine Verbeamtung gibt.

65. Gegenwärtig sind im OLAF 25 Abgeordnete nationale Sachverständige tätig. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ihre Zahl weiter zunimmt, doch es darf auch nicht vergessen werden, dass sie aufgrund ihrer Stellung mit bestimmten vertraulichen Aufgaben nicht befasst werden dürfen.

Außerdem hat das OLAF die Erfahrung gemacht, dass es sinnvoll ist, für die „Intelligence“-Arbeit spezialisierte Zeitbedienstete einzustellen, da die Mitgliedstaaten nicht genügend Bereitschaft zeigen, eigenes Personal als Abgeordnete nationale Sachverständige zur Verfügung zu stellen und das erforderliche Fachwissen auf dem Gebiet der Programme im Bereich direkte Ausgaben bei den Behörden der Mitgliedstaaten, die üblicherweise derartige Sachverständige abstellen, nicht vorhanden ist. Ein weiteres Problem wäre die geografische Ausgewogenheit.

## ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSS

66. Die Kommission hat in ihrem Bericht über die Evaluierung der Tätigkeiten des OLAF <sup>(1)</sup> darauf hingewiesen, dass beim Überwachungsausschuss organisatorische Schwierigkeiten aufgetreten sind, die unter anderem die Ausführung der Verwaltungsmittel und die Frage des Arbeitsortes des Sekretariats betrafen und dass die Kommission und der Überwachungsausschuss diese Probleme unter Einhaltung der Rechtsvorschriften konstruktiv und pragmatisch lösen sollten.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

74. Die Frage der Prioritätensetzung und der Ergebnisvorgaben ist aufgrund des geltenden rechtlichen Rahmens für die Tätigkeit des OLAF und der Art dieser Tätigkeit schwierig zu lösen. Dennoch hat die Kommission alle beteiligten Stellen zu Überlegungen über die strategischen Prioritäten des OLAF aufgefordert (siehe Empfehlung 11 des Berichts über die Evaluierung der Tätigkeiten des OLAF <sup>(1)</sup>). Die Kommission wird diese Frage auch im Rahmen der laufenden Diskussionen über die Reform der Arbeitsweise des OLAF ansprechen. Bezüglich der Ergebnisvorgaben beabsichtigt das OLAF eine verstärkte Nutzung möglicher Synergieeffekte der verschiedenen Verfahren (Gerichts-, Wiedereinziehungs- oder Disziplinarverfahren) bei gleichzeitiger Durchführung der erforderlichen konservatorischen Maßnahmen sowie einen bevorzugten Rückgriff auf Verfahren, die den wirksamsten Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ermöglichen.

*Bezüglich der Leistungsindikatoren für das OLAF hat die Kommission bereits darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um eine komplexe Frage handelt, die nicht zuletzt auch deshalb weitergehender Überlegungen bedarf, als das OLAF bei Untersuchungen, für deren Folgemaßnahmen die nationalen Behörden oder die betroffenen Gemeinschaftsorgane zuständig sind, nicht auf sämtliche für den Erfolg ausschlaggebende Faktoren Einfluss nehmen kann. Gleichwohl hat das OLAF in der ergänzenden Bewertung seiner Tätigkeiten aus dem Jahr 2004 eine erste Analyse seiner Ergebnisse vorgenommen. Das OLAF beabsichtigt, diese Analyse zu vertiefen und stellt gegenwärtig Überlegungen über die besten hierfür in Frage kommenden Leistungsindikatoren an. Dabei sollen zudem die Erfahrungen (bewährte Praktiken) der nationalen Dienste berücksichtigt werden (siehe auch die Antworten zu den Punkten VII und 8).*

76. Nach dem Dafürhalten des OLAF ist es notwendig, für alle operativen Tätigkeiten die gleichen internen Verfahren vorzusehen, um eine transparente Berichterstattung zu ermöglichen und im OLAF eine gemeinsame Betrugsbekämpfungskultur mit einheitlichen Praktiken zu entwickeln. Dadurch wird ein flexibler Personaleinsatz in unterschiedlichen Sektoren möglich und eine Abgrenzung der verschiedenen operativen Bereiche vermieden. Außerdem erfordern die Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen, die ja häufig sehr komplex sind, die Anwendung strikter interner Verfahren (siehe auch die Antworten zu den Punkten 13 und 14).

*Das OLAF könnte im Rahmen seiner laufenden Arbeiten zur Reform seiner Funktionsweise und seiner Organisation Überlegungen über die Einführung einer Verwaltungsstruktur anstellen, die der Unterscheidung zwischen Unterstützungs- bzw. Koordinierungsmaßnahmen und Untersuchungen besser gerecht wird.*

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 154 endg.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/28

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

77. Seit Ende 2003 setzt sich das OLAF dafür ein, die mit dem Follow-up befassten Referate in die Einleitung, die Durchführung und den Abschluss der Untersuchungen einzubeziehen, da dies der Wirksamkeit der Untersuchungen und der Folgemaßnahmen förderlich ist. Durch das im Jahr 2005 eingeführte CMS-Modul für den Exekutivausschuss wird diese Einbindung vereinfacht.

*Der Bemerkung des Rechnungshofes bezüglich der Begründung der Untersuchungshandlungen hat das OLAF bereits Rechnung getragen. Seit dem Jahr 2005 werden in den Evaluierungsberichten zu den Untersuchungen Arbeitspläne aufgestellt. In der Frage der Umstrukturierung des Exekutivausschusses ist das OLAF gerne bereit, über die Bildung kleinerer Gruppen nachzudenken, die eine effizientere Ausrichtung seiner Tätigkeiten ermöglichen könnten (siehe auch die Antworten zu den Punkten 41 und 58).*

78. Seit dem Jahr 2004 werden die von der OLAF-Leitung ausgeübte Aufsicht und die Fallverwaltung durch das elektronische Aktenverwaltungssystem CMS erleichtert. Die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen geht kontinuierlich zurück und betrug im Jahr 2004 nur noch 22 Monate (siehe auch die Antworten zu den Punkten V, 20 Buchstabe b, 23, 33, 35, 36 und 87).

*Das OLAF prüft derzeit die Möglichkeit der Einrichtung eines Arbeitszeiterfassungssystems für die Untersuchungsbeauftragten, das den Referatsleitern eine bessere Prioritätensetzung bei den Untersuchungen ermöglicht (siehe auch die Antworten zu den Punkten 25 und 79). Zudem hat das OLAF für das Jahr 2005 einführende Schulungen für neue Bedienstete sowie Weiterbildungsmaßnahmen für Untersuchungsbeauftragte vorgesehen, in deren Rahmen Möglichkeiten für ein effizienteres Vorgehen aufgezeigt werden, um so ihre Arbeit zu optimieren (siehe auch die Antworten zu den Punkten 29 und 63 Buchstabe a).*

79. Das CMS gab bereits im Jahr 2004 darüber Aufschluss, mit wie vielen Fällen ein Untersuchungsbeauftragter gerade befasst war (siehe auch die Antworten zu den Punkten 26 und 14).

*Bevor ein solches System eingeführt wird, das auch die Vorgaben für die laut den Arbeitsplänen für Untersuchungen aufzuwendende Zeit erfasst, prüft das OLAF im Jahr 2005, welche Erfahrungen die nationalen Untersuchungsdienste bei ihren Ermittlern mit der Zeiterfassung gesammelt haben. Zudem läuft bereits in den mit dem Follow-up befassten Referaten eine Testphase mit einer solchen Arbeitszeiterfassung (siehe auch die Antworten zu den Punkten 24 bis 26).*

80. Die Kommission hat die Frage der Höchstdauer der Untersuchungen in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 <sup>(1)</sup> geregelt: Dieser sieht eine Höchstdauer von 12 Monaten mit mehrfacher Verlängerungsmöglichkeit um 6 Monate (auf Beschluss des OLAF-Direktors nach Stellungnahme des Überwachungsausschusses) vor.

81. Siehe die Antworten zu den Punkten 37 und 43.

Das OLAF kann nicht für die von den Justiz- bzw. Disziplinarbehörden ergriffenen Folgemaßnahmen verantwortlich gemacht werden. Es ist jedoch bemüht, die Zusammenarbeit mit diesen Stellen zu verbessern (beispielsweise hat das OLAF ein Abkommen mit dem im Jahr 2002 gegründeten IDOC geschlossen). Die Kommission und das OLAF halten die Zusammenarbeit mit dem IDOC für zufrieden stellend.

<sup>(1)</sup> Siehe Artikel 6 Absatz 7 des Vorschlags.

Siehe auch Antwort zu Punkt 29.

82. Der Mehrwert des justiziellen Follow-up beschränkt sich nicht auf den Beitrag der Richter zur Aktenübermittlung an die Justizbehörden, sondern zeigt sich auch bei allen ergänzenden Fragen zu den verschiedenen Disziplinar- oder Gerichtsverfahren (Anträge auf Aufhebung der Immunität oder der Ermessenspflicht, insbesondere im Rahmen von Rechtshilfeersuchen).

*Die Kommission hat beschlossen, den Anweisungsbefugten bei bestimmten Aufgaben des finanziellen Follow-up OLAF-Sachverständige als Unterstützung bei den Einziehungen zur Seite zu stellen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 31 und 54).*

*Dies gilt vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).*

*Bei den Agrarausgaben gibt es bereits ein Verfahren für das Follow-up von Maßnahmen zur Wiedereinziehung von zu Unrecht gewährten Finanzmitteln durch die GD Landwirtschaft im Rahmen des Rechnungsabschlusses.*

*Das justizielle Follow-up sollte keineswegs auf die Fälle beschränkt werden, in denen der Anweisungsbefugte für die ursprüngliche Ausgabe am Ende eines Strafverfahrens ein zivilrechtliches Wiedereinziehungsverfahren einleiten muss, denn das OLAF wird häufig von den unterschiedlichen Behörden, die mit diesen Fällen befasst werden, gebeten, ihnen bei den Kontakten mit den Gemeinschaftsorganen zu helfen. Außerdem ist dem OLAF daran gelegen, die Entwicklung in den diesen Behörden übertragenen Fällen weiterzuverfolgen, um ihre Ergebnisse in Erfahrung zu bringen und so sein eigenes Vorgehen besser auswerten und verbessern zu können.*

*Beim legislativen Follow-up ist und bleibt es selbstredend Aufgabe der operationellen Generaldirektionen, auf der Grundlage der vom OLAF nach Untersuchungsabschluss abgegebenen Empfehlungen die für ihren Aufgabenbereich erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Das OLAF weist darauf hin, dass es, was die Legislativarbeiten anbelangt, bei der betrüglicheren Gestaltung neuer Rechtsvorschriften hinzugezogen wird (siehe Antwort zu Punkt 91).*

83. Das OLAF unterstreicht, dass eine Beschwerde über einen Verwaltungsbeschluss normalerweise erst an die zuständige Verwaltung gerichtet wird, bevor ein etwaiges Gerichtsverfahren angestrengt wird.

*Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 <sup>(2)</sup> sieht die Festschreibung der Verteidigungsrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen (und insbesondere ihres Rechts, gehört zu werden) sowie von weiteren wichtigen Präzisierungen der Verfahrensvorschriften für die Untersuchungen des OLAF vor.*

84. Nach dem Dafürhalten des OLAF wäre es möglich, die operativen Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und den Drittländern weiter zu festigen: Empfehlung 6 des Berichts der Kommission nach Artikel 15 sieht die Erstellung eines Leitfadens für vorbildliche Verfahren vor, durch den die Effizienz der Beratungsfunktion und des justiziellen Follow-up erhöht werden soll. Das OLAF hat sich für das Jahr 2005 die Verbesserung der operativen Kontakte als vorrangiges Ziel gesetzt (siehe auch die Antworten zu den Punkten 15 und 37).

<sup>(2)</sup> KOM(2004) 103 vom 10.2.2004.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/29

85. Der im Juli 2004 von der Kommission vorgelegte Vorschlag über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen stellt auf die Schaffung homogener Beziehungen zwischen der Kommission bzw. dem OLAF und den nationalen Behörden ab. Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 ist von entscheidender Bedeutung für die Durchführung der Untersuchungen und ermöglicht umfangreiche Einziehungsmaßnahmen. Die der Kommission übertragenen Befugnisse entsprechen allerdings nicht immer den Befugnissen, die vergleichbare Stellen nach nationalem Recht haben, und dies erschwert ihre Anwendung.

*Das OLAF möchte die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verbessern. Dies erfordert jedoch auf beiden Seiten kontinuierliche und nachhaltige Anstrengungen. In diese Richtung zielen im Übrigen auch Artikel 3 der im Februar 2004 vorgelegten Vorschläge zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 sowie Empfehlung 5 des Berichts der Kommission nach Artikel 15 (Ausweitung der Abkommen zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden).*

87. Das CMS ermöglicht die fortlaufende Verwaltung der Untersuchungen. Seit dem Jahr 2003 werden vom CMS Übersichten erstellt. Früher wurde das CMS zwar vorrangig zur Erfassung und Speicherung der Untersuchungsdaten genutzt, doch es ist seither kontinuierlich zu einem effizienten Instrument für die Verwaltung der Fälle weiterentwickelt worden (siehe Antwort zu Punkt 36).

*Das CMS verfügt über die notwendigen Funktionen eines echten Fallverwaltungssystems, muss aber noch besser genutzt werden (siehe Antwort zu Punkt 17).*

*Das OLAF-Handbuch ist bereits verbessert worden (Fassung vom Februar 2005). Das OLAF wird zudem prüfen, ob nicht sämtliche Bestimmungen über die Durchführung der Untersuchungen in Form eines separaten Dokuments zusammengefasst werden könnten (siehe Antwort zu Punkt 34).*

*Bezüglich der Fortbildungsmaßnahmen werden besondere Anstrengungen unternommen (siehe Antwort zu Punkt 63 Buchstabe a).*

88. Um seine Tätigkeitsberichte zu verbessern und seine Arbeit zu evaluieren hat das OLAF Überlegungen über die Leistungsindikatoren angestellt und dabei auch auf die Erfahrungen der nationalen Untersuchungsdienste zurückgegriffen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 8 und 37).

*Wie bereits in der Antwort zu Punkt 42 gesagt, sind die Kommission und das OLAF gerne bereit, die Gespräche über den Inhalt und die Rationalisierung der vom OLAF erstellten Berichte mit den betroffenen Organen weiterzuführen.*

89. Die operative Tätigkeit des OLAF ist insofern überwiegend „reaktiv“, als sie — wie auch bei den meisten nationalen Untersuchungsdiensten der Fall — zumeist als Antwort auf durch äußere Einflüsse ausgelöste Herausforderungen erfolgt, die nicht immer vorhersehbar sind.

Das OLAF beabsichtigt, interne Auswahlverfahren durchzuführen, um eine stabile Personallage zu erreichen, das gesammelte Fachwissen seiner am besten qualifizierten Bediensteten zu erhalten und den Stellenplan in der vom Rechnungshof gewünschten Weise zu modifizieren (siehe auch die Antworten zu den Punkten 63 und 64).

*Das OLAF hat für das Jahr 2005 ein Arbeitsprogramm aufgestellt, in dem es den verschiedenen Referaten Ressourcen nach Maßgabe der geplanten Arbeitsbelastung zugewiesen hat. Je nach Größe der Referate werden die Referatsleiter durch Einsatzleiter unterstützt, um ein enges Follow-up zu den Untersuchungen zu gewährleisten.*

90. Das für die strategische „Intelligence“-Arbeit zuständige Referat ermöglicht dem OLAF vor allem die Erkennung von Risikobereichen und soll langfristig die Zuteilung der Ressourcen zu den verschiedenen Sektoren erleichtern (siehe Antwort zu Punkt 19). Das Referat könnte in Zukunft noch direkter zur Untersuchungstätigkeit (beispielsweise zur Prioritätensetzung) beitragen (siehe Antwort zu Punkt 46).

*Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 enthält eine Reihe von Klarstellungen bezüglich der Kriterien für die Einleitung einer Untersuchung durch das OLAF und soll das OLAF auf diese Weise in die Lage versetzen, Fälle aus Bereichen, die nach Auffassung der mit der strategischen Analyse befassten Dienststellen ein besonders hohes Betrugsrisiko aufweisen, vorrangig zu behandeln. Diese Empfehlung des Rechnungshofes entspricht im Übrigen der Empfehlung 5 des Berichts über die Evaluierung der Tätigkeiten des OLAF<sup>(1)</sup>.*

*Da inzwischen sowohl die Übermittlung als auch die Evaluierung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten verbessert worden ist, können die betreffenden Informationen nun auch für die Risikoanalyse verwendet werden (siehe Antwort zu Punkt 47).*

91. Der gemeinschaftliche Gesetzgeber hat, was die Betrugsicherheit angeht, anerkannt, dass Synergieeffekte zwischen der operativen Tätigkeit des OLAF und seiner Arbeiten zur Entwicklung von Betrugsbekämpfungsmethoden bestehen (siehe Verordnung (EG) Nr. 1073/1999).

*In der Mitteilung der Kommission „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements“ (SEK(2001) 2029) wurde für das OLAF eine spezifische Koordinierungs- und Beratungsfunktion vorgesehen (siehe auch Antwort zu Punkt 55). Die Doppelfunktion des OLAF wird bei der öffentlichen Anhörung des Europäischen Parlaments zur Reform des OLAF zur Sprache kommen.*

92. Für die Verwaltung der vom OLAF geleiteten Programme wird nur sehr wenig Personal eingesetzt, und der diesbezügliche finanzielle Aufwand ist auch nicht sehr hoch. Diesen Programmen ist die Verwaltung durch das OLAF überaus förderlich, und auch das OLAF hat einen konkreten Nutzen davon (vor allem in Bezug auf die Zusammenarbeit). Nichtsdestoweniger könnte die Kommission umfassende Überlegungen über die Zuständigkeiten, die das OLAF bei diesen Programmen hat, anstellen.

93. Die Kommission teilt, was den Überwachungsausschuss angeht, die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Überwachung des OLAF überdacht werden muss.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 154 endg.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 202/30

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

Die Kommission hat in dem von ihr den Organen zur Prüfung vorgelegten Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 mögliche Wege für eine bessere Definition der Aufgaben des Überwachungsausschusses aufgezeigt und wird die Überlegungen zu dieser Frage weiter vertiefen.

94. Damit die Empfehlungen des Rechnungshofes umgesetzt werden können, müssen zunächst umfassende Überlegungen über die Frage angestellt werden, wie sich eine Organisation des OLAF erreichen läßt, die die unterschiedlichen Funktionen des OLAF deutlicher erkennbar macht und ihre Synergieeffekte zu Tage treten läßt, so dass das OLAF seiner Hauptaufgabe, der

Untersuchungstätigkeit, mit der nötigen Effizienz nachkommen kann.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie muss umfassend sein und sowohl die Analysetätigkeit als auch die Ausarbeitung von politischen Strategien und von Rechtsvorschriften sowie die Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Organen und internationalen Stellen in allen Fragen umfassen, die mit der Kernfunktion des OLAF, der Durchführung von Untersuchungen und operativen Maßnahmen, zusammenhängen. Dies gilt vorbehaltlich etwaiger von der Kommission noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

## ANLAGE

### ANTWORTEN DES OLAF-ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES

#### **Die Rolle des Überwachungsausschusses (Ziffer 66)**

Aufgabe des Überwachungsausschusses ist es also, zu prüfen, ob bei den Untersuchungen „die Menschenrechte und die Grundfreiheiten in vollem Umfang gewahrt bleiben“, insbesondere der Billigkeitsgrundsatz, das Recht der Beteiligten, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, und der Grundsatz, dass sich die Schlussfolgerungen aus einer Untersuchung nur auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen. (Erwägungsgrund Nr. 10 der OLAF-Grundverordnung). Anhand dieser sehr präzisen Kriterien lassen sich einige verfahrensrechtliche Grundsätze für die Untersuchungen aufstellen. Eine weitere Aufgabe des Überwachungsausschusses besteht darin, darauf zu achten, dass die Grundsätze der Vertraulichkeit und des Datenschutzes eingehalten werden.

#### **A. Der Überwachungsausschuss und die Unabhängigkeit des Amtes (Ziffern 67 und 70)**

Die Unabhängigkeit des Amtes und seines Direktors bei den Untersuchungen ist eine der wichtigsten Neuerungen der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. Um diese Unabhängigkeit, die mehr noch als durch direkte Anweisungen einer institutionellen Einrichtung durch Druck und Einflussnahme informeller Art in Frage gestellt werden kann, zu stärken, bedarf es seitens des Ausschusses einer ständigen Wachsamkeit, denn nur so kann jeder Auslöschung dieser Unabhängigkeit vorgebeugt werden.

#### **B. Der Überwachungsausschuss und die Rechte des Einzelnen (Ziffern 67, 68 und 70)**

Es ist nicht Aufgabe des Überwachungsausschusses, die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen zu kontrollieren.

Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten ist zwar sehr wichtig, reicht aber alleine nicht aus und stellt keine Kontrolle der Rechtmäßigkeit im juristischen Sinne dar. Nach Auffassung des Überwachungsausschusses sollte diese Tätigkeit, die darauf abstellt, „Missstände“ festzustellen, durch gesetzgeberisches Handeln ergänzt werden. Der Ausschuss hat in diesem Zusammenhang, insbesondere im Nachgang zu einem mehrmaligen Meinungsaustausch mit dem Haushaltskontrollausschuss, in seinen Jahresberichten immer wieder auf seine einschlägigen Empfehlungen mit Blick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft hingewiesen. In seinem Jahresbericht für 2004 hat er die Einrichtung eines „avocat des libertés“ (Anwalts in der Untersuchungsphase) vorgeschlagen.

Der Überwachungsausschuss ist sich dessen bewusst, dass die Beachtung der Grundrechte sowohl eine Garantie für den Einzelnen als auch eine Vorbedingung für effiziente OLAF-Untersuchungen ist.

Der Überwachungsausschuss ist seit jeher darauf bedacht, jegliche Einmischung in die Untersuchungen des OLAF zu vermeiden, und hat sich immer geweigert, in Einzelfällen Stellung zu nehmen. Zahlreiche Ersuchen in diesem Sinne wurden von Personen an ihn herangetragen, die von OLAF-Untersuchungen betroffen waren; mitunter haben diese Personen sogar den Wunsch geäußert, im Beisein der Rechtsanwälte von ihm gehört zu werden, was der Ausschuss immer abgelehnt hat. Eine Überschneidung mit der Arbeit des Bürgerbeauftragten wurde so von vornherein unterbunden.

Hingegen hat der Überwachungsausschuss die von Privatpersonen geäußerten Wünsche zum Anlass genommen, allgemeine Probleme aufzuzeigen. Über diese Probleme hat er in seinen Sitzungen (in denen er auch die Entscheidungen des Bürgerbeauftragten erörtert hat) und in Gesprächen mit dem OLAF eingehend beraten.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

18.8.2005

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202/31

Die Verfahrensvorschriften waren Gegenstand zahlreicher Beratungen mit dem Direktor des Amtes und dem für die Untersuchungen zuständigen Direktor. In einigen Punkten (z. B. der Einführung von Befragungsprotokollen) konnte rasch Positives erreicht werden. Die Frage der Erarbeitung einer echten Verfahrensordnung des Amtes hingegen ist nach wie vor offen. Der Überwachungsausschuss hat mehrmals auf die Notwendigkeit einer Verfahrensordnung hingewiesen. Bislang hat der Generaldirektor des Amtes nicht die Absicht erkennen lassen, eine solche Verfahrensordnung aufzustellen, und zwar auch nicht auf rein interner Basis.

## C. Der Überwachungsausschuss und die regelmäßige Kontrolle der Untersuchungen (Ziffer 69)

Der Ausschuss musste in einer ersten Phase, die sicherlich zu lange gedauert hat, sein Augenmerk stärker, als ihm eigentlich recht war, auf die Einführung neuer Arbeitsstrukturen und -methoden richten. Erst dann konnte er sich mit operativen Fragen befassen und seine Befugnis zur Kontrolle der Untersuchungstätigkeit wahrnehmen (vgl. seinen letzten Jahresbericht, Kapitel I).

### 1. Einführung neuer Strukturen (Ziffer 69 Buchstabe b)

In Umsetzung einer Empfehlung des Rechnungshofs wurden im ersten Halbjahr 2001 ein System zur Erfassung sämtlicher Fälle, das „**Case Management System (CMS)**“ und eine Kanzlei eingerichtet. Das CMS wird ständig verbessert.

### 2. Unterrichtung über die länger als neun Monate andauernden Untersuchungen (Ziffer 69 Buchstabe a)

Die in Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung vorgesehene Unterrichtung durch den OLAF-Direktor über die nach neun Monaten noch nicht abgeschlossenen Untersuchungen war für den Ausschuss eine nützliche Informationsquelle und ein wertvolles Kontrollinstrument. Die Unterrichtung gab Anlass zu nützlichen Gesprächen mit dem für die Untersuchungen zuständigen Direktor über die Entwicklung der Untersuchungstätigkeit und über Fragen allgemeiner Art.

### 3. Vorabunterrichtung des Ausschusses über die Weiterleitung von Informationen an einzelstaatliche Justizbehörden (Ziffer 69 Buchstaben c und d)

Nach Artikel 11 Absatz 7 „unterrichtet der Direktor den Ausschuss über die Fälle, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern“. Der Überwachungsausschuss hat in Artikel 22 Absatz 5 seiner Geschäftsordnung (ABl. L 41 vom 25. 2. 2000) den Begriff „erfordern“ dahin gehend ausgelegt, dass die Unterrichtung im Vorfeld der Informationsübermittlung erfolgen müsse. Die Geschäftsordnung wurde auf der Grundlage des Berichts eines seiner damaligen Mitglieder, Herrn Da Cunha Rodriguez, der später zum Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften berufen wurde, angenommen.

Auf diese Auslegung hat sich bislang eine ständige Praxis gestützt, die weder bemängelt wurde noch Nachteile aufgewiesen hat.

In einem sensiblen Fall hat der für Untersuchungen zuständige Direktor den Ausschuss — ohne den Fall zu nennen — gefragt, ob das OLAF den Ausschuss nach der Übermittlung der betreffenden Informationen an die einzelstaatlichen Justizbehörden unterrichten könne. Der Ausschuss hat diesem Ersuchen stattgegeben.

### 4. Interne und externe Untersuchungen (Ziffer 71)

Zum Zeitpunkt der Ereignisse, die zum Rücktritt der Santer-Kommission geführt haben, war das Interesse der Organe für die internen Untersuchungen sehr groß. Ihr Anliegen kommt in den Erwägungsgründen 1 und 7 sowie in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung zum Ausdruck. Die externen Untersuchungen liegen im Grunde ja in den Händen der Mitgliedstaaten, die die eigentlichen Ermittlungshandlungen durchführen. Die Rolle des Amtes besteht lediglich darin, sie dabei materiell zu unterstützen oder Koordinierungssitzungen zu organisieren.

Eine nähere Betrachtung der Gesamtheit aller Fälle und des CMS lässt keinesfalls den Schluss zu, dass das Amt oder der Überwachungsausschuss (der sich bei seiner Arbeit auf die vom Amt durchgeführten Untersuchungen stützt) in der Praxis den internen Untersuchungen und ihrem strafrechtlichen Zweck mehr Bedeutung als den externen Untersuchungen eingeräumt haben. Der Umstand, dass sie — ja sogar die Medien — den internen Untersuchungen, die naturgemäß immer heikel sind, große Aufmerksamkeit geschenkt haben (was auch in den Sitzungsberichten des Ausschusses zum Ausdruck kommt), bedeutet keinesfalls, dass die externen Untersuchungen in den Hintergrund geraten sind. Insbesondere muss festgehalten werden, dass das Amt, von den externen Untersuchungen abgesehen, in großem Umfang die Mitgliedstaaten unterstützt hat — eine Unterstützung, die der Ausschuss gewürdigt hat (vgl. Kapitel II des Jahresberichts).

### 5. Prüfung abgeschlossener Untersuchungsakten und Bewertungsblätter (Ziffer 72)

Der Überwachungsausschuss hat der Prüfung abgeschlossener Untersuchungsakten große Aufmerksamkeit beigemessen. Er hat sein Sekretariat beauftragt, möglichst viele solcher Akten zu prüfen und nur in relevanten Fällen ein Bewertungsblatt anzulegen. Diese Entscheidung, sich nur mit abgeschlossenen Fällen zu befassen, hat das Eingreifen in laufende Untersuchungen verhindert. Die vom Sekretariat des Ausschusses angelegten Bewertungsblätter waren rein interne Dokumente und genau deshalb geeignet, etwaige Probleme aufzuzeigen. Sie wurden vom Überwachungsausschuss eingehend analysiert. In den Fällen, in denen grundsätzliche Probleme aufgezeigt worden waren, insbesondere Probleme hinsichtlich der Verfahren und der Prüfung des Ausgangs von Strafverfahren in den Mitgliedstaaten, hat es sehr nützliche Gespräche zwischen dem Überwachungsausschuss und dem Direktor des Amtes oder dem für Untersuchungen zuständigen Direktor gegeben. Die Sitzungsberichte des Ausschusses haben nicht immer Aufschluss über sämtliche in den Sitzungen vorgebrachten Bemerkungen gegeben, da mehrere Fälle, die das OLAF bereits abgeschlossen hatte, noch Gegenstand von Ermittlungen in den Mitgliedstaaten waren.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** **des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 202/32

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

18.8.2005

## D. **Schlussfolgerungen (Ziffer 93)**

Der Überwachungsausschuss hat dem Amt seine volle Unterstützung zukommen lassen und die Einrichtung neuer Strukturen und Methoden gefördert, wenn ihm dies notwendig erschien. Konkrete positive Ergebnisse sind die Einrichtung der Kanzlei, das Aktenregistrierungssystem und das Case Management System. Hingegen ist der Direktor des Amtes bislang nicht der

wiederholten und nachdrücklichen Empfehlung des Überwachungsausschusses nachgekommen, eine echte Verfahrensordnung aufzustellen.

Es gibt keinen Fall, in dem sich das Problem einer Einmischung des Ausschusses in eine laufende Untersuchung gestellt hätte. Die monatlichen Treffen mit dem Direktor des Amtes und den für die einzelnen Direktionen zuständigen Direktoren wurden stets genutzt, um Grundsatzfragen und allgemeine Themen zu erörtern, mit denen der Ausschuss befasst werden konnte.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

12.1.2007

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 8/1

## I

*(Entschliefungen, Empfehlungen, Leitlinien und Stellungnahmen)*

### STELLUNGNAHMEN

### RECHNUNGSHOF

#### STELLUNGNAHME Nr. 7/2006

#### **zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)**

*(vorgelegt gemäß Artikel 280 Absatz 4 des EG-Vertrags)*

(2007/C 8/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 280 Absatz 4,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 160c,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) <sup>(1)</sup>,

gestützt auf die beim Rechnungshof am 14. Juli 2006 bzw. 21. September 2006 eingegangenen Ersuchen des Europäischen Parlaments bzw. des Rates um Stellungnahme,

gestützt auf die früheren Stellungnahmen des Rechnungshofs <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 244 vom 24. Mai 2006.

<sup>(2)</sup> Stellungnahmen Nr. 2/1999 vom 14. und 15. April 1999 (ABl. C 154 vom 1.6.1999, S. 1), Nr. 6/2005 vom 9. Juni 2005 (ABl. C 202 vom 18.8.2005, S. 33) und Nr. 8/2005 vom 27. Oktober 2005 (ABl. C 313 vom 9.12.2005, S. 1).

1. Der Vorschlag ersetzt einen von der Kommission früher (Februar 2004) vorgelegten Vorschlag <sup>(3)</sup>. Der ursprüngliche Vorschlag stellte ab auf eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 im Hinblick auf die Stärkung der Verfahrensgarantien für die von den Untersuchungen betroffenen Personen, die Gewährleistung einer besseren Kontrolle der Untersuchungsdauer, die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen dem OLAF und den zuständigen Organen und Einrichtungen sowie die Erhöhung der Effizienz der operativen Tätigkeiten. In der Begründung des überarbeiteten Vorschlags wird ausgeführt, dass mit diesem Vorschlag eine weitere Verbesserung der Tätigkeit des OLAF — unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Hofes und der Schlussfolgerungen der öffentlichen Anhörung über die Stärkung des OLAF im Europäischen Parlament im Juli 2005 — bezweckt wird.

2. In dem überarbeiteten Vorschlag wurden die vom Hof in seiner vorhergehenden Stellungnahme vom 9. Juni 2005 vorgebrachten Bemerkungen weitgehend berücksichtigt, wobei die Hauptausnahme der in Ziffer 7 der Stellungnahme geäußerte Standpunkt bildet, dem zufolge sichergestellt werden muss, dass die Pflicht, das betroffene Organ, die betroffene Einrichtung, das betroffene Amt oder die betroffene Agentur über die Einleitung einer Untersuchung zu unterrichten, nicht ohne Grund unter dem Vorwand, die Geheimhaltung sei im Interesse der Effizienz der Untersuchung erforderlich, unterlaufen wird.

<sup>(3)</sup> KOM(2004) 103 endg. vom 10. Februar 2004.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 8/2

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

12.1.2007

3. In Artikel 14 des Vorschlags ist die Einsetzung eines Verfahrensprüfers vorgesehen, der die Einhaltung der Verfahrensgarantien überwacht. Der Hof begrüßt die Schaffung dieser Funktion. Rolle und Zuständigkeiten des Verfahrensprüfers müssen in der Verordnung aber ebenso ausdrücklich angeführt werden wie die für diese Funktion geplante Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Untersuchungsmitteln. Auch die für die Ausübung dieser Funktion erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen sollten aus der Verordnung hervorgehen. Der Hof betont ferner, dass diese Position, wie Artikel 14 Absatz 2 des Vorschlags der Kommission besagt, in völliger Unabhängigkeit wahrgenommen werden muss, vertritt jedoch die Auffassung, dass die Unabhängigkeit gefährdet sein könnte, weil der Generaldirektor nach Rücksprache mit dem Überwachungsausschuss disziplinarische Maßnahmen gegen den Verfahrensprüfer veranlassen kann. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, ist außerdem zu bedenken, dass der Verfahrensprüfer, dessen Aufgabe in der Überwachung laufender Untersuchungen besteht, nicht länger eingreifen sollte, sobald die Ergebnisse einer Untersuchung an die betroffenen Behörden weitergeleitet wurden.
4. Durch eine neue Bestimmung <sup>(1)</sup> erhält der Generaldirektor Ermessensspielraum bei der Entscheidung, ob er den Justizbehörden der Mitgliedstaaten einen abschließenden Untersuchungsbericht vorlegt oder nicht, wenn er der Auffassung ist, dass interne Maßnahmen möglich sind, die ein geeigneteres Follow-up ermöglichen. Die Umstände, unter denen der Ermessensspielraum zum Tragen kommen kann, müssen allerdings genauer spezifiziert werden. Erfordert eine entsprechende Entscheidung zudem eine Beurteilung nationaler Rechtsvorschriften und nationaler Rechtsprechung, sollte sie den Justizbehörden in den Mitgliedstaaten überlassen werden.
5. In seiner Stellungnahme Nr. 8/2005 empfahl der Hof der Kommission eine Vereinfachung und Konsolidierung der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfungsvorschriften. In dem neuen Vorschlag wird jedoch sogar noch öfter auf die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten <sup>(2)</sup> verwiesen (deren Gegenstand beträchtlich ausgeweitet wurde <sup>(3)</sup>). Da keine Änderung der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vorgeschlagen wird, ist für den Leser dieser Verordnung nicht klar ersichtlich, dass sie auch für andere Bereiche gilt. Dies steht im Widerspruch zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften <sup>(4)</sup>. Abschließend stellt der Hof fest, dass die Kommission nicht vorschlägt, den geltenden Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe b zu streichen, obwohl der neue Vorschlag die Verfahren und Garantien enthält, die von den Bediensteten des Amtes bei der Durchführung interner Untersuchungen zu beachten sind. Dies könnte Anlass zu Verwirrung geben und Abweichungen ermöglichen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 6. Dezember 2006 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Hubert WEBER  
Präsident

<sup>(1)</sup> Artikel 9 Absatz 3a.

<sup>(2)</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

<sup>(3)</sup> Gemäß Erwägungsgrund 4 und den Änderungen von Artikel 3 und 4 in dem neuen Vorschlag.

<sup>(4)</sup> Der Vereinbarung zufolge sollten Bezugnahmen auf andere Rechtsakte so weit wie möglich vermieden werden. Bei weitreichenden Auswirkungen auf andere Rechtsakte ist ein gesonderter Änderungsakt erforderlich (ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1).

## III

*(Vorbereitende Rechtsakte)*

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 6/2011

*(gemäß Artikel 325 AEUV)*

**zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999**

(2011/C 254/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 325 Absatz 4,

gestützt auf den geänderten Vorschlag der Kommission <sup>(1)</sup>,

gestützt auf das beim Hof am 13. Mai 2011 eingegangene Ersuchen des Europäischen Parlaments um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

**Einleitung**

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde im Jahr 1999 errichtet <sup>(2)</sup>. Das OLAF ist eine Generaldirektion der Kommission, die im Hinblick auf ihre Untersuchungsarbeit allerdings funktional unabhängig ist. Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 <sup>(3)</sup> (nachstehend „die OLAF-Verordnung“) weist dem Amt neben dem allgemeinen Ziel, einen Beitrag zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu leisten, zwei Hauptaufgaben zu: Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen und Unterstützung der Mitgliedstaaten beim

Schutz des Unionshaushalts vor Betrug, einschließlich eines Beitrags zur Planung und Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union.

2. Überdies übertrug die Kommission dem OLAF die Aufgabe, Gesetzgebungsinitiativen mit dem Ziel der Betrugsbekämpfung vorzubereiten, sowie weitere operationelle Aufgaben der Kommission in Sachen Betrugsbekämpfung, einschließlich der Verwaltung von Förderprogrammen.

3. Für seine Untersuchungen zum Zwecke der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann sich das Amt nicht allein auf die OLAF-Verordnung stützen. Stets sind zusätzliche Rechtsgrundlagen erforderlich, um dem Amt die Befugnis zur Durchführung von Untersuchungsmaßnahmen in besonderen Fällen zu verleihen, und zwar sowohl bei externen Untersuchungen in den Mitgliedstaaten als auch bei internen Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU <sup>(4)</sup>.

4. Außerdem betraute die Kommission das OLAF damit, alle sonstigen Tatsachen oder Handlungen aufzudecken, die Verstöße gegen die EU-Vorschriften darstellen, einschließlich schwerer Verletzungen von Verpflichtungen durch Bedienstete, Beamte und Mitglieder der Organe und Einrichtungen der Union im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit <sup>(5)</sup>. Die OLAF-Verordnung ist nicht auf Fälle anwendbar, die keine Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der Union haben. In diesen Fällen muss sich das OLAF auf Artikel 86 des Beamtenstatuts und/oder die von den Organen angenommenen internen Beschlüsse, in denen solche Untersuchungen vorgesehen sind, berufen.

<sup>(1)</sup> KOM(2011) 135 endg. vom 17. März 2011 — Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999.

<sup>(2)</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABL L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

<sup>(3)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABL L 136 vom 31.5.1999, S. 1). Die Bestimmungen der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 entsprechen denen der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, wurden aber aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage (Artikel 203 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft) angenommen.

<sup>(4)</sup> Zu den wichtigsten Rechtsvorschriften siehe den Anhang zu dieser Stellungnahme.

<sup>(5)</sup> Siehe Artikel 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission.



# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

C 254/2

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

30.8.2011

5. Die Überarbeitung der OLAF-Verordnung ist seit 2003 ständig in der Diskussion<sup>(1)</sup>. Der vorliegende geänderte Vorschlag ist der dritte Anlauf zur Änderung der OLAF-Verordnung. Zu den beiden vorangehenden Vorschlägen konnte kein Konsens erzielt werden<sup>(2)</sup>. Als Grundlage für den dritten geänderten Vorschlag wurde im Juli 2010 ein Diskussionspapier zur Reform des OLAF<sup>(3)</sup> vorgelegt.

6. Ferner liegt ein Entwurf für einen geänderten Kommissionsbeschluss<sup>(4)</sup> vor, im dem der derzeitige Status des OLAF als Kommissionsdienststelle beibehalten wurde.

7. Den politischen Leitlinien des Kommissionspräsidenten<sup>(5)</sup>, wonach dem Amt völlige Unabhängigkeit außerhalb der Kommission gewährt werden sollte, wurde nicht gefolgt<sup>(6)</sup>. Ganz im Gegenteil werden im Entwurf des Kommissionsbeschlusses die Rolle der Kommission bei der Auswahl des Generaldirektors des OLAF gestärkt und die Befugnisse des Generaldirektors als Anstellungsbehörde für das Personal des Amtes eingeschränkt<sup>(7)</sup>.

8. Die nachstehenden Bemerkungen tragen den Empfehlungen des Hofes in früheren Stellungnahmen<sup>(8)</sup> sowie den Feststellungen aufgrund der Prüfung des Amtes in seinem Sonderbericht Nr. 2/2011 Rechnung<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Siehe Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des OLAF, KOM(2003) 154 endg. vom 2. April 2003.

<sup>(2)</sup> Der erste Vorschlag wurde im Februar 2004 vorgelegt (siehe KOM(2004) 103 endg. vom 10. Februar 2004) und im März 2007 zurückgezogen. Der zweite Vorschlag wurde im Mai 2006 vorgelegt (siehe KOM(2006) 244 endg. vom 24. Mai 2006) und wird nun durch den dem Hof zur Stellungnahme vorliegenden geänderten Vorschlag ersetzt.

<sup>(3)</sup> SEK(2010) 859 vom 6. Juli 2010.

<sup>(4)</sup> Vorentwurf eines Beschlusses der Kommission zur Änderung ihres Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, SEK(2011) 343 endg. vom 17. März 2011.

<sup>(5)</sup> „(...) ich erwarte noch weitere Schritte, beispielsweise bei der Mittelbewirtschaftung. Nachdem das OLAF nun richtig etabliert ist, sollte es von der Kommission völlig unabhängig werden.“ Siehe S. 37 der politischen Leitlinien für die nächste Kommission von Präsident Barroso vom 28. Oktober 2009, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_de.pdf).

<sup>(6)</sup> In seiner Aufgabenbeschreibung vom 27. November 2009 ersuchte Präsident Barroso das für Steuern und Zollunion, Audit und Betrugsbekämpfung zuständige Kommissionsmitglied darum, das OLAF als völlig unabhängigen Dienst außerhalb der Kommission einzurichten. Siehe [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/mission\\_letters/pdf/semeta\\_taxation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/semeta_taxation_en.pdf).

<sup>(7)</sup> Soweit dies für die Wahrung der Unabhängigkeit des Amtes erforderlich ist (vgl. den vorgeschlagenen neuen Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses).

<sup>(8)</sup> Stellungnahme Nr. 8/2005 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen (ABl. C 313 vom 9.12.2005, S. 1) und Stellungnahme Nr. 7/2006 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. C 8 vom 12.1.2007, S. 1).

<sup>(9)</sup> Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

## Allgemeine Bemerkungen

9. Der Hof stimmt mit der Kommission darin überein, dass es notwendig ist, die Effizienz, Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht des OLAF unter Wahrung der Unabhängigkeit bei seiner Untersuchungstätigkeit zu erhöhen<sup>(10)</sup>.

## Notwendigkeit der Vereinfachung und Konsolidierung der Betrugsbekämpfungsvorschriften

10. Der Hof bedauert, dass die Kommission die wiederholte Empfehlung<sup>(11)</sup> des Hofes, die derzeit geltenden Betrugsbekämpfungsvorschriften zu vereinfachen und zu konsolidieren und die diesbezüglichen Schwachstellen in den Befugnissen und Verfahren des OLAF zu beheben<sup>(12)</sup>, nicht befolgt hat. Eine solche Neufassung des Regelungsrahmens sollte sich auf die OLAF-Verordnung, die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>(13)</sup> und die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten<sup>(14)</sup> erstrecken.

11. Ohne eine solche Neufassung wird die Rechtssicherheit wegen der Koexistenz sich überschneidender, inkohärenter oder gar miteinander unvereinbarer Bestimmungen, die schwer verständlich und schwer anwendbar sind, untergraben (siehe auch Ziffern 22-24 und 35).

## Notwendigkeit einer klaren Definition des Begriffs „finanzielle Interessen der Union“

12. Der Hof wiederholt seine Empfehlung<sup>(15)</sup>, den Begriff „finanzielle Interessen der Union“, der Kernstück jeglicher Betrugsbekämpfungsvorschriften ist, klar zu definieren.

<sup>(10)</sup> Siehe insbesondere die Erwägungsgründe Nr. 2, 5, 7, 9, 11 und 19 des geänderten Vorschlags und den Vermerk IP/11/321 der Kommission vom 17. März 2011, der eine Zusammenfassung des geänderten Vorschlags enthält.

<sup>(11)</sup> Siehe Ziffer 36 der Stellungnahme Nr. 8/2005, Ziffer 5 der Stellungnahme Nr. 7/2006, Ziffer 112 des Sonderberichts Nr. 8/2007 (ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1) und Ziffer 71 (Folgeempfehlung 3) des Sonderberichts Nr. 2/2011, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

<sup>(12)</sup> Das Europäische Parlament griff die Empfehlung des Rechnungshofs bereits im Jahr 2006 auf (siehe Ziffern 28-32 der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Betrugsbekämpfung — Jahresbericht 2004 vom 15. Juni 2006 (P6\_TA(2006)0277) (ABl. C 300 E vom 9.12.2006, S. 508). Der Rat hat sich ebenfalls für eine Zusammenführung der Rechtsinstrumente zur Betrugsbekämpfung in einem einheitlichen Regelungsrahmen ausgesprochen (siehe Abschnitt 6 der Schlussfolgerungen des Rates zur Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, die vom Rat am 6. Dezember 2010 angenommen wurden, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf)).

<sup>(13)</sup> ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

<sup>(14)</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

<sup>(15)</sup> Siehe Ziffer 38 der Stellungnahme Nr. 8/2005.

13. Außerdem verweist der Hof auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>(1)</sup>, der sich im Jahr 2003 gegen eine enge Auslegung des Begriffs „finanzielle Interessen“ auf der Grundlage der Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates aussprach. Die Kommission hat allerdings zu keinem Zeitpunkt einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung im Lichte dieser Rechtsprechung vorgelegt.

14. Eine Änderung<sup>(2)</sup> der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates ist besonders wichtig im Zusammenhang mit der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs<sup>(3)</sup>. Diese Betrugsart stellt eine ernst zu nehmende Bedrohung nicht nur für die Haushalte der Mitgliedstaaten, sondern auch für die Erhebung der Eigenmittel der Union dar<sup>(4)</sup>.

## Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungen

15. Der Hof begrüßt den Vorschlag, Bestimmungen über Verfahrensgarantien einzuführen, und nimmt den Vorschlag bezüglich eines internen Überprüfungsverfahrens zur Kenntnis (siehe auch Ziffern 37-40). Der Hof bedauert allerdings, dass mit dem Vorschlag der Kommission das Ziel einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungsmaßnahmen nicht erreicht wird. Damit eine solche Kontrolle ihre Wirkung entfalten kann, muss sie von einer vom OLAF unabhängigen Stelle oder Person durchgeführt werden, die zur Abgabe verbindlicher Stellungnahmen befugt ist. Diese Kontrolle laufender Untersuchungsmaßnahmen ist besonders notwendig in Fällen, in denen die Betroffenen nicht darüber informiert sind, dass sie Gegenstand einer Untersuchung sind, um deren Vertraulichkeit zu wahren.

## Notwendigkeit eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen

16. Der Hof weist darauf hin, dass der vormalige Artikel 280 Absatz 4 EGV in Artikel 325 Absatz 4 AEUV dahin gehend umformuliert wurde, dass das Europäische Parlament und der Rat nunmehr ausdrücklich dazu verpflichtet werden, die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Union in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu beschließen. Derzeit unterliegen die Untersuchungen des OLAF unterschiedlichen Bedingungen, die in einzelnen internen Beschlüssen der Organe, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen der Union niedergelegt sind<sup>(5)</sup>. Der Hof zeigt zwar Verständnis dafür, dass die spezifischen Gegebenheiten bestimmter Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der

Union möglicherweise zu berücksichtigen sind, ist jedoch auch der Auffassung, dass solche internen Beschlüsse nicht unbedingt in allen Fällen zu rechtfertigen sind und unter Umständen dazu führen, dass die Reichweite der Untersuchungstätigkeit des OLAF eingeschränkt und damit der effektive und gleichwertige Schutz der finanziellen Interessen der Union gefährdet wird.

## Notwendigkeit klarer Regeln für Untersuchungen bei schweren Verfehlungen in anderen als finanziellen Angelegenheiten

17. Da die OLAF-Verordnung auf Artikel 325 AEUV beruht, beschränkt sich ihr Geltungsbereich auf Untersuchungen von Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Es bedarf klarer Regeln für die Untersuchung interner Fälle von schweren Verfehlungen, die sich nicht gegen die finanziellen Interessen der Union richten, sondern möglicherweise Disziplinar- und/oder Strafverfahren oder ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof nach sich ziehen. Die diesbezüglich bestehenden Rechtsvorschriften sind sehr knapp gehalten und gelten nur für Personal, das dem Beamtenstatut oder den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union unterliegt<sup>(6)</sup>. Nach Ansicht des Hofes sollte der Gesetzgeber prüfen, welche Optionen im Rahmen des Vertrags bestehen, um sicherzustellen, dass alle Fälle schwerer Verfehlungen sachgerecht untersucht werden.

## Notwendigkeit knapper, klarer und stimmiger Formulierungen

18. Nach Ansicht des Hofes wird mit den Änderungen insgesamt nicht erreicht, dass die Bestimmungen der OLAF-Verordnung so knapp, klar und stimmig wie möglich formuliert sind. Ein Beispiel hierfür ist die Verwendung der Bezeichnungen „das Amt“ und „der Generaldirektor des Amtes“, die keiner besonderen Logik zu unterliegen scheint<sup>(7)</sup>; eine zusätzliche Komplikation ergibt sich aus der Einführung spezifischer Bestimmungen für die Übertragung der Befugnisse des Generaldirektors auf andere Bedienstete des Amtes. Ein weiteres Beispiel ist die vage Formulierung des vorgeschlagenen neuen Artikels 4 Absatz 6, wonach das Amt zur Unterrichtung eines Organs, einer Einrichtung, eines Amtes oder einer Agentur von Fällen, in denen deren oberste Management- oder politische Ebene von einer Untersuchung betroffen ist, „auf geeignete alternative Informationskanäle zurückgreift“.

## Spezifische Bemerkungen

### Priorität der Untersuchungstätigkeit als Kernaufgabe

19. Der Hof empfiehlt, mit einer neuen Formulierung von Artikel 1 der OLAF-Verordnung die Priorität der Untersuchungstätigkeit als Kernaufgabe des OLAF gegenüber sonstigen Aufgaben klar herauszustellen. Die Wirksamkeit des

<sup>(1)</sup> Randnrn. 82 bis 95 des Urteils des Gerichtshofs vom 10. Juli 2003 in der Rechtssache C-11/00 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Europäische Zentralbank (ABl. C 213 vom 6.9.2003, S. 1).

<sup>(2)</sup> Sofern die Angelegenheit nicht durch eine Neufassung der Betrugsbekämpfungsvorschriften geregelt wird.

<sup>(3)</sup> Die MwSt.-Einnahmen sind ein Teil der Eigenmittel der EU. Die in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates enthaltene Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ deckt allerdings MwSt.-Betrug nicht ab, denn sie erstreckt sich lediglich auf Verstöße, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhobene Eigenmittel betreffen.

<sup>(4)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 8/2007 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1).

<sup>(5)</sup> Siehe Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

<sup>(6)</sup> Siehe Artikel 86 Absatz 2 des Beamtenstatuts.

<sup>(7)</sup> In der derzeit geltenden Verordnung wird ausgehend von der Annahme, dass der Generaldirektor sämtliche dem Amt übertragenen Entscheidungsbefugnisse innehat, unterschieden zwischen Situationen, in denen der Generaldirektor seine Befugnisse an andere Bedienstete des Amtes delegieren darf, und Situationen, in denen der Generaldirektor seine Befugnisse nicht delegieren darf. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Empfehlungsentwurf des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 9. Dezember 2010 im Rahmen seiner Untersuchung zu der gegen das OLAF gerichteten Beschwerde 856/2008/BEH, Ziffern 92-104.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

30.8.2011

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 254/5

nicht ausreichen, um die Schwierigkeiten zu beheben, auf die OLAF bei der Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort im Bereich der direkten Ausgaben trifft. Das Problem in diesem spezifischen Bereich besteht darin, dass nicht alle Mitgliedstaaten mit den notwendigen Zuständigkeiten ausgestattete Behörden geschaffen oder benannt haben, um die Untersuchungsmaßnahmen des OLAF wirksam zu unterstützen<sup>(1)</sup>. Der Hof regt an, den vorgeschlagenen neuen Artikel 3 Absatz 3 dahin gehend zu ändern, dass OLAF bei der Durchführung seiner Kontrollen und Überprüfungen von einer geeigneten Vollzugsbehörde unterstützt werden kann<sup>(2)</sup>.

## Klarstellung der Bedeutung des Beamtenstatuts für interne Untersuchungen

27. Angesichts der Bedeutung des Beamtenstatuts für interne Untersuchungen des OLAF empfiehlt der Hof eine Änderung von Artikel 4 zu internen Untersuchungen, um einen klaren Verweis auf das Beamtenstatut aufzunehmen. Gemäß Artikel 22a des Beamtenstatuts sind EU-Beamte verpflichtet, dem OLAF jeden faktischen Hinweis, der rechtswidrige Handlungen, einschließlich Betrug oder Korruption, vermuten lässt, zu übermitteln, und Anhang IX des Beamtenstatuts enthält Vorschriften für die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen im Hinblick auf ein Disziplinarverfahren.

## Vermeidung von Missverständnissen bezüglich der Einleitung von Untersuchungen

28. Der vorgeschlagene Artikel 5 über die Einleitung von Untersuchungen enthält komplizierte Bestimmungen, die vage formuliert sind. Artikel 5 Absatz 1 könnte dahin gehend ausgelegt werden, dass es dem Amt freisteht, zu mutmaßlichen Betrugs- oder Korruptionsdelikten oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU keine Untersuchungen einzuleiten, selbst wenn hinreichender Verdacht besteht.

29. Außerdem werden in Artikel 5 Absätze 4 und 5 Änderungen zur Ergänzung der in den Artikeln 22a und 22b des Beamtenstatuts vorgesehenen Verfahren in Fällen, in denen ein Bediensteter dem Amt Informationen zu einem mutmaßlichen Betrug oder einer mutmaßlichen Unregelmäßigkeit vorlegt, eingeführt. Aus Gründen der Klarheit wäre es zweckmäßiger, stattdessen entsprechende Änderungen des Beamtenstatuts vorzuschlagen, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass der Geltungsbereich des Beamtenstatuts über den der OLAF-Verordnung hinausreicht (siehe Ziffer 4).

## Beschleunigung der ersten Bewertung und der nachfolgenden Untersuchung von Fällen

30. Der Hof begrüßt den vorgeschlagenen neuen Wortlaut von Artikel 5 Absatz 4, wonach der Generaldirektor des Amtes binnen zwei Monaten nach Eingang eines von einem Organ, einer Einrichtung, einem Amt oder einer Agentur der Union oder von einem betroffenen Mitgliedstaat gestellten Ersuchens beim Amt zu beschließen hat, ob eine Untersuchung eingeleitet wird oder nicht. Der Hof empfiehlt, auch bei Fällen, in denen

die erste Information dem Amt von anderen Quellen zugeleitet wird, eine Höchstdauer für die Bewertungen festzusetzen.

31. Gemäß dem neuen Wortlaut von Artikel 6 Absatz 6 hat das Amt, falls sich zeigt, dass eine Untersuchung nicht binnen 12 Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen werden kann, dem Überwachungsausschuss alle sechs Monate mitzuteilen, welche Gründe dem Untersuchungsabschluss entgegenstehen; derzeit ist diese Information nur einmal nach neun Monaten zu übermitteln. Der Wortlaut der neuen Bestimmung ist nicht klar und könnte dahin gehend ausgelegt werden, dass der Überwachungsausschuss erstmals nach 18 Monaten zu unterrichten ist.

32. Zur wirksameren Behandlung des Problems der langen Dauer der Untersuchungen des OLAF<sup>(3)</sup> wäre es zweckmäßig, eine Standarddauer von 12 Monaten einzuführen, die nur auf Beschluss des Generaldirektors des Amtes nach Unterrichtung des Überwachungsausschusses um jeweils sechs Monate verlängerbar wäre<sup>(4)</sup>.

## Stärkung der Verfahrensgarantien

33. Der vorgeschlagene Artikel 7a Absatz 2 zu Verfahrensgarantien enthält Regeln für die Befragung von Zeugen und Betroffenen. Es sollte klargestellt werden, dass die befragte Person das Recht hat, die Zustimmung zu dem vom Amt erstellten Gesprächsprotokoll zu verweigern. Ferner sollte ausdrücklich festgelegt werden, ob Personen, die den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen nicht angehören, verpflichtet sind, der Einladung des OLAF zu einem Gespräch Folge zu leisten oder das Protokoll eines solchen Gesprächs zu unterzeichnen. Außerdem sollten die zu befragenden Personen vor der Aufnahme von Erklärungen im Zusammenhang mit Kontrollen vor Ort über ihre Rechte aufgeklärt werden und Zugang zu dem vom Amt erstellten Protokoll über die von ihnen abgegebenen Erklärungen erhalten.

34. Nach Ansicht des Hofes sollten in dem vorgeschlagenen Artikel 7a Absatz 4 keine Ausnahmen von der Regel zugelassen werden, dass sich der Betroffene in einem Gespräch mit den Untersuchungsbeauftragten des Amtes in einer EU-Amtssprache seiner Wahl äußern kann.

35. Der Hof weist darauf hin, dass der vorgeschlagene Wortlaut von Artikel 7a Absatz 4 einen verstärkten Rückgriff auf die Option ermöglicht, der Pflicht, dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, erst zu einem späteren Zeitpunkt nachzukommen. Dem vorgeschlagenen Wortlaut zufolge kann der Generaldirektor einen solchen Beschluss fassen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: In einem Fall ist der Rückgriff auf in die Zuständigkeit einer nationalen Justizbehörde fallende Untersuchungsmittel erforderlich und „muss aus untersuchungstechnischen Gründen absolute Vertraulichkeit gewahrt

<sup>(1)</sup> Siehe Ziffern 40-42 des Sonderberichts Nr. 2/2011.

<sup>(2)</sup> Eine ähnliche Bestimmung besteht in Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

<sup>(3)</sup> Gemäß Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

<sup>(4)</sup> Die Kommission schlug ein solches Verfahren in ihrer Antwort zu Ziffer 80 des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. C 202 vom 18.8.2005, S. 1) vor. Siehe auch Ziffer 27 des Sonderberichts Nr. 2/2011.

werden“. Diese Formulierung läuft Artikel 1 Absatz 2 von Anhang IX des Beamtenstatuts zuwider, der diesbezüglich insofern eine restriktivere Handhabung vorsieht, als der Rückgriff auf diese Option auf „Fälle, in denen (...) absolute Geheimhaltung gewahrt werden muss,“ beschränkt ist.

36. Hat das OLAF einmal von der Option der Anhörung zu einem späteren Zeitpunkt Gebrauch gemacht, haben die Untersuchungsbeauftragten häufig keine Möglichkeit, den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, solange die Verfahren einer nationalen Justizbehörde andauern. Infolgedessen kann das OLAF den Fall nicht abschließen, selbst wenn es keine weiteren Untersuchungsmaßnahmen mehr durchzuführen braucht. Da derartige Situationen nicht mit der in Artikel 6 Absatz 5 der OLAF-Verordnung verankerten Bestimmung in Einklang steht, wonach die Untersuchungen ohne Unterbrechung durchzuführen sind, sollten für derartige Fälle geeignete Bestimmungen erlassen werden.

## Internes Überprüfungsverfahren

37. Im neuen Artikel 7b ist ein internes Überprüfungsverfahren bezüglich der Einhaltung der Verfahrensgarantien seitens der Untersuchungsbeauftragten des Amtes vorgesehen, das von jeder von einer Untersuchung des OLAF betroffenen natürlichen Person beantragt werden kann. Dabei ist vorgesehen, dass der/die mit dem Überprüfungsverfahren befasste(n) OLAF-Bediens-tete(n) von niemandem Anweisungen entgegennimmt/entgegen-nehmen und den Überwachungsausschuss in Kenntnis setzt/setzen, wenn er/sie der Meinung ist/sind, dass eine vom Generaldirektor getroffene Maßnahme sein/ihre Unabhängigkeit antas-tet.

38. Nach Ansicht des Hofes ist allerdings die erforderliche völlige Unabhängigkeit der Position nicht gewährleistet, da die Überprüfungsbeauftragten weiterhin hierarchisch dem Generaldirektor unterstellt sind. Außerdem ist nicht klar, ob und wann der Überwachungsausschuss Kopien der an den Generaldirektor gerichteten Stellungnahme des Überprüfungsbeauftragten und des dem Betroffenen übermittelten mit Gründen versehenen Antwortschreibens erhält.

39. Das vorgeschlagene Überprüfungsverfahren würde nur auf Antrag eines Betroffenen eingeleitet. Es käme nicht in Fällen zur Anwendung, in denen die Betroffenen nicht wissen, dass sie Gegenstand einer Untersuchung des OLAF sind, da sie erst zu einem späteren Zeitpunkt davon in Kenntnis gesetzt werden, um die Vertraulichkeit der Untersuchung zu wahren.

40. Stattdessen regt der Hof an, die Funktion eines Überprüfungsbeauftragten einzurichten. Dieser sollte weder vom Generaldirektor ernannt werden noch ihm hierarchisch unterstellt sein. Der Überprüfungsbeauftragte sollte nicht nur verbindliche Stellungnahmen auf Antrag von Betroffenen abzugeben haben, sondern auch befugt sein, derartige Stellungnahmen in allen Fällen abzugeben, in denen der Generaldirektor beabsichtigt, Informationen an die nationalen Justizbehörden weiterzuleiten, oder in denen Untersuchungen seit mehr als zwei Jahren laufen.

Hierzu sollte der Überprüfungsbeauftragte über uneingeschränkten Zugang zu den einschlägigen Fallakten des OLAF verfügen. Seine Stellungnahmen sollte er sowohl an den Generaldirektor als auch an den Überwachungsausschuss richten.

## Zusammenarbeit mit Eurojust, Europol und internationalen Organisationen

41. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 10a werden Bestimmungen über die Zusammenarbeit des Amtes mit Eurojust, Europol und internationalen Organisationen eingeführt. Auf die Pflichten des OLAF bezüglich der Unterrichtung von Eurojust über mutmaßliche schwere Straftaten in Form eines Betrugs- oder eines Korruptionsdelikts oder einer sonstigen rechts-widrigen Handlung wird nur vage eingegangen. Der Hof empfiehlt, objektive Kriterien zur Bestimmung geeigneter Fälle für die Zusammenarbeit einzuführen, wie sie derzeit bereits in der „praktischen Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und OLAF“<sup>(1)</sup> vorliegen.

## Klarstellung der Rolle des Überwachungsausschusses

42. Was die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 11 bezüglich des Überwachungsausschusses betrifft, begrüßt der Hof den Vorschlag, dass der Ausschuss künftig das Funktionieren der Informationsübermittlung zwischen dem Amt und den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen überwacht. Der Hof empfiehlt, die Überwachungstätigkeit des Ausschusses auch auf den Informationsaustausch zwischen dem Amt und den Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich des Informations-austauschs über Eurojust, auszuweiten.

43. Dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11 Absatz 1 zufolge läge es nahezu ausschließlich im Ermessen des Generaldirektors des Amtes, wie weit der Überwachungsausschuss Zugang zu Informationen über Untersuchungen und zu Fallakten des OLAF erhält. Der Hof empfiehlt klarzustellen, dass der Ausschuss Zugang zu den Fallakten des OLAF benötigt, um Sachverhalte aufdecken zu können, die die Unabhängigkeit des Amtes beeinträchtigen.

44. Zur Stärkung der unabhängigen Rolle des Überwachungsausschusses empfiehlt der Hof, im vorgeschlagenen Artikel 11 Absatz 6 klarzustellen, dass das Sekretariat des Ausschusses ausschließlich gemäß den Anweisungen des Ausschusses und unabhängig vom OLAF handelt und nicht vom Generaldirektor ernannt werden oder diesem hierarchisch unterstellt sein darf<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Gemäß Ziffer 5 der Vereinbarung muss das OLAF zur Bestimmung geeigneter Fälle für die Zusammenarbeit Eurojust unverzüglich über jeden Fall informieren, der die justizielle Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten direkt impliziert, oder über jeden Fall, der einen Mitgliedstaat und die Gemeinschaft betrifft (ABl. C 314 vom 9.12.2008, S. 3).

<sup>(2)</sup> Hierfür bestehen verschiedene Optionen, siehe beispielsweise Beschluss Nr. 235/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Einsetzung eines Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance (ABl. L 73 vom 15.3.2008, S. 17). Gemäß Artikel 4 Absatz 4 des Beschlusses wird dieses zur Stärkung der Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht eingesetzte hochrangige Beratungsgremium durch ein Sekretariat unterstützt, das von der Kommission bereitgestellt wird, aber unabhängig von ihr handelt.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

30.8.2011

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 254/7

45. Der Hof empfiehlt, das Urteil des Gerichts erster Instanz von Juli 2008 <sup>(1)</sup> zu berücksichtigen, demzufolge eine wichtige Funktion des Überwachungsausschusses darin besteht, die Rechte der Personen zu schützen, die von Untersuchungen des OLAF betroffen sind. Der Hof weist darauf hin, dass die diesbezügliche Rolle des Ausschusses möglicherweise beschnitten wird, da der Generaldirektor des OLAF gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11 Absatz 7 nicht mehr <sup>(2)</sup> verpflichtet ist, den Ausschuss im Vorfeld über die Fälle zu unterrichten, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern. Nach Ansicht des Hofes könnte diese Lücke durch die Einführung der Funktion eines Überprüfungsbeauftragten kompensiert werden, der dem Ausschuss berichtet (siehe Ziffer 40).

## Das „Meinungsaustauschverfahren“ untergräbt möglicherweise die Unabhängigkeit der Untersuchungstätigkeit

46. Mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11a wird ein regelmäßiger Meinungsaustausch auf politischer Ebene eingeführt, um die Untersuchungspolitik des Amtes zu erörtern; gleichzeitig wird das Amt in Artikel 11a Absatz 4 dazu verpflichtet, „geeignete Folgemaßnahmen zu den im Rahmen des Meinungsaustauschs geäußerten Standpunkten (zu ergreifen)“. Ein solches Verfahren könnte als Eingriff in die Unabhängigkeit des Generaldirektors bei der Ermittlung und Festlegung der Untersuchungsprioritäten des Amtes aufgefasst werden <sup>(3)</sup>. Außerdem könnte ein solches Verfahren womöglich de facto die Funktion eines Präsidialorgans des Amtes übernehmen, ohne dass die Zuständigkeiten der Teilnehmer und die prozeduralen Rahmenbedingungen klar festgelegt wären.

47. Falls mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11a eine stärkere Beteiligung aller Organe am Funktionieren des Amtes

erreicht werden soll, wäre die Umwandlung des OLAF in ein interinstitutionelles Amt <sup>(4)</sup> eine bessere Option. Eine solche Lösung entspräche auch den Änderungen aufgrund von Artikel 325 AEUV bezüglich eines effizienten und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Union in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.

## Klarstellung der Rolle des Generaldirektors

48. Der Hof sieht keinen triftigen Grund für den Vorschlag der Kommission, aus dem derzeitigen Artikel 12 Absatz 3 die Verpflichtung zur Berichterstattung an den Rechnungshof über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen zu streichen.

49. Der Hof nimmt den vorgeschlagenen neuen Artikel 12 Absatz 5 zur Kenntnis, mit dem der Generaldirektor ermächtigt wird, die Ausübung bestimmter ihm obliegender Aufgaben, insbesondere Beschlüsse zur Einleitung von Untersuchungen oder Befugnisse zur Leitung von Untersuchungen, an andere Bedienstete des Amtes zu delegieren. Der Hof macht auf das Risiko aufmerksam, dass der Vorschlag zur Verwässerung der Kernzuständigkeiten des Generaldirektors führen könnte.

50. Gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel 12 Absatz 6 wird der Generaldirektor von einem „internen Gremium“ unterstützt, das er bei der Untersuchungseinleitung, vor dem Untersuchungsabschluss und wann immer er es für angebracht hält, zu Rate zieht. Der Hof macht auf das Risiko aufmerksam, dass ein solches Konsultationsverfahren den Generaldirektor in Not-situationen daran hindern könnte, rasch zu handeln.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Igors LUDBORŽS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. Juli 2011 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

<sup>(1)</sup> Rechtssache T-48/05 Franchet und Byk gegen Kommission vom 8. Juli 2008 (ABl. C 209 vom 15.8.2008, S. 44).

<sup>(2)</sup> Derzeit heißt es in Artikel 11 Absatz 7 der OLAF-Verordnung, dass der Direktor des Amtes den Ausschuss über „die Fälle, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern“, unterrichtet. Das Gericht erster Instanz befand in Randnr. 168 seines Urteils in der Rechtssache T-48/05: „Unbestreitbar soll somit das Erfordernis, diesen Ausschuss vor der Übermittlung von Informationen an nationale Justizbehörden zu befassen, den Betroffenen Rechte verleihen.“

<sup>(3)</sup> Siehe Leitsatz Nr. 3 aus der am 6. November 1997 vom Ministerkomitee des Europarats angenommenen Entschließung Nr. (97)/24 über die 20 Leitsätze für die Korruptionsbekämpfung, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=593789&>.

<sup>(4)</sup> Als Beispiel für ein solches interinstitutionelles Amt siehe den Beschluss über die Errichtung des Amtes für Personalauswahl (EPSO) (Beschluss 2002/620/EG des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission, des Gerichtshofs, des Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 25. Juli 2002 (ABl. L 197 vom 26.7.2002, S. 53)).



# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 254/8

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

30.8.2011

## ANHANG

### WICHTIGSTE RECHTSVORSCHRIFTEN ÜBER DIE UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEITEN DES OLAF

#### **Beschluss zur Errichtung des OLAF**

Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

#### **Allgemeine Rechtsvorschriften über den Schutz der finanziellen Interessen <sup>(1)</sup>**

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

#### **Allgemeine Bestimmungen für Untersuchungstätigkeiten <sup>(1)</sup>**

Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 316 vom 31.5.1999, S. 1).

Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 8).

#### **Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsteilnehmern <sup>(1)</sup>**

Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

#### **Datenschutzbestimmungen**

Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

#### **Zusammenarbeit mit Eurojust**

Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. C 63 vom 6.3.2002, S. 1), zuletzt geändert durch den Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 (ABl. L 138 vom 4.6.2009, S. 14).

#### **Interne Untersuchungen in den durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen**

Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie zur Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind (Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten) (ABl. L 56 vom 4.3.1968, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 (ABl. L 311 vom 26.11.2010, S. 1) („das Beamtenstatut“).

Rund 50 verschiedene interne Beschlüsse wurden von den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 angenommen.

Entsprechen diese internen Beschlüsse dem „Standardbeschluss“ im Anhang zur interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 15), gehen sie über Schutz der finanziellen Interessen der Union hinaus und legen die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Union fest.

Weitere Informationen sind auf der Website des OLAF <sup>(2)</sup> abrufbar.

<sup>(1)</sup> Anwendung ausschließlich im Fall von Untersuchungen, die den Schutz der finanziellen Interessen betreffen.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_de.html).

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

12.1.2007

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 8/1

## I

*(Entschliefungen, Empfehlungen, Leitlinien und Stellungnahmen)*

### STELLUNGNAHMEN

## RECHNUNGSHOF

#### STELLUNGNAHME Nr. 7/2006

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)**

*(vorgelegt gemäß Artikel 280 Absatz 4 des EG-Vertrags)*

*(2007/C 8/01)*

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 280 Absatz 4,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 160c,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) <sup>(1)</sup>,

gestützt auf die beim Rechnungshof am 14. Juli 2006 bzw. 21. September 2006 eingegangenen Ersuchen des Europäischen Parlaments bzw. des Rates um Stellungnahme,

gestützt auf die früheren Stellungnahmen des Rechnungshofs <sup>(2)</sup>  
—

1. Der Vorschlag ersetzt einen von der Kommission früher (Februar 2004) vorgelegten Vorschlag <sup>(3)</sup>. Der ursprüngliche Vorschlag stellte ab auf eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 im Hinblick auf die Stärkung der Verfahrensgarantien für die von den Untersuchungen betroffenen Personen, die Gewährleistung einer besseren Kontrolle der Untersuchungsdauer, die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen dem OLAF und den zuständigen Organen und Einrichtungen sowie die Erhöhung der Effizienz der operativen Tätigkeiten. In der Begründung des überarbeiteten Vorschlags wird ausgeführt, dass mit diesem Vorschlag eine weitere Verbesserung der Tätigkeit des OLAF — unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Hofes und der Schlussfolgerungen der öffentlichen Anhörung über die Stärkung des OLAF im Europäischen Parlament im Juli 2005 — bezweckt wird.
2. In dem überarbeiteten Vorschlag wurden die vom Hof in seiner vorhergehenden Stellungnahme vom 9. Juni 2005 vorgebrachten Bemerkungen weitgehend berücksichtigt, wobei die Hauptausnahme der in Ziffer 7 der Stellungnahme geäußerte Standpunkt bildet, dem zufolge sichergestellt werden muss, dass die Pflicht, das betroffene Organ, die betroffene Einrichtung, das betroffene Amt oder die betroffene Agentur über die Einleitung einer Untersuchung zu unterrichten, nicht ohne Grund unter dem Vorwand, die Geheimhaltung sei im Interesse der Effizienz der Untersuchung erforderlich, unterlaufen wird.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 244 vom 24. Mai 2006.

<sup>(2)</sup> Stellungnahmen Nr. 2/1999 vom 14. und 15. April 1999 (ABl. C 154 vom 1.6.1999, S. 1), Nr. 6/2005 vom 9. Juni 2005 (ABl. C 202 vom 18.8.2005, S. 33) und Nr. 8/2005 vom 27. Oktober 2005 (ABl. C 313 vom 9.12.2005, S. 1).

<sup>(3)</sup> KOM(2004) 103 endg. vom 10. Februar 2004.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 8/2

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

12.1.2007

3. In Artikel 14 des Vorschlags ist die Einsetzung eines Verfahrensprüfers vorgesehen, der die Einhaltung der Verfahrensgarantien überwacht. Der Hof begrüßt die Schaffung dieser Funktion. Rolle und Zuständigkeiten des Verfahrensprüfers müssen in der Verordnung aber ebenso ausdrücklich angeführt werden wie die für diese Funktion geplante Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Untersuchungsmitteln. Auch die für die Ausübung dieser Funktion erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen sollten aus der Verordnung hervorgehen. Der Hof betont ferner, dass diese Position, wie Artikel 14 Absatz 2 des Vorschlags der Kommission besagt, in völliger Unabhängigkeit wahrgenommen werden muss, vertritt jedoch die Auffassung, dass die Unabhängigkeit gefährdet sein könnte, weil der Generaldirektor nach Rücksprache mit dem Überwachungsausschuss disziplinarische Maßnahmen gegen den Verfahrensprüfer veranlassen kann. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, ist außerdem zu bedenken, dass der Verfahrensprüfer, dessen Aufgabe in der Überwachung laufender Untersuchungen besteht, nicht länger eingreifen sollte, sobald die Ergebnisse einer Untersuchung an die betroffenen Behörden weitergeleitet wurden.
4. Durch eine neue Bestimmung <sup>(1)</sup> erhält der Generaldirektor Ermessensspielraum bei der Entscheidung, ob er den Justizbehörden der Mitgliedstaaten einen abschließenden Untersuchungsbericht vorlegt oder nicht, wenn er der Auffassung ist, dass interne Maßnahmen möglich sind, die ein geeigneteres Follow-up ermöglichen. Die Umstände, unter denen der Ermessensspielraum zum Tragen kommen kann, müssen allerdings genauer spezifiziert werden. Erfordert eine entsprechende Entscheidung zudem eine Beurteilung nationaler Rechtsvorschriften und nationaler Rechtsprechung, sollte sie den Justizbehörden in den Mitgliedstaaten überlassen werden.
5. In seiner Stellungnahme Nr. 8/2005 empfahl der Hof der Kommission eine Vereinfachung und Konsolidierung der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfungsvorschriften. In dem neuen Vorschlag wird jedoch sogar noch öfter auf die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten <sup>(2)</sup> verwiesen (deren Gegenstand beträchtlich ausgeweitet wurde <sup>(3)</sup>). Da keine Änderung der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vorgeschlagen wird, ist für den Leser dieser Verordnung nicht klar ersichtlich, dass sie auch für andere Bereiche gilt. Dies steht im Widerspruch zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften <sup>(4)</sup>. Abschließend stellt der Hof fest, dass die Kommission nicht vorschlägt, den geltenden Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe b zu streichen, obwohl der neue Vorschlag die Verfahren und Garantien enthält, die von den Bediensteten des Amtes bei der Durchführung interner Untersuchungen zu beachten sind. Dies könnte Anlass zu Verwirrung geben und Abweichungen ermöglichen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 6. Dezember 2006 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Hubert WEBER  
Präsident

<sup>(1)</sup> Artikel 9 Absatz 3a.

<sup>(2)</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

<sup>(3)</sup> Gemäß Erwägungsgrund 4 und den Änderungen von Artikel 3 und 4 in dem neuen Vorschlag.

<sup>(4)</sup> Der Vereinbarung zufolge sollten Bezugnahmen auf andere Rechtsakte so weit wie möglich vermieden werden. Bei weitreichenden Auswirkungen auf andere Rechtsakte ist ein gesonderter Änderungsakt erforderlich (ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1).

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

30.8.2011

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 254/1

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

### STELLUNGNAHME Nr. 6/2011

(gemäß Artikel 325 AEUV)

**zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999**

(2011/C 254/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 325 Absatz 4,

gestützt auf den geänderten Vorschlag der Kommission <sup>(1)</sup>,

gestützt auf das beim Hof am 13. Mai 2011 eingegangene Ersuchen des Europäischen Parlaments um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

#### Einleitung

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde im Jahr 1999 errichtet <sup>(2)</sup>. Das OLAF ist eine Generaldirektion der Kommission, die im Hinblick auf ihre Untersuchungsarbeit allerdings funktional unabhängig ist. Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 <sup>(3)</sup> (nachstehend „die OLAF-Verordnung“) weist dem Amt neben dem allgemeinen Ziel, einen Beitrag zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu leisten, zwei Hauptaufgaben zu: Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen und Unterstützung der Mitgliedstaaten beim

Schutz des Unionshaushalts vor Betrug, einschließlich eines Beitrags zur Planung und Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union.

2. Überdies übertrug die Kommission dem OLAF die Aufgabe, Gesetzgebungsinitiativen mit dem Ziel der Betrugsbekämpfung vorzubereiten, sowie weitere operationelle Aufgaben der Kommission in Sachen Betrugsbekämpfung, einschließlich der Verwaltung von Förderprogrammen.

3. Für seine Untersuchungen zum Zwecke der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann sich das Amt nicht allein auf die OLAF-Verordnung stützen. Stets sind zusätzliche Rechtsgrundlagen erforderlich, um dem Amt die Befugnis zur Durchführung von Untersuchungsmaßnahmen in besonderen Fällen zu verleihen, und zwar sowohl bei externen Untersuchungen in den Mitgliedstaaten als auch bei internen Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU <sup>(4)</sup>.

4. Außerdem betraute die Kommission das OLAF damit, alle sonstigen Tatsachen oder Handlungen aufzudecken, die Verstöße gegen die EU-Vorschriften darstellen, einschließlich schwerer Verletzungen von Verpflichtungen durch Bedienstete, Beamte und Mitglieder der Organe und Einrichtungen der Union im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit <sup>(5)</sup>. Die OLAF-Verordnung ist nicht auf Fälle anwendbar, die keine Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der Union haben. In diesen Fällen muss sich das OLAF auf Artikel 86 des Beamtenstatuts und/oder die von den Organen angenommenen internen Beschlüsse, in denen solche Untersuchungen vorgesehen sind, berufen.

<sup>(1)</sup> KOM(2011) 135 endg. vom 17. März 2011 — Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999.

<sup>(2)</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

<sup>(3)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1). Die Bestimmungen der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 entsprechen denen der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, wurden aber aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage (Artikel 203 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft) angenommen.

<sup>(4)</sup> Zu den wichtigsten Rechtsvorschriften siehe den Anhang zu dieser Stellungnahme.

<sup>(5)</sup> Siehe Artikel 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 254/2

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

30.8.2011

5. Die Überarbeitung der OLAF-Verordnung ist seit 2003 ständig in der Diskussion<sup>(1)</sup>. Der vorliegende geänderte Vorschlag ist der dritte Anlauf zur Änderung der OLAF-Verordnung. Zu den beiden vorangehenden Vorschlägen konnte kein Konsens erzielt werden<sup>(2)</sup>. Als Grundlage für den dritten geänderten Vorschlag wurde im Juli 2010 ein Diskussionspapier zur Reform des OLAF<sup>(3)</sup> vorgelegt.

6. Ferner liegt ein Entwurf für einen geänderten Kommissionsbeschluss<sup>(4)</sup> vor, im dem der derzeitige Status des OLAF als Kommissionsdienststelle beibehalten wurde.

7. Den politischen Leitlinien des Kommissionspräsidenten<sup>(5)</sup>, wonach dem Amt völlige Unabhängigkeit außerhalb der Kommission gewährt werden sollte, wurde nicht gefolgt<sup>(6)</sup>. Ganz im Gegenteil werden im Entwurf des Kommissionsbeschlusses die Rolle der Kommission bei der Auswahl des Generaldirektors des OLAF gestärkt und die Befugnisse des Generaldirektors als Anstellungsbehörde für das Personal des Amtes eingeschränkt<sup>(7)</sup>.

8. Die nachstehenden Bemerkungen tragen den Empfehlungen des Hofes in früheren Stellungnahmen<sup>(8)</sup> sowie den Feststellungen aufgrund der Prüfung des Amtes in seinem Sonderbericht Nr. 2/2011 Rechnung<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Siehe Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des OLAF, KOM(2003) 154 endg. vom 2. April 2003.

<sup>(2)</sup> Der erste Vorschlag wurde im Februar 2004 vorgelegt (siehe KOM(2004) 103 endg. vom 10. Februar 2004) und im März 2007 zurückgezogen. Der zweite Vorschlag wurde im Mai 2006 vorgelegt (siehe KOM(2006) 244 endg. vom 24. Mai 2006) und wird nun durch den Hof zur Stellungnahme vorliegenden geänderten Vorschlag ersetzt.

<sup>(3)</sup> SEK(2010) 859 vom 6. Juli 2010.

<sup>(4)</sup> Vorentwurf eines Beschlusses der Kommission zur Änderung ihres Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, SEK(2011) 343 endg. vom 17. März 2011.

<sup>(5)</sup> „(...) ich erwarte noch weitere Schritte, beispielsweise bei der Mittelbewirtschaftung. Nachdem das OLAF nun richtig etabliert ist, sollte es von der Kommission völlig unabhängig werden.“ Siehe S. 37 der politischen Leitlinien für die nächste Kommission von Präsident Barroso vom 28. Oktober 2009, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_de.pdf).

<sup>(6)</sup> In seiner Aufgabenbeschreibung vom 27. November 2009 ersuchte Präsident Barroso das für Steuern und Zollunion, Audit und Betrugsbekämpfung zuständige Kommissionsmitglied darum, das OLAF als völlig unabhängigen Dienst außerhalb der Kommission einzurichten. Siehe [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/mission\\_letters/pdf/semeta\\_taxation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/semeta_taxation_en.pdf).

<sup>(7)</sup> Soweit dies für die Wahrung der Unabhängigkeit des Amtes erforderlich ist (vgl. den vorgeschlagenen neuen Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses).

<sup>(8)</sup> Stellungnahme Nr. 8/2005 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen (ABl. C 313 vom 9.12.2005, S. 1) und Stellungnahme Nr. 7/2006 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. C 8 vom 12.1.2007, S. 1).

<sup>(9)</sup> Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

## Allgemeine Bemerkungen

9. Der Hof stimmt mit der Kommission darin überein, dass es notwendig ist, die Effizienz, Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht des OLAF unter Wahrung der Unabhängigkeit bei seiner Untersuchungstätigkeit zu erhöhen<sup>(10)</sup>.

## Notwendigkeit der Vereinfachung und Konsolidierung der Betrugsbekämpfungsvorschriften

10. Der Hof bedauert, dass die Kommission die wiederholte Empfehlung<sup>(11)</sup> des Hofes, die derzeit geltenden Betrugsbekämpfungsvorschriften zu vereinfachen und zu konsolidieren und die diesbezüglichen Schwachstellen in den Befugnissen und Verfahren des OLAF zu beheben<sup>(12)</sup>, nicht befolgt hat. Eine solche Neufassung des Regelungsrahmens sollte sich auf die OLAF-Verordnung, die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>(13)</sup> und die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten<sup>(14)</sup> erstrecken.

11. Ohne eine solche Neufassung wird die Rechtssicherheit wegen der Koexistenz sich überschneidender, inkohärenter oder gar miteinander unvereinbarer Bestimmungen, die schwer verständlich und schwer anwendbar sind, untergraben (siehe auch Ziffern 22-24 und 35).

## Notwendigkeit einer klaren Definition des Begriffs „finanzielle Interessen der Union“

12. Der Hof wiederholt seine Empfehlung<sup>(15)</sup>, den Begriff „finanzielle Interessen der Union“, der Kernstück jeglicher Betrugsbekämpfungsvorschriften ist, klar zu definieren.

<sup>(10)</sup> Siehe insbesondere die Erwägungsgründe Nr. 2, 5, 7, 9, 11 und 19 des geänderten Vorschlags und den Vermerk IP/11/321 der Kommission vom 17. März 2011, der eine Zusammenfassung des geänderten Vorschlags enthält.

<sup>(11)</sup> Siehe Ziffer 36 der Stellungnahme Nr. 8/2005, Ziffer 5 der Stellungnahme Nr. 7/2006, Ziffer 112 des Sonderberichts Nr. 8/2007 (ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1) und Ziffer 71 (Folgeempfehlung 3) des Sonderberichts Nr. 2/2011, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

<sup>(12)</sup> Das Europäische Parlament griff die Empfehlung des Rechnungshofs bereits im Jahr 2006 auf (siehe Ziffern 28-32 der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Betrugsbekämpfung — Jahresbericht 2004 vom 15. Juni 2006 (P6\_TA(2006)0277) (ABl. C 300 E vom 9.12.2006, S. 508). Der Rat hat sich ebenfalls für eine Zusammenführung der Rechtsinstrumente zur Betrugsbekämpfung in einem einheitlichen Regelungsrahmen ausgesprochen (siehe Abschnitt 6 der Schlussfolgerungen des Rates zur Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, die vom Rat am 6. Dezember 2010 angenommen wurden, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf)).

<sup>(13)</sup> ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

<sup>(14)</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

<sup>(15)</sup> Siehe Ziffer 38 der Stellungnahme Nr. 8/2005.



# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

30.8.2011

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 254/3

13. Außerdem verweist der Hof auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>(1)</sup>, der sich im Jahr 2003 gegen eine enge Auslegung des Begriffs „finanzielle Interessen“ auf der Grundlage der Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates aussprach. Die Kommission hat allerdings zu keinem Zeitpunkt einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung im Lichte dieser Rechtsprechung vorgelegt.

14. Eine Änderung<sup>(2)</sup> der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates ist besonders wichtig im Zusammenhang mit der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs<sup>(3)</sup>. Diese Betrugsart stellt eine ernst zu nehmende Bedrohung nicht nur für die Haushalte der Mitgliedstaaten, sondern auch für die Erhebung der Eigenmittel der Union dar<sup>(4)</sup>.

## Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungen

15. Der Hof begrüßt den Vorschlag, Bestimmungen über Verfahrensgarantien einzuführen, und nimmt den Vorschlag bezüglich eines internen Überprüfungsverfahrens zur Kenntnis (siehe auch Ziffern 37-40). Der Hof bedauert allerdings, dass mit dem Vorschlag der Kommission das Ziel einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungsmaßnahmen nicht erreicht wird. Damit eine solche Kontrolle ihre Wirkung entfalten kann, muss sie von einer vom OLAF unabhängigen Stelle oder Person durchgeführt werden, die zur Abgabe verbindlicher Stellungnahmen befugt ist. Diese Kontrolle laufender Untersuchungsmaßnahmen ist besonders notwendig in Fällen, in denen die Betroffenen nicht darüber informiert sind, dass sie Gegenstand einer Untersuchung sind, um deren Vertraulichkeit zu wahren.

## Notwendigkeit eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen

16. Der Hof weist darauf hin, dass der vormalige Artikel 280 Absatz 4 EGV in Artikel 325 Absatz 4 AEUV dahin gehend umformuliert wurde, dass das Europäische Parlament und der Rat nunmehr ausdrücklich dazu verpflichtet werden, die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Union in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu beschließen. Derzeit unterliegen die Untersuchungen des OLAF unterschiedlichen Bedingungen, die in einzelnen internen Beschlüssen der Organe, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen der Union niedergelegt sind<sup>(5)</sup>. Der Hof zeigt zwar Verständnis dafür, dass die spezifischen Gegebenheiten bestimmter Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der

Union möglicherweise zu berücksichtigen sind, ist jedoch auch der Auffassung, dass solche internen Beschlüsse nicht unbedingt in allen Fällen zu rechtfertigen sind und unter Umständen dazu führen, dass die Reichweite der Untersuchungstätigkeit des OLAF eingeschränkt und damit der effektive und gleichwertige Schutz der finanziellen Interessen der Union gefährdet wird.

## Notwendigkeit klarer Regeln für Untersuchungen bei schweren Verfehlungen in anderen als finanziellen Angelegenheiten

17. Da die OLAF-Verordnung auf Artikel 325 AEUV beruht, beschränkt sich ihr Geltungsbereich auf Untersuchungen von Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Es bedarf klarer Regeln für die Untersuchung interner Fälle von schweren Verfehlungen, die sich nicht gegen die finanziellen Interessen der Union richten, sondern möglicherweise Disziplinar- und/oder Strafverfahren oder ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof nach sich ziehen. Die diesbezüglich bestehenden Rechtsvorschriften sind sehr knapp gehalten und gelten nur für Personal, das dem Beamtenstatut oder den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union unterliegt<sup>(6)</sup>. Nach Ansicht des Hofes sollte der Gesetzgeber prüfen, welche Optionen im Rahmen des Vertrags bestehen, um sicherzustellen, dass alle Fälle schwerer Verfehlungen sachgerecht untersucht werden.

## Notwendigkeit knapper, klarer und stimmiger Formulierungen

18. Nach Ansicht des Hofes wird mit den Änderungen insgesamt nicht erreicht, dass die Bestimmungen der OLAF-Verordnung so knapp, klar und stimmig wie möglich formuliert sind. Ein Beispiel hierfür ist die Verwendung der Bezeichnungen „das Amt“ und „der Generaldirektor des Amtes“, die keiner besonderen Logik zu unterliegen scheint<sup>(7)</sup>; eine zusätzliche Komplikation ergibt sich aus der Einführung spezifischer Bestimmungen für die Übertragung der Befugnisse des Generaldirektors auf andere Bedienstete des Amtes. Ein weiteres Beispiel ist die vage Formulierung des vorgeschlagenen neuen Artikels 4 Absatz 6, wonach das Amt zur Unterrichtung eines Organs, einer Einrichtung, eines Amtes oder einer Agentur von Fällen, in denen deren oberste Management- oder politische Ebene von einer Untersuchung betroffen ist, „auf geeignete alternative Informationskanäle zurückgreift“.

## Spezifische Bemerkungen

### Priorität der Untersuchungstätigkeit als Kernaufgabe

19. Der Hof empfiehlt, mit einer neuen Formulierung von Artikel 1 der OLAF-Verordnung die Priorität der Untersuchungstätigkeit als Kernaufgabe des OLAF gegenüber sonstigen Aufgaben klar herauszustellen. Die Wirksamkeit des

<sup>(1)</sup> Randnm. 82 bis 95 des Urteils des Gerichtshofs vom 10. Juli 2003 in der Rechtssache C-11/00 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Europäische Zentralbank (ABl. C 213 vom 6.9.2003, S. 1).

<sup>(2)</sup> Sofern die Angelegenheit nicht durch eine Neufassung der Betrugsbekämpfungsvorschriften geregelt wird.

<sup>(3)</sup> Die MwSt.-Einnahmen sind ein Teil der Eigenmittel der EU. Die in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates enthaltene Definition des Begriffs „Unregelmäßigkeit“ deckt allerdings MwSt.-Betrug nicht ab, denn sie erstreckt sich lediglich auf Verstöße, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhobene Eigenmittel betreffen.

<sup>(4)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 8/2007 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1).

<sup>(5)</sup> Siehe Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

<sup>(6)</sup> Siehe Artikel 86 Absatz 2 des Beamtenstatuts.

<sup>(7)</sup> In der derzeit geltenden Verordnung wird ausgehend von der Annahme, dass der Generaldirektor sämtliche dem Amt übertragenen Entscheidungsbefugnisse innehat, unterschieden zwischen Situationen, in denen der Generaldirektor seine Befugnisse an andere Bedienstete des Amtes delegieren darf, und Situationen, in denen der Generaldirektor seine Befugnisse nicht delegieren darf. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Empfehlungsentwurf des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 9. Dezember 2010 im Rahmen seiner Untersuchung zu der gegen das OLAF gerichteten Beschwerde 856/2008/BEH, Ziffern 92-104.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 254/4

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

30.8.2011

OLAF hängt entscheidend davon ab, dass es einen höheren Anteil seiner Ressourcen für Untersuchungsmaßnahmen einsetzt.

## Notwendigkeit der Klarstellung von Schlüsselbegriffen

20. Der Hof begrüßt die Absicht, im vorgeschlagenen neuen Wortlaut von Artikel 2 eine Reihe von Schlüsselbegriffen zu bestimmen. Der Vorschlag ist allerdings unvollständig, da er sich auf die Begriffe „Verwaltungsuntersuchungen“, „Betroffener“ und „Beamtenstatut“ beschränkt. Definitionen — oder Verweise auf die einschlägigen Rechtsvorschriften, in denen die betreffenden Definitionen bereits niedergelegt sind <sup>(1)</sup> — zu anderen Grundbegriffen wie „Betrug“, „Korruption“, „schwere Straftat“, „Unregelmäßigkeit“, „zuständige Behörde des Mitgliedstaats“, „direkt betroffen“, „indirekt betroffen“, „Zeuge“, „Hinweisgeber“, „Gespräch“ und „Erklärung“ sollten ebenfalls aufgenommen werden. Außerdem sollte in der Verordnung definiert werden, was unter „Verwaltungsuntersuchungen der Mitgliedstaaten“ zu verstehen ist, und es sollten unterschiedliche Termini für Situationen verwendet werden, in denen die ursprünglichen Anschuldigungen gegen eine Person nicht erhärtet werden konnten <sup>(2)</sup>.

21. Der Hof macht darauf aufmerksam, dass eine Unstimmigkeit zwischen der Definition des Begriffs „Verwaltungsuntersuchung“ im vorgeschlagenen Artikel 2 und dem vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 3 Absatz 2 besteht. Laut Artikel 2 beschränkt sich die Aufgabe des OLAF darauf, den Beweis für die Unregelmäßigkeit der untersuchten Tätigkeiten zu erbringen <sup>(3)</sup>. Das Amt ist nicht verpflichtet festzustellen, ob eine Unregelmäßigkeit als Folge einer vorsätzlichen Handlung oder eines Versäumnisses eintrat. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 soll das OLAF feststellen, ob ein Betrugs- oder Korruptionsdelikt oder jedwede sonstige rechtswidrige Handlung vorliegt. Dementsprechend müsste das OLAF die Einzelverantwortung natürlicher Personen, die den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU nicht angehören, für Handlungen untersuchen, die möglicherweise strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.

## Notwendigkeit von Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 2185/96

22. Gemäß dem derzeitigen Artikel 3 der OLAF-Verordnung übt das Amt für die Zwecke seiner externen Untersuchungen die der Kommission durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsteilnehmern aus. Mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 3 Absatz 2 und der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 4 Absatz 3 wird die Möglichkeit der Anwendung der in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 festgelegten Verfahren auf eine Reihe von

Situationen ausgeweitet, die in der genannten Verordnung nicht vorgesehen sind <sup>(4)</sup>.

23. Gleichzeitig wird mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 3 Absatz 2 die Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort auf Fälle im Zusammenhang mit ungerechtfertigten Ausgaben beschränkt, während die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 auch bei Unregelmäßigkeiten zum Nachteil von Einnahmen aus direkt für Rechnung der Union erhobenen Eigenmitteln Anwendung findet.

24. Da weder eine Neufassung der Betrugsbekämpfungsvorschriften (siehe Ziffer 11) noch irgendeine Änderung der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vorgeschlagen wird, ist für den Leser dieser Verordnung nicht klar ersichtlich, dass diese Verordnung auch für andere Zwecke und unter anderen als den darin beschriebenen Bedingungen gilt. Wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 7/2006 <sup>(5)</sup> unterstrich, läuft dies der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 „Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften“ zuwider, wonach bei der Abfassung von Rechtsakten zu berücksichtigen ist, auf welche Personen sie Anwendung finden sollen, um diesen die eindeutige Kenntnis ihrer Rechte und Pflichten zu ermöglichen <sup>(6)</sup>. Kommt keine Einigung bezüglich einer Neufassung zustande, sollte die Kommission die folgerichtigen Änderungen von Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 in Übereinstimmung mit Ziffer 19 der Vereinbarung vorschlagen.

## Verstärkung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten

25. Der Hof weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 3 EUV alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Handlungen der Organe der Union ergeben, zu ergreifen haben. Der Hof nimmt den vorgeschlagenen neuen Artikel 3 Absatz 3 zur Kenntnis, mit dem gewährleistet werden soll, dass die Bediensteten des OLAF unter den gleichen Bedingungen wie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und unter Achtung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften Zugang zu sämtlichen mit dem untersuchten Sachverhalt zusammenhängenden Informationen und Schriftstücken haben, die für eine wirksame und effiziente Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort erforderlich sind. Der Hof geht davon aus, dass diese Anforderung nicht nur für im Besitz von Wirtschaftsteilnehmern <sup>(7)</sup> befindliche Informationen und Schriftstücke, sondern auch für im Besitz der an der geteilten Verwaltung von Haushaltsmitteln der Union beteiligten Behörden und Stellen befindliche Informationen und Schriftstücke gilt.

26. Mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 3 Absatz 4 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung zu benennen, die für eine wirksame Zusammenarbeit und einen wirksamen Informationsaustausch mit dem Amt sorgt. Wenngleich eine verbesserte Koordinierung begrüßenswert ist, wird eine solche Koordinierungsstelle alleine

<sup>(1)</sup> Sofern es nicht zu einer Neufassung der Betrugsbekämpfungsvorschriften kommt.

<sup>(2)</sup> Siehe Ziffer 35 des Sonderberichts Nr. 2/2011.

<sup>(3)</sup> Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates ist der Tatbestand der Unregelmäßigkeit bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.

<sup>(4)</sup> Beispielsweise Beschaffung einschlägiger Nachweise für die Zwecke interner Untersuchungen.

<sup>(5)</sup> Siehe Ziffer 5.

<sup>(6)</sup> Siehe Ziffer 3 der Vereinbarung. In Ziffer 16 heißt es weiter, dass in Rechtsakten Bezugnahmen auf andere Rechtsakte so weit wie möglich vermieden werden sollen (ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1).

<sup>(7)</sup> Für Wirtschaftsteilnehmer besteht bereits eine ähnliche Bestimmung in Artikel 7 der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

30.8.2011

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 254/5

nicht ausreichen, um die Schwierigkeiten zu beheben, auf die OLAF bei der Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort im Bereich der direkten Ausgaben trifft. Das Problem in diesem spezifischen Bereich besteht darin, dass nicht alle Mitgliedstaaten mit den notwendigen Zuständigkeiten ausgestattete Behörden geschaffen oder benannt haben, um die Untersuchungsmaßnahmen des OLAF wirksam zu unterstützen<sup>(1)</sup>. Der Hof regt an, den vorgeschlagenen neuen Artikel 3 Absatz 3 dahin gehend zu ändern, dass OLAF bei der Durchführung seiner Kontrollen und Überprüfungen von einer geeigneten Vollzugsbehörde unterstützt werden kann<sup>(2)</sup>.

## Klarstellung der Bedeutung des Beamtenstatuts für interne Untersuchungen

27. Angesichts der Bedeutung des Beamtenstatuts für interne Untersuchungen des OLAF empfiehlt der Hof eine Änderung von Artikel 4 zu internen Untersuchungen, um einen klaren Verweis auf das Beamtenstatut aufzunehmen. Gemäß Artikel 22a des Beamtenstatuts sind EU-Beamte verpflichtet, dem OLAF jeden faktischen Hinweis, der rechtswidrige Handlungen, einschließlich Betrug oder Korruption, vermuten lässt, zu übermitteln, und Anhang IX des Beamtenstatuts enthält Vorschriften für die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen im Hinblick auf ein Disziplinarverfahren.

## Vermeidung von Missverständnissen bezüglich der Einleitung von Untersuchungen

28. Der vorgeschlagene Artikel 5 über die Einleitung von Untersuchungen enthält komplizierte Bestimmungen, die vage formuliert sind. Artikel 5 Absatz 1 könnte dahin gehend ausgelegt werden, dass es dem Amt freisteht, zu mutmaßlichen Betrugs- oder Korruptionsdelikten oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU keine Untersuchungen einzuleiten, selbst wenn hinreichender Verdacht besteht.

29. Außerdem werden in Artikel 5 Absätze 4 und 5 Änderungen zur Ergänzung der in den Artikeln 22a und 22b des Beamtenstatuts vorgesehenen Verfahren in Fällen, in denen ein Bediensteter dem Amt Informationen zu einem mutmaßlichen Betrug oder einer mutmaßlichen Unregelmäßigkeit vorlegt, eingeführt. Aus Gründen der Klarheit wäre es zweckmäßiger, stattdessen entsprechende Änderungen des Beamtenstatuts vorzuschlagen, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass der Geltungsbereich des Beamtenstatuts über den der OLAF-Verordnung hinausreicht (siehe Ziffer 4).

## Beschleunigung der ersten Bewertung und der nachfolgenden Untersuchung von Fällen

30. Der Hof begrüßt den vorgeschlagenen neuen Wortlaut von Artikel 5 Absatz 4, wonach der Generaldirektor des Amtes binnen zwei Monaten nach Eingang eines von einem Organ, einer Einrichtung, einem Amt oder einer Agentur der Union oder von einem betroffenen Mitgliedstaat gestellten Ersuchens beim Amt zu beschließen hat, ob eine Untersuchung eingeleitet wird oder nicht. Der Hof empfiehlt, auch bei Fällen, in denen

die erste Information dem Amt von anderen Quellen zugeleitet wird, eine Höchstdauer für die Bewertungen festzusetzen.

31. Gemäß dem neuen Wortlaut von Artikel 6 Absatz 6 hat das Amt, falls sich zeigt, dass eine Untersuchung nicht binnen 12 Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen werden kann, dem Überwachungsausschuss alle sechs Monate mitzuteilen, welche Gründe dem Untersuchungsabschluss entgegenstehen; derzeit ist diese Information nur einmal nach neun Monaten zu übermitteln. Der Wortlaut der neuen Bestimmung ist nicht klar und könnte dahin gehend ausgelegt werden, dass der Überwachungsausschuss erstmals nach 18 Monaten zu unterrichten ist.

32. Zur wirksameren Behandlung des Problems der langen Dauer der Untersuchungen des OLAF<sup>(3)</sup> wäre es zweckmäßig, eine Standarddauer von 12 Monaten einzuführen, die nur auf Beschluss des Generaldirektors des Amtes nach Unterrichtung des Überwachungsausschusses um jeweils sechs Monate verlängerbar wäre<sup>(4)</sup>.

## Stärkung der Verfahrensgarantien

33. Der vorgeschlagene Artikel 7a Absatz 2 zu Verfahrensgarantien enthält Regeln für die Befragung von Zeugen und Betroffenen. Es sollte klargestellt werden, dass die befragte Person das Recht hat, die Zustimmung zu dem vom Amt erstellten Gesprächsprotokoll zu verweigern. Ferner sollte ausdrücklich festgelegt werden, ob Personen, die den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen nicht angehören, verpflichtet sind, der Einladung des OLAF zu einem Gespräch Folge zu leisten oder das Protokoll eines solchen Gesprächs zu unterzeichnen. Außerdem sollten die zu befragenden Personen vor der Aufnahme von Erklärungen im Zusammenhang mit Kontrollen vor Ort über ihre Rechte aufgeklärt werden und Zugang zu dem vom Amt erstellten Protokoll über die von ihnen abgegebenen Erklärungen erhalten.

34. Nach Ansicht des Hofes sollten in dem vorgeschlagenen Artikel 7a Absatz 4 keine Ausnahmen von der Regel zugelassen werden, dass sich der Betroffene in einem Gespräch mit den Untersuchungsbeauftragten des Amtes in einer EU-Amtssprache seiner Wahl äußern kann.

35. Der Hof weist darauf hin, dass der vorgeschlagene Wortlaut von Artikel 7a Absatz 4 einen verstärkten Rückgriff auf die Option ermöglicht, der Pflicht, dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, erst zu einem späteren Zeitpunkt nachzukommen. Dem vorgeschlagenen Wortlaut zufolge kann der Generaldirektor einen solchen Beschluss fassen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: In einem Fall ist der Rückgriff auf in die Zuständigkeit einer nationalen Justizbehörde fallende Untersuchungsmittel erforderlich und „muss aus untersuchungstechnischen Gründen absolute Vertraulichkeit gewahrt

<sup>(1)</sup> Siehe Ziffern 40-42 des Sonderberichts Nr. 2/2011.

<sup>(2)</sup> Eine ähnliche Bestimmung besteht in Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

<sup>(3)</sup> Gemäß Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

<sup>(4)</sup> Die Kommission schlug ein solches Verfahren in ihrer Antwort zu Ziffer 80 des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. C 202 vom 18.8.2005, S. 1) vor. Siehe auch Ziffer 27 des Sonderberichts Nr. 2/2011.

# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

C 254/6

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

30.8.2011

werden“. Diese Formulierung läuft Artikel 1 Absatz 2 von Anhang IX des Beamtenstatuts zuwider, der diesbezüglich insofern eine restriktivere Handhabung vorsieht, als der Rückgriff auf diese Option auf „Fälle, in denen (...) absolute Geheimhaltung gewahrt werden muss,“ beschränkt ist.

36. Hat das OLAF einmal von der Option der Anhörung zu einem späteren Zeitpunkt Gebrauch gemacht, haben die Untersuchungsbeauftragten häufig keine Möglichkeit, den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, solange die Verfahren einer nationalen Justizbehörde andauern. Infolgedessen kann das OLAF den Fall nicht abschließen, selbst wenn es keine weiteren Untersuchungsmaßnahmen mehr durchzuführen braucht. Da derartige Situationen nicht mit der in Artikel 6 Absatz 5 der OLAF-Verordnung verankerten Bestimmung in Einklang steht, wonach die Untersuchungen ohne Unterbrechung durchzuführen sind, sollten für derartige Fälle geeignete Bestimmungen erlassen werden.

## Internes Überprüfungsverfahren

37. Im neuen Artikel 7b ist ein internes Überprüfungsverfahren bezüglich der Einhaltung der Verfahrensgarantien seitens der Untersuchungsbeauftragten des Amtes vorgesehen, das von jeder von einer Untersuchung des OLAF betroffenen natürlichen Person beantragt werden kann. Dabei ist vorgesehen, dass der/die mit dem Überprüfungsverfahren befasste(n) OLAF-Bediens-tete(n) von niemandem Anweisungen entgegennimmt/entgegen-nehmen und den Überwachungsausschuss in Kenntnis setzt/setzen, wenn er/sie der Meinung ist/sind, dass eine vom General-direktor getroffene Maßnahme sein/ihre Unabhängigkeit antas-tet.

38. Nach Ansicht des Hofes ist allerdings die erforderliche völlige Unabhängigkeit der Position nicht gewährleistet, da die Überprüfungsbeauftragten weiterhin hierarchisch dem General-direktor unterstellt sind. Außerdem ist nicht klar, ob und wann der Überwachungsausschuss Kopien der an den Generaldirektor gerichteten Stellungnahme des Überprüfungsbeauftragten und des dem Betroffenen übermittelten mit Gründen versehenen Antwortschreibens erhält.

39. Das vorgeschlagene Überprüfungsverfahren würde nur auf Antrag eines Betroffenen eingeleitet. Es käme nicht in Fällen zur Anwendung, in denen die Betroffenen nicht wissen, dass sie Gegenstand einer Untersuchung des OLAF sind, da sie erst zu einem späteren Zeitpunkt davon in Kenntnis gesetzt werden, um die Vertraulichkeit der Untersuchung zu wahren.

40. Stattdessen regt der Hof an, die Funktion eines Überprüfungsbeauftragten einzurichten. Dieser sollte weder vom Generaldirektor ernannt werden noch ihm hierarchisch unterstellt sein. Der Überprüfungsbeauftragte sollte nicht nur verbindliche Stellungnahmen auf Antrag von Betroffenen abzugeben haben, sondern auch befugt sein, derartige Stellungnahmen in allen Fällen abzugeben, in denen der Generaldirektor beabsichtigt, Informationen an die nationalen Justizbehörden weiterzuleiten, oder in denen Untersuchungen seit mehr als zwei Jahren laufen.

Hierzu sollte der Überprüfungsbeauftragte über uneingeschränkten Zugang zu den einschlägigen Fallakten des OLAF verfügen. Seine Stellungnahmen sollte er sowohl an den Generaldirektor als auch an den Überwachungsausschuss richten.

## Zusammenarbeit mit Eurojust, Europol und internationalen Organisationen

41. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 10a werden Bestimmungen über die Zusammenarbeit des Amtes mit Eurojust, Europol und internationalen Organisationen eingeführt. Auf die Pflichten des OLAF bezüglich der Unterrichtung von Eurojust über mutmaßliche schwere Straftaten in Form eines Betrugs- oder eines Korruptionsdelikts oder einer sonstigen rechtswidrigen Handlung wird nur vage eingegangen. Der Hof empfiehlt, objektive Kriterien zur Bestimmung geeigneter Fälle für die Zusammenarbeit einzuführen, wie sie derzeit bereits in der „praktischen Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und OLAF“<sup>(1)</sup> vorliegen.

## Klarstellung der Rolle des Überwachungsausschusses

42. Was die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 11 bezüglich des Überwachungsausschusses betrifft, begrüßt der Hof den Vorschlag, dass der Ausschuss künftig das Funktionieren der Informationsübermittlung zwischen dem Amt und den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen überwacht. Der Hof empfiehlt, die Überwachungstätigkeit des Ausschusses auch auf den Informationsaustausch zwischen dem Amt und den Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich des Informationsaustauschs über Eurojust, auszuweiten.

43. Dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11 Absatz 1 zufolge läge es nahezu ausschließlich im Ermessen des Generaldirektors des Amtes, wie weit der Überwachungsausschuss Zugang zu Informationen über Untersuchungen und zu Fallakten des OLAF erhält. Der Hof empfiehlt klarzustellen, dass der Ausschuss Zugang zu den Fallakten des OLAF benötigt, um Sachverhalte aufdecken zu können, die die Unabhängigkeit des Amtes beeinträchtigen.

44. Zur Stärkung der unabhängigen Rolle des Überwachungsausschusses empfiehlt der Hof, im vorgeschlagenen Artikel 11 Absatz 6 klarzustellen, dass das Sekretariat des Ausschusses ausschließlich gemäß den Anweisungen des Ausschusses und unabhängig vom OLAF handelt und nicht vom Generaldirektor ernannt werden oder diesem hierarchisch unterstellt sein darf<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Gemäß Ziffer 5 der Vereinbarung muss das OLAF zur Bestimmung geeigneter Fälle für die Zusammenarbeit Eurojust unverzüglich über jeden Fall informieren, der die justizielle Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten direkt impliziert, oder über jeden Fall, der einen Mitgliedstaat und die Gemeinschaft betrifft (ABl. C 314 vom 9.12.2008, S. 3).

<sup>(2)</sup> Hierfür bestehen verschiedene Optionen, siehe beispielsweise Beschluss Nr. 235/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Einsetzung eines Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance (ABl. L 73 vom 15.3.2008, S. 17). Gemäß Artikel 4 Absatz 4 des Beschlusses wird dieses zur Stärkung der Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht eingesetzte hochrangige Beratungsgremium durch ein Sekretariat unterstützt, das von der Kommission bereitgestellt wird, aber unabhängig von ihr handelt.



# Anhörung zu Rechtsproblemen bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF

30.8.2011

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 254/7

45. Der Hof empfiehlt, das Urteil des Gerichts erster Instanz von Juli 2008 <sup>(1)</sup> zu berücksichtigen, demzufolge eine wichtige Funktion des Überwachungsausschusses darin besteht, die Rechte der Personen zu schützen, die von Untersuchungen des OLAF betroffen sind. Der Hof weist darauf hin, dass die diesbezügliche Rolle des Ausschusses möglicherweise beschnitten wird, da der Generaldirektor des OLAF gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11 Absatz 7 nicht mehr <sup>(2)</sup> verpflichtet ist, den Ausschuss im Vorfeld über die Fälle zu unterrichten, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern. Nach Ansicht des Hofes könnte diese Lücke durch die Einführung der Funktion eines Überprüfungsbeauftragten kompensiert werden, der dem Ausschuss berichtet (siehe Ziffer 40).

## Das „Meinungsaustauschverfahren“ untergräbt möglicherweise die Unabhängigkeit der Untersuchungstätigkeit

46. Mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11a wird ein regelmäßiger Meinungsaustausch auf politischer Ebene eingeführt, um die Untersuchungspolitik des Amtes zu erörtern; gleichzeitig wird das Amt in Artikel 11a Absatz 4 dazu verpflichtet, „geeignete Folgemaßnahmen zu den im Rahmen des Meinungsaustauschs geäußerten Standpunkten (zu ergreifen)“. Ein solches Verfahren könnte als Eingriff in die Unabhängigkeit des Generaldirektors bei der Ermittlung und Festlegung der Untersuchungsprioritäten des Amtes aufgefasst werden <sup>(3)</sup>. Außerdem könnte ein solches Verfahren womöglich de facto die Funktion eines Präsidialorgans des Amtes übernehmen, ohne dass die Zuständigkeiten der Teilnehmer und die prozeduralen Rahmenbedingungen klar festgelegt wären.

47. Falls mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 11a eine stärkere Beteiligung aller Organe am Funktionieren des Amtes

erreicht werden soll, wäre die Umwandlung des OLAF in ein interinstitutionelles Amt <sup>(4)</sup> eine bessere Option. Eine solche Lösung entspräche auch den Änderungen aufgrund von Artikel 325 AEUV bezüglich eines effizienten und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Union in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.

## Klarstellung der Rolle des Generaldirektors

48. Der Hof sieht keinen triftigen Grund für den Vorschlag der Kommission, aus dem derzeitigen Artikel 12 Absatz 3 die Verpflichtung zur Berichterstattung an den Rechnungshof über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen zu streichen.

49. Der Hof nimmt den vorgeschlagenen neuen Artikel 12 Absatz 5 zur Kenntnis, mit dem der Generaldirektor ermächtigt wird, die Ausübung bestimmter ihm obliegender Aufgaben, insbesondere Beschlüsse zur Einleitung von Untersuchungen oder Befugnisse zur Leitung von Untersuchungen, an andere Bedienstete des Amtes zu delegieren. Der Hof macht auf das Risiko aufmerksam, dass der Vorschlag zur Verwässerung der Kernzuständigkeiten des Generaldirektors führen könnte.

50. Gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel 12 Absatz 6 wird der Generaldirektor von einem „internen Gremium“ unterstützt, das er bei der Untersuchungseinleitung, vor dem Untersuchungsabschluss und wann immer er es für angebracht hält, zu Rate zieht. Der Hof macht auf das Risiko aufmerksam, dass ein solches Konsultationsverfahren den Generaldirektor in Not-situationen daran hindern könnte, rasch zu handeln.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Igors LUDBORŽS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. Juli 2011 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Präsident*

<sup>(1)</sup> Rechtssache T-48/05 Franchet und Byk gegen Kommission vom 8. Juli 2008 (ABl. C 209 vom 15.8.2008, S. 44).

<sup>(2)</sup> Derzeit heißt es in Artikel 11 Absatz 7 der OLAF-Verordnung, dass der Direktor des Amtes den Ausschuss über „die Fälle, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern“, unterrichtet. Das Gericht erster Instanz befand in Randnr. 168 seines Urteils in der Rechtssache T-48/05: „Unbestreitbar soll somit das Erfordernis, diesen Ausschuss vor der Übermittlung von Informationen an nationale Justizbehörden zu befassen, den Betroffenen Rechte verleihen.“

<sup>(3)</sup> Siehe Leitsatz Nr. 3 aus der am 6. November 1997 vom Ministerkomitee des Europarats angenommenen Entschließung Nr. (97)/24 über die 20 Leitsätze für die Korruptionsbekämpfung, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=593789&>.

<sup>(4)</sup> Als Beispiel für ein solches interinstitutionelles Amt siehe den Beschluss über die Errichtung des Amtes für Personalauswahl (EPSO) (Beschluss 2002/620/EG des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission, des Gerichtshofs, des Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 25. Juli 2002 (ABl. L 197 vom 26.7.2002, S. 53)).



# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF**

C 254/8

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

30.8.2011

## ANHANG

### WICHTIGSTE RECHTSVORSCHRIFTEN ÜBER DIE UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEITEN DES OLAF

#### **Beschluss zur Errichtung des OLAF**

Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

#### **Allgemeine Rechtsvorschriften über den Schutz der finanziellen Interessen <sup>(1)</sup>**

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

#### **Allgemeine Bestimmungen für Untersuchungstätigkeiten <sup>(1)</sup>**

Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 316 vom 31.5.1999, S. 1).

Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 8).

#### **Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsteilnehmern <sup>(1)</sup>**

Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

#### **Datenschutzbestimmungen**

Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

#### **Zusammenarbeit mit Eurojust**

Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. C 63 vom 6.3.2002, S. 1), zuletzt geändert durch den Beschluss 209/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 (ABl. L 138 vom 4.6.2009, S. 14).

#### **Interne Untersuchungen in den durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen**

Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie zur Einführung von Sondermaßnahmen, die vorübergehend auf die Beamten der Kommission anwendbar sind (Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten) (ABl. L 56 vom 4.3.1968, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 (ABl. L 311 vom 26.11.2010, S. 1) („das Beamtenstatut“).

Rund 50 verschiedene interne Beschlüsse wurden von den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 angenommen.

Entsprechen diese internen Beschlüsse dem „Standardbeschluss“ im Anhang zur interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 15), gehen sie über Schutz der finanziellen Interessen der Union hinaus und legen die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Union fest.

Weitere Informationen sind auf der Website des OLAF <sup>(2)</sup> abrufbar.

<sup>(1)</sup> Anwendung ausschließlich im Fall von Untersuchungen, die den Schutz der finanziellen Interessen betreffen.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_de.html).

EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

ISSN 1831-080X

Sonderbericht Nr. 2

2011

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS  
NR. 1/2005 ZUR VERWALTUNG DES  
EUROPÄISCHEN AMTES FÜR  
BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)



DE



Sonderbericht Nr. 2 // 2011

**WEITERVERFOLGUNG  
DES SONDERBERICHTS  
NR. 1/2005 ZUR  
VERWALTUNG DES  
EUROPÄISCHEN AMTES  
FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG  
(OLAF)**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen** des **Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-Mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 2 // 2011

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.  
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011

ISBN 978-92-9237-113-5  
doi:10.2865/79126

© Europäische Union, 2011  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

## INHALT

### Ziffer

#### I–VII **ZUSAMMENFASSUNG**

#### 1–3 **EINLEITUNG**

#### 3 **STATUS DER EMPFEHLUNGEN**

#### 4–5 **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

#### 6–65 **BEMERKUNGEN**

#### 7–18 **NEUAUSRICHTUNG AUF DIE UNTERSUCHUNGSFUNKTION**

8–11 NEBEN DEN UNTERSUCHUNGEN LAUFENDE TÄTIGKEITEN WURDEN NICHT AUFGEGEBEN

12–15 GRÖßERER SCHWERPUNKT AUF DER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT

16–18 BEITRAG DER FÜR DIE STRATEGISCHE ANALYSE ZUSTÄNDIGEN DIENSTSTELLEN ZUGUNSTEN  
DER UNTERSUCHUNGSFUNKTION WEITERHIN BEGRENZT

#### 19–44 **VERBESSERUNG DER EFFIZIENZ DER UNTERSUCHUNGEN**

20–23 PLANUNG UMFASST WEDER PERSONAL NOCH FRISTEN

24–26 MASSNAHMEN ZUR BEACHTUNG DER PRIORITÄTEN

27–33 DAUER DER UNTERSUCHUNGEN NICHT VERBESSERT

34–37 STÄRKERE UNTERSTÜTZUNG DURCH DAS *CASE MANAGEMENT SYSTEM* (CMS) UND DIE  
PERSONALENTWICKLUNG

38–39 ÜBERARBEITUNG DES RECHTLICHEN UND VERFAHRENSTECHNISCHEN RAHMENS STEHT NOCH AUS

40–44 SCHWIERIGKEITEN BEI DER ZUSAMMENARBEIT MIT EUROJUST UND DEN MITGLIEDSTAATEN

#### 45–57 **BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER UNTERSUCHUNGSARBEIT**

46–48 ZIELE WERDEN FESTGESETZT UND ÜBERWACHT, SIND JEDOCH NICHT ERGEBNISORIENTIERT

49–57 IN DEN ERGEBNISBERICHTEN SIND DIE VERFÜGBAREN INFORMATIONEN NICHT IN VOLLEM UMFANG  
AUSGEWERTET

#### 58–65 **KLARSTELLUNG DER ROLLE DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES**

59–65 ERNEUERUNG DER VERFAHREN NOCH NICHT ABGESCHLOSSEN



66–76 **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

66–68 **NEUAUSRICHTUNG AUF DIE UNTERSUCHUNGSFUNKTION**

69–71 **VERBESSERUNG DER EFFIZIENZ DER UNTERSUCHUNGEN**

72–74 **BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER UNTERSUCHUNGSARBEIT**

75–76 **KLARSTELLUNG DER ROLLE DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES**

**ANHANG I – STAND DER UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN (SONDERBERICHT NR. 1/2005)**

**ANHANG II – OLAF-ORGANISATIONSPLAN**

**ANHANG III – POTENZIELLE INDIKATOREN**

**ANTWORTEN DER KOMMISSION**

**ANTWORTEN DES OLAF-ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES**

## ZUSAMMENFASSUNG

### I.

Die Aufgabe des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) besteht in der Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil des EU-Haushalts. Das Amt ist der Kommission angegliedert, verfügt bei der Durchführung seiner Untersuchungen aber über volle Unabhängigkeit und beschäftigt rund 500 Bedienstete. Seine jährlichen Ausgaben belaufen sich auf etwa 50 Millionen Euro. Im Jahr 2005 stellte der Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 1/2005 zur Verwaltung des OLAF Mängel bei der Verwaltung der Untersuchungen fest und unterbreitete 17 Empfehlungen zur Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amts auf seine Untersuchungsfunktion, zur Verbesserung der Effizienz und zum Nachweis der Wirksamkeit seiner Tätigkeit (Ziffern 1-5).

### II.

Das Amt macht mittlerweile stärkeren Gebrauch von seinen Befugnissen zur Ermittlung an Ort und Stelle, zur Zeugenanhörung oder Vernehmung verdächtiger Personen. Mit Blick auf die Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amts auf seine Untersuchungsfunktion schuf das OLAF zwei für Untersuchungen zuständige Direktionen, um die vorangehende einzige Direktion zu ersetzen. Nach Ansicht der Kommission ist das OLAF als Betrugsbekämpfungsbehörde mit allumfassender Zuständigkeit jedoch weit effektiver als ein hauptsächlich Untersuchungen gewidmeter Dienst. Daher hat sie das Amt auch nicht der Verantwortung für die neben den Untersuchungen laufenden Aufgaben entbunden, wie etwa die Betrugsbekämpfungsstrategie und die Verwaltung von Förderprogrammen. Infolgedessen hat der Mitarbeiterzuwachs in den Untersuchungsdirektionen (32 %) mit dem Zuwachs in den anderen Bereichen des Amts nicht Schritt gehalten (43 %). Im Jahr 2009 wandte das Amt insgesamt 37 % der Zeit für die Ermittlungsarbeit auf (Ziffern 7-18).

### III.

Das Amt hat eine Reihe von Schritten zur Verbesserung der Effizienz seiner Untersuchungen eingeleitet. So machte es stärkeren Gebrauch von seinem EDV-gestützten System zur Verwaltung der Fälle (*Case Management System* – CMS), führte gezieltere Fortbildungsmaßnahmen durch, führte Ziele zur Konzentration auf schwerer wiegende und komplexere Fälle ein, verringerte den Anteil an Zeitbediensteten und richtete ein Zeitmanagementsystem (ZMS) ein. Allerdings wird das ZMS nicht für Planungszwecke genutzt, und die Arbeitspläne enthalten keine Angaben zum voraussichtlichen Zeitaufwand und zu den Fristen der Untersuchungen. Das Management der laufenden Fälle muss verbessert werden, um Probleme rascher zu lösen und lange Zeiträume der Inaktivität zu vermeiden: So liegt die durchschnittliche Fallbearbeitungsdauer auch weiterhin bei mehr als zwei Jahren. Überdies erhält das OLAF heute 50 % mehr Anfangshinweise zu möglichen Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten als 2004, und die durchschnittliche Dauer der ersten Bewertung dieser Hinweise hat sich von dreieinhalb Monaten auf sieben Monate verdoppelt. Obgleich das Amt heute 32 % mehr Ermittler als 2004 beschäftigt, ist die Zahl der Fälle, die Gegenstand von Untersuchungen sind, nicht angestiegen. Daran wird deutlich, dass der Schwerpunkt auf schwerer wiegenden Fällen liegt, der Anteil der eigenen Untersuchungen des OLAF zunimmt und mehr Untersuchungsressourcen für die Durchführung des Bewertungsverfahrens eingesetzt werden (Ziffern 19-37).

## ZUSAMMENFASSUNG

### IV.

Der rechtliche Rahmen<sup>1</sup> hat seit dem letzten Bericht des Hofes keine Änderung erfahren. Nach wie vor besteht keine unabhängige Kontrolle der laufenden Untersuchungshandlungen, ebenso mangelt es an einer kodifizierten Verfahrensregelung, welche gewährleisten würde, dass die Untersuchungshandlungen voraussehbar sind. Die praktische Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit Eurojust hatte bislang nur begrenzte Wirkung (Ziffern 38-44).

### V.

Das Amt setzt sich in seinem jährlichen Managementplan eindeutige Ziele. Die Untersuchungen führten zur Ermittlung erheblicher wiedereinzuziehender Beträge, zu justiziellen und disziplinarrechtlichen Maßnahmen sowie zur Einstellung von Untersuchungen, wenn sich die ersten Anschuldigungen als nicht fundiert erwiesen hatten. Informationen über leistungsbezogene Fragen des OLAF im Hinblick auf Aktivitäten sowie deren potenzielle und tatsächliche Ergebnisse sind im CMS erfasst. Jedoch stellt das Amt diese Informationen nicht in einem einzigen Bericht zusammen, was es gestatten würde, zuverlässige Vergleiche seiner Leistung im Zeitverlauf und zwischen den verschiedenen Sektoren anzustellen (Ziffern 45-57).

### VI.

Der Überwachungsausschuss hat seine Geschäftsordnung abgeändert und eine Reihe von Berichten und Stellungnahmen zu Fragen der Verwaltung des OLAF erstellt. Es wurde ein Verfahren eingerichtet, wonach der Überwachungsausschuss konsultiert werden muss, bevor Informationen an die nationalen Justizbehörden weitergeleitet werden, obwohl dadurch die Rechte der von Untersuchungen betroffenen Personen noch nicht angemessen gewahrt werden (Ziffern 58-65).

### VII.

Auf der Grundlage dieser Bemerkungen lauten die wichtigsten Empfehlungen des Hofes (Ziffern 66-76):

- a) Das Amt sollte Zahl und Geschwindigkeit seiner Untersuchungen erhöhen. Zu diesem Zweck sollte es der Untersuchungstätigkeit anteilmäßig mehr Zeit widmen sowie den rechtlichen Rahmen überarbeiten.
- b) Das Amt sollte seine Effizienz verbessern, indem in den Untersuchungsplänen der Ressourcenbedarf und die Fristen veranschlagt werden. Die Pläne sollten überwacht und aktualisiert werden, und der Ausschuss für Untersuchungen und operative Tätigkeiten (*Executive Board*, im Folgenden: „Exekutivausschuss“) sollte dazu beitragen, dass die Gesamtdauer der Bewertungen und Untersuchungen reduziert wird.
- c) Das Amt sollte zuverlässige Informationen zur Wirksamkeit vorlegen, indem es leistungsbezogene Statistiken zu seinen Aktivitäten sowie zu den potenziellen und den tatsächlichen Ergebnissen in einem einzigen Dokument veröffentlicht.
- d) Das Verfahren zur Konsultation des Überwachungsausschusses vor der Weiterleitung von Informationen an die nationalen Justizbehörden sollte besser definiert werden.

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1).

## EINLEITUNG

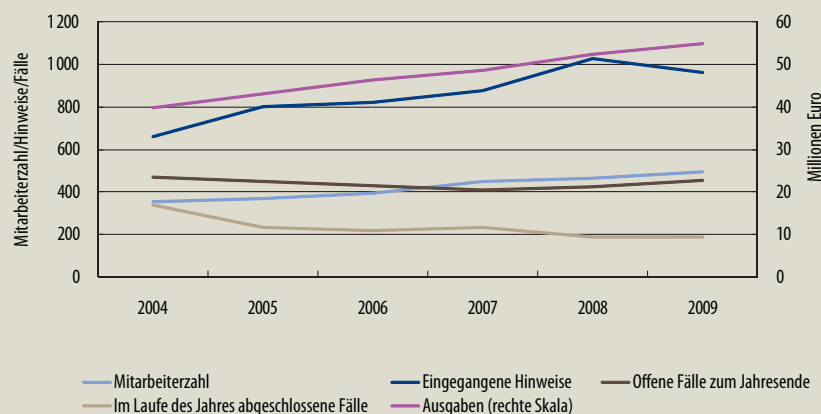
1. Im Jahr 2005 veröffentlichte der Hof seinen Sonderbericht Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>2</sup>. Die Prüfung ergab Mängel bei der Verwaltung der Untersuchungen durch das OLAF und mündete in 17 Empfehlungen, die auf die Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion, die Verbesserung der Effizienz und den Nachweis der Wirksamkeit seiner Untersuchungsarbeit abstellten. Zur Umsetzung der von ihm akzeptierten Empfehlungen erstellte das OLAF einen Aktionsplan, und im Jahr 2007 berichtete es dem Auditbegleitausschuss der Kommission über den Stand der Umsetzung<sup>3</sup>. Eine Beschreibung der Rolle und Aufgaben des OLAF ist **Kasten 1** zu entnehmen.
2. **Abbildung 1** gibt einen Überblick über die Entwicklung der Tätigkeit des OLAF seit 2004 im Hinblick auf Ausgaben, Mitarbeiterzahl, eingegangene Hinweise und bearbeitete Fälle. Die Anzahl der zu einem beliebigen Zeitpunkt in Bearbeitung befindlichen Fälle liegt unverändert bei etwa 400, wobei sich die Untersuchungsphase im Durchschnitt auf zwei Jahre erstreckt; rund 200 Fälle werden jedes Jahr abgeschlossen. Der Umfang der eingegangenen Anfangshinweise hat erheblich zugenommen, und das OLAF erhält nunmehr pro Jahr etwa 1 000 verschiedene Mitteilungen aus den unterschiedlichsten Quellen.

<sup>2</sup> ABl. C 202 vom 18.8.2005, S. 1.

<sup>3</sup> Sitzung des Auditbegleitausschusses am 5. Juli 2007 – Bericht des OLAF über den Stand der Umsetzung der vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 1/2005 vorgelegten Empfehlungen.

ABBILDUNG 1

### OLAF: AUSGABEN, MITARBEITERZAHL UND BEARBEITETE FÄLLE IM ZEITRAUM 2004-2009



Quelle: OLAF.

Sonderbericht Nr. 2/2011 – Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

**KASTEN 1****ROLLE UND AUFGABEN DES OLAF****Wichtigste Zielsetzungen und Tätigkeiten**

Mit der Einrichtung des OLAF im Jahr 1999<sup>4</sup> wurde das Ziel einer effizienteren Bekämpfung rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union verfolgt. Das Amt ist für eine breite Palette von Tätigkeiten zuständig, zu denen die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen zum Zwecke der Betrugsbekämpfung, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Betrugsprävention, die Informationssammlung und -auswertung gehören.

Das Amt nimmt seine Untersuchungen in voller Unabhängigkeit wahr, was durch einen Überwachungsausschuss sichergestellt ist, der sich aus fünf unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzt, die von außerhalb der EU-Organe kommen.

**Fallkategorien**

Das Amt seinerseits ordnet die Fälle in die folgenden Kategorien ein:

- a) Untersuchungen:
  - interne Untersuchungen (Untersuchungen innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU);
  - externe Untersuchungen (Untersuchungen bei Wirtschaftsteilnehmern, wenn EU-Mittel betroffen sind).
- b) Koordinierungs- und Amtshilfeaufgaben:
  - Koordinierung der Mitgliedstaaten bei Untersuchungen, die sich auf mehrere Länder erstrecken;
  - Unterstützung der nationalen Justizbehörden im Zusammenhang mit Strafverfahren.

**Hauptphasen der Untersuchungstätigkeit**

- a) Verdachtsmeldungen aus Quellen außerhalb oder innerhalb der EU-Organe gehen beim OLAF ein.
- b) Bewertung der Anfangshinweise durch das OLAF, die mit der Entscheidung des Direktors, ob eine Untersuchung einzuleiten ist oder nicht, endet.
- c) Die Ermittler des OLAF sammeln Beweismaterial etwa durch Befragungen oder Überprüfungen vor Ort.
- d) Die Ermittler berichten dem Exekutivausschuss über die Ergebnisse ihrer Untersuchungstätigkeit. In der Folge entscheidet der Direktor, ob und wenn ja, welche Folgemaßnahmen zu ergreifen sind. Zu den Folgemaßnahmen kann die Weiterleitung der Akten an die zuständigen Behörden auf nationaler oder EU-Ebene zwecks Einleitung justizieller oder disziplinarrechtlicher Schritte oder zwecks Wiedereinziehung von Mitteln gehören.
- e) Das Amt überprüft, ob die zuständigen Behörden die empfohlenen Folgemaßnahmen ergriffen haben.

Das Ergebnis der Tätigkeit des OLAF kann zu vier verschiedenen Arten von Folgemaßnahmen (auch „Follow-up“ genannt) führen: finanzielle, verwaltungsrechtliche, justizielle und disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen.

<sup>4</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20); Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

9

## STATUS DER EMPFEHLUNGEN

3. In **Tabelle 1** sind die ursprünglichen 17 Empfehlungen aus dem Sonderbericht Nr. 1/2005 aufgelistet. Der Hof stellt fest, dass 13 seiner Empfehlungen zu Folgemaßnahmen vonseiten des OLAF geführt haben, drei weitere (Empfehlungen 2, 14 und 15) von der Kommission nicht akzeptiert wurden, während die Empfehlung 16 zur Rolle des Überwachungsausschusses im Lichte eines im Juli 2008 ergangenen Urteils des Gerichts erster Instanz betrachtet werden muss<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Rechtssache T-48/05 vom 8. Juli 2008 (ABl. C 209 vom 15.8.2008, S. 44).

TABELLE 1

### STATUS DER EMPFEHLUNGEN DES HOFES IN SEINEM SONDERBERICHT NR. 1/2005 ZUM OLAF

Empfehlung	Status
1. Festlegung der im Zuge von Untersuchungen zu erreichenden Ergebnisse und Einführung von Leistungsindikatoren zur Erfolgsbewertung	Akzeptiert
2. Erwägung der Einrichtung eines eigenen Referats, das speziell Koordinierungs- und Amtshilfearbeiten gewidmet wäre, um den Ressourceneinsatz zu verbessern	Nicht akzeptiert
3. Bildung kleinerer Gruppen im Exekutivsausschuss mit dem Ziel, klare Arbeitspläne und Zielsetzungen für die Untersuchungen vorzugeben	Akzeptiert
4. Überwachung des Untersuchungsprozesses mit dem Ziel, den Schwerpunkt auf die Prioritäten und die Beweiserhebung zu legen, indem die zu Gebote stehenden Untersuchungsmittel besser genutzt werden	Akzeptiert
5. Einführung eines Zeiterfassungssystems in Verbindung mit Arbeitsplänen, die Zeitvorgaben für die Untersuchungen enthalten, damit die Arbeitsbelastung auf die Ressourcen abgestimmt wird und Verzögerungen vermieden werden	Akzeptiert
6. Einführung einer Höchstdauer für Untersuchungen	Teilweise akzeptiert
7. Aufgabe von bestimmten Follow-up-Tätigkeiten (Beteiligung an Gerichtsverfahren und Wiedereinziehung von Mitteln) zugunsten der Anweisungsbefugten	Teilweise akzeptiert
8. Kodifizierung und Veröffentlichung einer Verfahrensregelung zur Wahrung der Rechte der Betroffenen in allen Untersuchungsstadien und zur Einrichtung von Kontrollen der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen	Akzeptiert
9. Festschreibung der Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den Mitgliedstaaten im Wege von Rechtsvorschriften oder über den Abschluss von Vereinbarungen mit den nationalen Ermittlungsbehörden	Akzeptiert
10. Weiterentwicklung des <i>Case Management System</i> (CMS) zu einem wirklichen Verwaltungssystem für Untersuchungen und größeres Angebot an Fortbildungsmaßnahmen für Ermittler auf dem Gebiet der Untersuchungstechniken, der Rechtsvorschriften und des schriftlichen Ausdrucks	Akzeptiert
11. Erstellung zuverlässiger und aussagekräftiger Berichte über die erzielten Resultate, die auf tatsächlichen und nicht auf potenziellen Ergebnissen basieren	Akzeptiert
12. Aufstellung eines Personalentwicklungsplans zur Behebung struktureller Probleme	Akzeptiert
13. Die für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen sollten sich um Verbesserung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten bemühen und Datenbanken einrichten, anhand deren Anomalien aufgedeckt und Untersuchungen eingeleitet werden können	Akzeptiert
14. Übertragung der Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfungsstrategie auf andere Kommissionsdienststellen	Nicht akzeptiert
15. Verlagerung der Zuständigkeit für die Verwaltung von Förderprogrammen (z. B. Pericles und Hercule) auf andere Kommissionsdienststellen	Nicht akzeptiert
16. Klarstellung der Rolle des Überwachungsausschusses, um jede Einmischung in den Ablauf der Untersuchungen auszuschalten	Akzeptiert
17. Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amts auf die Untersuchungsfunktion, die mit einer geänderten Führungs- und Verwaltungsstruktur und mit Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften einhergeht	Teilweise akzeptiert

Anm.: Die Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 1/2005 waren nicht nummeriert. Sie sind an dieser Stelle in zusammengefasster Form in der Reihenfolge wiedergegeben, in der sie im Bericht erscheinen.

Sonderbericht Nr. 2/2011 – Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

## PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

4. Mit der Weiterverfolgungsprüfung des Hofes sollte ermittelt werden, welche Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 1/2005 getroffen wurden. Ausgangspunkt der Prüfung waren die folgenden vier Fragestellungen, zu denen die verschiedenen Empfehlungen gebündelt wurden (siehe **Anhang I**):

- a) Hat das OLAF den Schwerpunkt seiner Tätigkeiten nunmehr auf seine Untersuchungsfunktion verlagert? (Empfehlungen 2, 7, 13, 14, 15 und 17)
- b) Geht das OLAF bei seinen Untersuchungen effizienter vor? (Empfehlungen 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 und 12)
- c) Kann das OLAF die Wirksamkeit seiner Untersuchungsarbeit nachweisen? (Empfehlungen 1 und 11)
- d) Wurde die Rolle des Überwachungsausschusses geklärt? (Empfehlung 16).

5. Die Prüfung umfasste

- a) eine Auswertung der vom OLAF zur Verfügung gestellten Unterlagen und Statistiken, die Aufschluss über Strategie, Planung, Verfahren, Personalressourcen und die entsprechenden Finanzdaten geben, einschließlich seines Aktionsplans zur Umsetzung der Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 1/2005;
- b) Gespräche mit Direktoren, Referatsleitern und Ermittlern des Amts; Sitzungen mit dem OLAF-Überwachungsausschuss und seinem Sekretariat zwecks Besprechung ihrer Berichte und Stellungnahmen; Gespräche in anderen einschlägigen Behörden (Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC), Eurojust);
- c) die Bewertung einer Zufallsstichprobe von 30 Untersuchungen aus insgesamt 332 internen und externen Untersuchungen, die am 1. Juli 2008 in Bearbeitung waren<sup>6</sup>; die Bewertung beruhte auf einer Analyse der im EDV-gestützten Fallverwaltungssystem (*Case Management System* – CMS) erfassten Dokumentation zu den einzelnen Fällen und auf Gesprächen mit den betroffenen Ermittlern.

<sup>6</sup> Im Rahmen der Prüfung wurden Fälle ausgewählt, die am 1. Juli 2008 offen waren, damit alle Verfahrensstadialien bis April 2010 (erste Bewertung, aktive Untersuchung, endgültige Entscheidung und ggf. Folgemaßnahmen) in die Überprüfung einbezogen werden konnten.

## BEMERKUNGEN

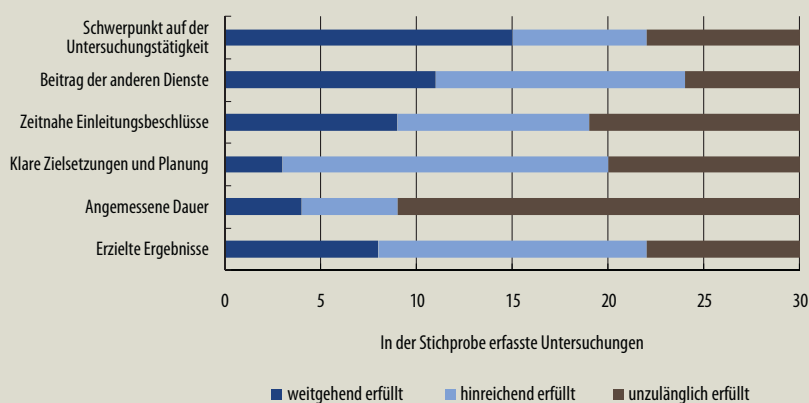
6. Die Feststellungen aufgrund der Prüfung der Stichprobe von 30 Fällen sind in **Abbildung 2** zusammengefasst. Bei jeder Untersuchung wurde bewertet, ob die folgenden Kriterien weitgehend, hinreichend oder unzulänglich erfüllt wurden: Schwerpunkt auf der Untersuchungstätigkeit, Beitrag anderer OLAF-Dienste zum jeweiligen Fall, zeitnahe Einleitungsbeschlüsse, klare Zielsetzungen und Planung, angemessene Dauer und erzielte Ergebnisse. In den entsprechenden Abschnitten des Berichts wird auf die einzelnen Feststellungen näher eingegangen.

### NEUAUSRICHTUNG AUF DIE UNTERSUCHUNGSFUNKTION

7. Der Hof verfolgte die Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 1/2005 weiter, wonach OLAF bestimmte neben den Untersuchungen laufende Tätigkeiten aufgeben oder abtrennen sowie den Beitrag der für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen zur Untersuchungsfunktion verbessern sollte. Im Jahre 2006 nahm das OLAF eine Umstrukturierung seiner Direktionen vor, wobei die neue Organisationsstruktur (siehe **Anhang II**) dazu angelegt war, den Schwerpunkt verstärkt auf die Untersuchungsfunktion des OLAF zu legen.

ABBILDUNG 2

### BEWERTUNG DER KRITERIEN IN 30 GEPRÜFTEN FÄLLEN



Quelle: Prüfung von 30 Fällen.

Sonderbericht Nr. 2/2011 – Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

## NEBEN DEN UNTERSUCHUNGEN LAUFENDE TÄTIGKEITEN WURDEN NICHT AUFGEGEBEN

8. Der Hof schlug in vier Empfehlungen vor, Tätigkeiten aufzugeben oder abzutrennen. Die Empfehlung zur Übertragung von Follow-up-Aufgaben (Empfehlung 7) wurde teilweise akzeptiert. Da die Kommission auch weiterhin darauf bestand, das OLAF als Betrugsbekämpfungsbehörde mit allumfassender Zuständigkeit und nicht als einen hauptsächlich Untersuchungen gewidmeten Dienst beizubehalten, wurden die drei anderen Empfehlungen nicht akzeptiert: Übertragung der Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfungsstrategie auf andere Kommissionsdienststellen (Empfehlung 14); Verlagerung der Zuständigkeit für die Verwaltung von Förderprogrammen auf andere Kommissionsdienststellen (Empfehlung 15) und Abspaltung der Koordinierungs- und Amtshilfeaufgaben vom Untersuchungsbereich (Empfehlung 2).
9. Hinsichtlich der Empfehlung 7 zur Übertragung von Follow-up-Aufgaben wurden Maßnahmen ergriffen, um den Kommissionsdienststellen die Hauptverantwortung dafür zu übertragen<sup>7</sup>. Das Amt ist weiterhin an justiziellen und disziplinarrechtlichen Folgemaßnahmen (Referat C1, siehe Organisationsplan im **Anhang II**) und an finanziellen Folgemaßnahmen (Referate C2 und C3) beteiligt. Die Rolle des OLAF besteht darin, die Bedingungen für das Follow-up optimal zu gestalten und zu überprüfen, ob die Kommissionsdienststellen und die nationalen Behörden die notwendigen Schritte eingeleitet haben.

<sup>7</sup> Entscheidung der Kommission - Mitteilung C(2007) 5709 vom 27.11.2007 mit Leitlinien für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem OLAF und den bevollmächtigten Anweisungsbefugten in der Kommission beim finanziellen Followup von Unregelmäßigkeiten.

TABELLE 2

### PERSONALBESTAND IM ZEITRAUM 2004-2009<sup>1</sup>

Zeitpunkt	Untersuchungen und operationelle Aktivitäten (Direktionen A und B)			Andere Dienste (Direktionen C und D, Generaldirektor und Überwachungsausschuss)			OLAF insgesamt	% Untersuchungen und operationelle Aktivitäten
	Beamte und Zeitbedienstete	Vertragspersonal	Insgesamt	Beamte und Zeitbedienstete	Vertragspersonal	Insgesamt		
Ende 2004	100	25	125	165	65	230	355	35,2 %
Ende 2005	107	22	129	174	67	241	370	34,9 %
Ende 2006	110	25	135	180	77	257	392	34,4 %
Ende 2007	126	21	147	205	100	305	452	32,5 %
Ende 2008	140	20	160	212	93	305	465	34,4 %
Ende 2009	143	22	165	217	111	328	493	33,5 %

<sup>1</sup> Die Tabelle zeigt die tatsächliche Mitarbeiterzahl.

Quelle: OLAF.

10. Wie aus **Tabelle 2** ersichtlich, beläuft sich der Anteil des in den Direktionen für Untersuchungen und operationelle Aktivitäten beschäftigten Personals auf durchschnittlich 34 % (2004-2009).
11. Einige Bedienstete in den Direktionen C (Operationelle und Politische Unterstützung) und D (Allgemeine Angelegenheiten) sind ebenfalls in den Untersuchungsprozess eingebunden. Im Jahr 2007 führte das OLAF ein Zeitmanagementsystem (ZMS) ein, um bei sämtlichen OLAF-Bediensteten die Zeit zu erfassen, die sie für die Fallbearbeitung und für sonstige Tätigkeiten aufbringen<sup>8</sup>. Das ZMS macht deutlich, dass die Bediensteten in den Untersuchungsdirektionen nicht ihre gesamte Arbeitszeit für die Fallbearbeitung aufwenden: Im Jahr 2009 widmeten sie 63 % ihrer Zeit der Fallbearbeitung, 27 % Management- und Verwaltungsaufgaben und 10 % entfiel auf politische Fragen und Ressourcen. Umgekehrt brachten Bedienstete in anderen Direktionen 25 % ihrer Zeit unmittelbar mit der Unterstützung der Fallbearbeitung zu. Wie aus **Abbildung 3** hervorgeht, widmet das Personal insgesamt betrachtet 37 % seiner Zeit Aufgaben im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Fällen<sup>9</sup>. Lediglich etwas mehr als die Hälfte hiervon kann bestimmten Fällen zugerechnet werden<sup>10</sup>.

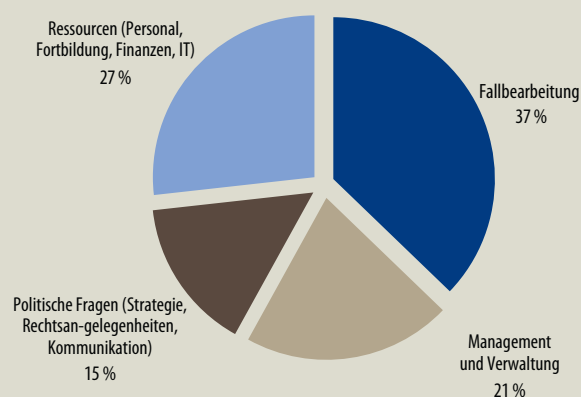
<sup>8</sup> Im Jahr 2009 waren mehr als 98 % aller verfügbaren Arbeitsstunden im Zeitmanagementsystem erfasst.

<sup>9</sup> Zu den Aufgaben der Bediensteten in den Untersuchungsdirektionen gehören auch Bewertungen sowie Koordinierungs- und Amtshilfeaufgaben.

<sup>10</sup> Ein Ermittler oder Referatsleiter, der an einer großen Zahl von Fällen arbeitet, würde seine Arbeitszeit der Fallbearbeitung zuweisen, ohne die einzelnen Fälle anzugeben.

ABBILDUNG 3

## AUFTEILUNG DER 2009 IM ZMS ERFASTEN ARBEITSZEIT DER BEDIENTETEN AUF EINZELNE BEREICHE



Quelle: OLAF-Zeitmanagementsystem.

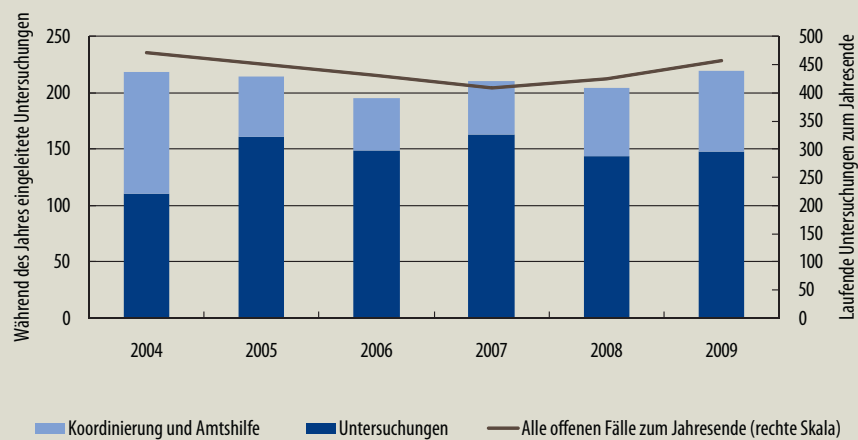


## **GRÖßERER SCHWERPUNKT AUF DER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT**

12. Der Hof empfahl dem Amt die Neuausrichtung auf die Untersuchungsfunktion, die mit Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften einhergehen sollte, wobei anderen Instanzen die Aufgabe präventiver oder legislativer Maßnahmen überlassen würde (Empfehlung 17).
13. Im September 2006 wurden zwei Direktionen mit dem Aufgabenbereich Untersuchungen und operationelle Aktivitäten (Direktionen A und B) geschaffen, die an die Stelle der vorherigen einzigen Direktion (Direktion B) traten. Mit der neuen Organisationsstruktur (siehe **Anhang II**) wurde die Absicht verfolgt, den Schwerpunkt auf die Untersuchungsfunktion des OLAF zu verlagern. Nicht Folge geleistet wurde der Empfehlung des Hofes, wonach die Neuausrichtung auf die Untersuchungsfunktion Hand in Hand mit einer geänderten Führungs- und Verwaltungsstruktur im Wege von Änderungen der Verordnungen gehen sollte (siehe Ziffer 38).
14. Die Prüfung einer Stichprobe von 30 Fällen ergab, dass Untersuchungshandlungen, wie Befragungen und Überprüfungen vor Ort, nunmehr größeren Raum einnehmen. Ferner machte die Prüfung den Beitrag anderer OLAF-Dienste – außer den Direktionen A und B – deutlich, die in den Untersuchungsprozess eingebunden sind und erforderlichenfalls Unterstützung etwa in Form von Rechtsberatung oder kriminalwissenschaftlicher Datenanalyse leisten (siehe **Abbildung 2**).
15. Ein weiterer Indikator für die Neuausrichtung ist der gestiegene Anteil der eigenen Untersuchungen des OLAF im Vergleich zu den Koordinierungs- und Amtshilfeaufgaben. Der Anteil der Fallbearbeitung des OLAF, der sich in Untersuchungen niederschlägt, ist von 50 % im Jahr 2004 auf 67 % im Jahr 2009 angestiegen (siehe **Abbildung 4**).

ABBILDUNG 4

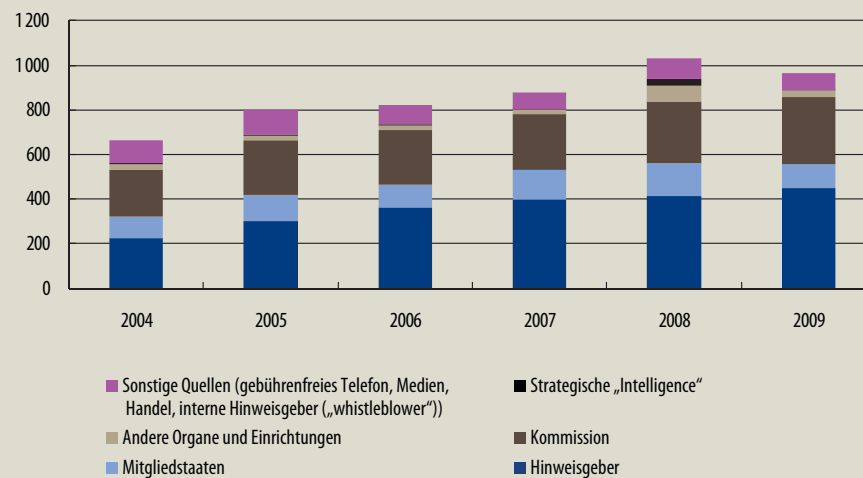
## ANALYSE DER OFFENEN FÄLLE



Quelle: OLAF.

ABBILDUNG 5

## QUELLEN DER IM ZEITRAUM 2004-2009 EINGEGANGENEN ANFANGSHINWEISE



Quelle: OLAF.

## BEITRAG DER FÜR DIE STRATEGISCHE ANALYSE ZUSTÄNDIGEN DIENSTSTELLEN ZUGUNSTEN DER UNTERSUCHUNGSFUNKTION WEITERHIN BEGRENZT

16. Der Hof empfahl, dass die für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen sich um Aufdeckung von Anomalien bemühen sollten, anhand deren Untersuchungen eingeleitet werden können (Empfehlung 13).
17. OLAFs strategische „Intelligence“-Dienste (Referate C2 und C3) verbesserten die Systeme zur Kontrolle der Zuverlässigkeit der Daten, die aus den Mitgliedstaaten eingehen und insbesondere Unregelmäßigkeiten im Bereich der Agrar- und Strukturfonds betreffen. Nunmehr können Arbeitsergebnisse geliefert werden, die von den Untersuchungsdirektionen und auch von den zuständigen Kommissionsdienststellen und Behörden in den Mitgliedstaaten verwendet werden können.
18. Durch die Ermittlung von Risikobereichen und Betrugsmustern bieten die strategischen „Intelligence“-Dienste eine allgemeine Orientierungshilfe, die für die Ausarbeitung der künftigen Politik in diesem Bereich und die operationelle Strategie von Bedeutung ist. Dies kann auch direkt oder indirekt die Einleitung konkreter Untersuchungen zur Folge haben<sup>11</sup>. Von den 332 am 1. Juli 2008 laufenden Untersuchungen waren sechs (d. h. 2 %) das direkte Ergebnis strategischer „Intelligence“-Arbeit. **Abbildung 5** gibt Aufschluss über sämtliche im Zeitraum 2004-2009 eingegangene Anfangshinweise, von denen 0,7 % von der strategischen „Intelligence“ stammen.

<sup>11</sup> OLAF-Handbuch –  
Operative Verfahren vom  
1. Dezember 2009, Ziffer 3.1.9.

## VERBESSERUNG DER EFFIZIENZ DER UNTERSUCHUNGEN

19. Der Hof verfolgte die Umsetzung der Empfehlungen seines Sonderberichts Nr. 1/2005, die darauf abstellten, Planung und Überwachung der Untersuchungen zu verbessern und sicherzustellen, dass sie zeitnah und in Übereinstimmung mit einem eindeutigen rechtlichen und verfahrenstechnischen Rahmen durchgeführt werden.

## PLANUNG UMFASST WEDER PERSONAL NOCH FRISTEN

20. Zur Verbesserung der Planung empfahl der Hof die Bildung kleinerer Gruppen in dem sich aus Direktoren und Referatsleitern zusammensetzenden Exekutivausschuss mit dem Ziel, für die einzelnen Untersuchungen klare Arbeitspläne und Zielsetzungen vorzugeben (Empfehlung 3), außerdem die Einführung eines Zeiterfassungssystems in Verbindung mit Arbeitsplänen und Zeitvorgaben für die Untersuchungen (Empfehlung 5).
21. Was die Empfehlung kleinerer Gruppen im Exekutivausschuss angeht, so tritt der Exekutivausschuss nunmehr abwechselnd in der einen Woche als Exekutivausschuss A und in der anderen Woche als Exekutivausschuss B zusammen entsprechend den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der beiden neuen Direktionen A und B. Diese Aufspaltung hätte eigentlich eine gründlichere Analyse der Vorschläge für die Behandlung von Fällen gestatten müssen. Die Prüfung der Stichprobe von Untersuchungen durch den Hof ergab jedoch, dass bei einem Drittel der Fälle die Arbeitspläne und Zielsetzungen noch immer nicht eindeutig festgelegt waren (siehe **Abbildung 2**).
22. Was die Empfehlung 5 betrifft, so wurde im Oktober 2007 ein Zeitmanagementsystem (ZMS) eingeführt. Das gesamte OLAF-Personal mit Ausnahme der Bediensteten des Überwachungsausschusses ist verpflichtet, seine Arbeitszeit nach Aufgaben zu erfassen. Im Jahr 2009 waren mehr als 98 % aller verfügbaren Arbeitsstunden im Zeitmanagementsystem erfasst. Das System dient derzeit der Zeiterfassung; die Daten des Systems werden nicht zur Verwaltung der Fallbearbeitung verwendet.
23. Die erste Bewertung der eingegangenen Hinweise (siehe Ziffer 32) umfasst einen Arbeitsplan, aus dem die ersten Schritte der Untersuchung hervorgehen und der in dem nach Ablauf von neun Monaten zu erstellenden Bericht an den Überwachungsausschuss überprüft wird. Obgleich der Arbeitsplan Angaben zur Zahl der Ermittler und der erforderlichen besonderen Fachkenntnisse enthält, fehlen Angaben zum voraussichtlichen Zeitaufwand und zu den Fristen. Das ZMS wird nicht für Planungszwecke genutzt. Außerhalb des ZMS erstellt das Referat B2 (Zölle) Arbeitszeittabellen, um die Arbeit der Ermittler zu planen. Die Pläne sind unter Umständen nach Aufnahme der Untersuchungstätigkeit anzupassen, da die Empfehlungen zur Einleitung einer Untersuchung auf den zum gegebenen Zeitpunkt verfügbaren Informationen basieren und im Stadium der ersten Bewertung keine Untersuchungshandlungen vorgenommen werden können<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> OLAF-Handbuch, 1. Dezember 2009, Ziffer 3.2.1. Allerdings waren in zwei Fällen aus der Stichprobe des Hofes Untersuchungshandlungen im Anschluss an eine Empfehlung des Exekutivausschusses angelaufen, bevor der formelle Einleitungsbeschluss vom Direktor getroffen wurde. In einem dieser Fälle waren bereits im Vorfeld des Einleitungsbeschlusses alle Ermittlungsschritte abgeschlossen.

## MASSNAHMEN ZUR BEACHTUNG DER PRIORITÄTEN

24. Der Hof empfahl, bei den Untersuchungen die Prioritäten zu beachten, um die zu Gebote stehenden Mittel besser zu nutzen (Empfehlung 4).
25. Für externe Untersuchungen wurde ein *De-minimis*-Ansatz<sup>13</sup> eingeführt, der auf indikativen finanziellen Schwellenwerten<sup>14</sup> basiert und auf sonstigen Kriterien wie Reputationsrisiko und Hinweisen auf systematischen Betrug sowie der Tatsache Rechnung trägt, ob andere Ermittlungsstellen eine Zuständigkeit haben.
26. Seit 2004 hat sich der Personalbestand des OLAF um 39 % (von 355 auf 493 Bedienstete) erhöht, während das Personal in den für Untersuchungen und operationelle Aktivitäten zuständigen Direktionen um 32 % (von 125 auf 165 Bedienstete) aufgestockt wurde (siehe **Tabelle 2**). Der Anstieg der Mitarbeiterzahl in den für Untersuchungen und operationelle Aktivitäten zuständigen Direktionen ging nicht einher mit einem entsprechenden Anstieg der Zahl der bearbeiteten Fälle (siehe **Abbildungen 1 und 4**). Im Jahr 2009 bearbeitete das Amt in den für Untersuchungen und operationelle Aktivitäten zuständigen Direktionen weniger Fälle pro Mitarbeiter als im Jahr 2004 (2,8 eingeleitete Untersuchungen anstelle von 3,7). Diese Entwicklung spiegelt folgende Faktoren wider:
- Vorrang auf schwerer wiegenden, komplexen Fällen als Ergebnis der Anwendung des *De-minimis*-Grundsatzes;
  - wachsender Anteil der eigenen Untersuchungen des OLAF (siehe **Abbildung 4**);
  - verstärkter Einsatz von Untersuchungsressourcen zwecks Bewertung des angestiegenen Volumens der eingehenden Hinweise (siehe **Abbildung 5**). Die Zahl der analysierten Anfangshinweise, die nicht zur Einleitung von Untersuchungen führten, hat sich von 364 dieser sogenannten *Non-cases* im Jahr 2004 (einschließlich 108 offensichtlich unbegründeter Anschuldigungen (*Prima-facie-non-cases*<sup>15</sup>)) auf 755 im Jahr 2009 (einschließlich 267 *Prima-facie-non-cases*) verdoppelt.

<sup>13</sup> Kurzform des lateinischen Rechtssatzes *de minimis non curat lex* (dt. „um Geringfügigkeiten kümmert sich das Gesetz nicht“). Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49) sieht vor, dass für die Zwecke der Strafverfolgung jeder Betrug, der einen Mindestbetrag von 50 000 ECU überschreitet, als schwerer Betrug gilt.

<sup>14</sup> 1 Million Euro in den Bereichen Zölle, Zigaretten und Handel; 100 000 Euro in den Bereichen Landwirtschaft und Strukturfonds; 50 000 Euro bei den direkten Ausgaben und den Fällen im Bereich Außenhilfe (siehe jährlicher Tätigkeitsbericht des OLAF für 2009 Seite 5 – [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/olaf\\_aar.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/olaf_aar.pdf)).

<sup>15</sup> *Prima-facie-non-cases* beziehen sich auf eingegangene Hinweise, die eindeutig nicht der Zuständigkeit des OLAF unterliegen oder eindeutig nicht den Einsatz von OLAF-Ressourcen rechtfertigen.



## DAUER DER UNTERSUCHUNGEN NICHT VERBESSERT

- 27.** Der Hof empfahl, eine Höchstdauer für Untersuchungen einzuführen (Empfehlung 6). Die Kommission stimmte der Empfehlung, Höchstfristen für die Untersuchungsdauer vorzusehen, zu und sah in ihrem Verordnungsvorschlag<sup>16</sup> vor, für den Abschluss von Untersuchungen eine Standarddauer von 12 Monaten festzusetzen, die aufgrund eines Beschlusses des Direktors des Amtes nach Anhörung des Überwachungsausschusses jeweils um bis zu sechs Monate verlängert werden kann. Jedoch wurden bisher noch keine Änderungen des rechtlichen Rahmens angenommen.
- 28.** Im jährlichen Managementplan des OLAF für 2010 ist als Mindestziel vorgesehen, 75 % der Fälle innerhalb von 24 Monaten und davon 10 % in weniger als neun Monaten abzuschließen. Ist eine Untersuchung nach mehr als neun Monaten noch nicht abgeschlossen, so unterrichtet der Direktor gemäß Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 den Überwachungsausschuss über die Gründe, die es noch nicht erlauben, die Untersuchung abzuschließen. Die Dauer der Untersuchungen ist eine wichtige Frage, nicht nur wegen des Risikos der Verjährung, sondern auch im Hinblick auf die Effizienz des OLAF und auf die von solchen Untersuchungen betroffenen Personen.
- 29.** Die Überwachung der Dauer von Untersuchungen erfolgt im Wege der täglichen Aufsicht vonseiten der Referatsleiter, in Form monatlicher operativer Berichte und in der Direktion B in Form von alle drei Monate zu erstellenden Fallberichten. Der Exekutivausschuss wird lediglich in der Einleitungs- und Abschlussphase einer Falluntersuchung befasst. Bei Untersuchungen, die länger als neun Monate andauern, erstellt der Ermittler einen Bericht an den Überwachungsausschuss mit Angaben zum Stand der Untersuchung, zu den Gründen der Verzögerung und zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Abschlusses. Im neuen Handbuch wird außerdem die Erstellung von Berichten 18 Monate nach Einleitung einer Untersuchung lediglich für interne Zwecke verlangt<sup>17</sup>. Darüber hinaus ist keine weitere Berichterstattung dieser Art vorgeschrieben, obwohl die meisten Untersuchungen länger als 18 Monate andauern. Das Management der in Bearbeitung befindlichen Fälle muss verbessert werden, um die Probleme rascher zu lösen und lange Perioden der Untätigkeit zu vermeiden.

<sup>16</sup> Siehe

KOM(2004) 103 endgültig, vorgeschlagener neuer Artikel 6 Absatz 7, S. 10.

<sup>17</sup> Laut Ziffer 1.4.7. des

OLAF-Handbuchs – Operative Verfahren vom 1. Dezember 2009 erstellt der Ermittler bei Untersuchungen, die bereits länger als neun Monate laufen, einen Bericht an den Überwachungsausschuss mit zusammenfassenden Angaben zu den Anschuldigungen, zum Stand der Untersuchung, zu den Gründen der Verzögerung und zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Abschlusses. Ein weiterer Bericht ist entsprechend einem ähnlichen internen Verfahren 18 Monate nach Einleitung der Untersuchung an das Management zu richten.

30. Aus **Tabelle 3** ergibt sich, dass die tatsächliche Anzahl der im Zeitraum 2004-2009 innerhalb von neun Monaten abgeschlossenen Fälle allgemein knapp über 10 % liegt, was im Einklang mit der Vorgabe des jährlichen Managementplans steht.
31. Obgleich die Zahl der Fälle pro Mitarbeiter in den für Untersuchungen und operationelle Aktivitäten zuständigen Direktionen im Zeitraum 2004-2009 gesunken ist (siehe Ziffer 26), hat sich dies auf die Dauer der Fallbearbeitung nicht ausgewirkt. Im Zeitraum 2004-2009 variierte die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei allen Fällen (externe und interne Untersuchungen, Amtshilfe in Strafsachen und Koordinierungsfälle) kaum und liegt unverändert, wie in **Abbildung 6** gezeigt, bei etwas mehr als zwei Jahren (25 Monaten). Bei vielen Untersuchungen ist bis zum Abschluss erheblich mehr Zeit als die durchschnittlichen zwei Jahre erforderlich. Ende 2009 waren 125 von 457 laufenden Untersuchungen (27 %) seit mehr als zwei Jahren im Gange, davon waren 33 vor mehr als drei Jahren und weitere 21 vor mehr als vier Jahren eingeleitet worden. Die Prüfung der 30 Fälle ergab, dass die lange Bearbeitungsdauer bisweilen auf externe Faktoren, häufiger jedoch auf interne Faktoren, wie Mangel an der Fallbearbeitung zugewiesenen Ressourcen oder geänderte Prioritäten, zurückzuführen ist.

TABELLE 3

**BINNEN NEUN MONATEN ABGESCHLOSSENE FÄLLE**

Jahr des Abschlusses	Abgeschlossene Fälle insgesamt	Innerhalb von neun Monaten abgeschlossene Fälle insgesamt	%
2004	339	60	18 %
2005	233	27	12 %
2006	217	24	11 %
2007	232	21	9 %
2008	187	21	11 %
2009	188	20	11 %

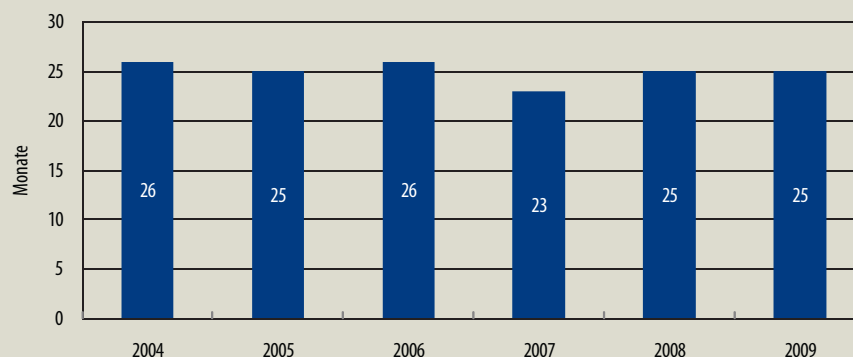
Quelle: OLAF.

32. Das Problem der langen Bearbeitungsdauer betrifft nicht nur Untersuchungen, sondern auch erste Bewertungen. Erhält das Amt Hinweise auf mögliche Betrugsfälle oder ermittelt es entsprechende Informationen selbst, werden diese Anfangshinweise bewertet, um zu entscheiden, ob eine Untersuchung eingeleitet werden soll. Der Umfang dieser eingehenden Hinweise ist von 662 Einzelhinweisen im Jahr 2004 auf 965 im Jahr 2009 beträchtlich angestiegen (siehe **Abbildung 5**). Einfluss auf die Dauer der Bewertungen haben die Notwendigkeit, Informationen vonseiten externer Einrichtungen einzuholen, die Arbeitsbelastung der Ermittler, aber auch die Politik der Konzentration auf die schwerer wiegenden und komplexen Fälle (siehe Ziffer 25). Infolgedessen nimmt der Abschluss der Bewertungen in vielen Fällen deutlich mehr Zeit in Anspruch als die im OLAF-Handbuch vorgesehenen zwei Monate<sup>18</sup>. Die durchschnittliche Dauer der Bewertungen ist mit 7,1 Monaten im Jahr 2009 gegenüber 3,5 Monaten im Jahr 2004 mehr als doppelt so lang. Ende 2009 erstreckte sich die Bewertung bei 72 Fällen bereits auf mehr als 12 Monate, was bei insgesamt 459 Fällen 16 % ausmacht.
33. Die Ergebnisse der Prüfung von 30 Fällen durch den Hof (siehe Zusammenfassung in **Abbildung 2**) zeigten, dass der Einleitungsbeschluss in elf Fällen nicht zeitnah ergangen war. Die Bewertungen nahmen bei den geprüften 30 Fällen durchschnittlich sechs Monate in Anspruch.

<sup>18</sup> Laut Ziffer 3.2.2. des OLAF-Handbuchs soll die erste Bewertung eines Falles innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Anfangshinweise abgeschlossen sein. Ist dies nicht möglich, muss der Ermittler eine Fristverlängerung beim zuständigen Referatsleiter beantragen. Die erste Bewertung ist dann innerhalb der vom zuständigen Referatsleiter genehmigten Frist abzuschließen, welche sechs Monate nach Eingang der Anfangshinweise nicht überschreiten darf. Liegen die zum Abschluss der Bewertung benötigten Informationen nach sechs Monaten immer noch nicht vor, muss beim vorgesetzten Direktor eine Verlängerung beantragt werden.

ABBILDUNG 6

## DURCHSCHNITTliche BEARBEITUNGSDAUER BEI FÄLLEN IM ZEITRAUM 2004-2009<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen den zum Jahresende noch nicht abgeschlossenen und den während des Jahres eingeleiteten Untersuchungen.

Quelle: OLAF.

## STÄRKERE UNTERSTÜTZUNG DURCH DAS CASE MANAGEMENT SYSTEM (CMS) UND DIE PERSONALENTWICKLUNG

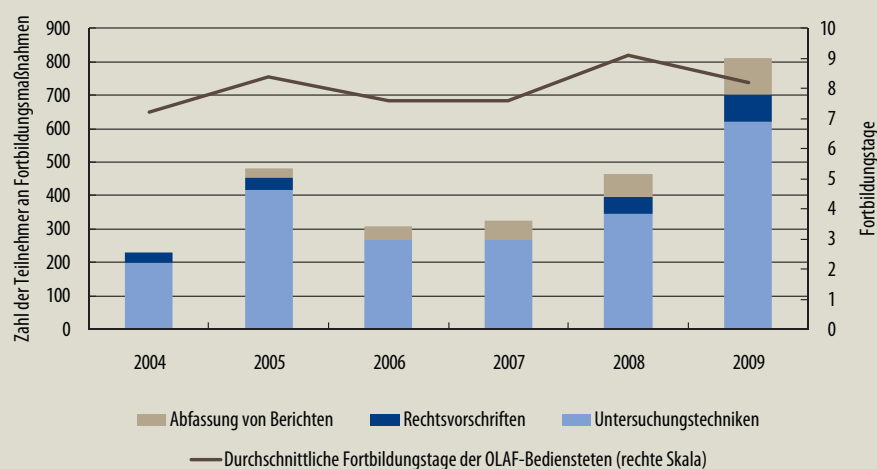
34. Der Hof sprach Empfehlungen dahin gehend aus, das *Case Management System* (CMS) zu einem wirklichen System für die Verwaltung von Untersuchungen zu entwickeln und die Fortbildungsmaßnahmen für Ermittler auf dem Gebiet der Untersuchungstechniken, der Rechtsvorschriften und des schriftlichen Ausdrucks auszubauen (Empfehlung 10); ferner empfahl er die Aufstellung eines Personalentwicklungsplans zur Behebung struktureller Probleme (Empfehlung 12).
35. Das CMS wird mittlerweile besser eingesetzt, und alle wichtigen Dokumente sind im System erfasst. Allerdings werden Angaben zum Datenschutz nicht systematisch ergänzt. Gemäß Verordnung (EG) Nr. 45/2001<sup>19</sup> ist eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die natürlichen Personen davon in Kenntnis zu setzen sind, dass ihre personenbezogenen Daten vom OLAF gespeichert und bearbeitet werden (im CMS mit dem Vermerk „*provided*“ (unterrichtet) erfasst), oder ob ihre Unterrichtung aufgeschoben wird (im CMS mit dem Vermerk „*deferred*“ (zurückgestellt) erfasst), weil dies sonst beispielsweise die Untersuchung gefährden könnte. Bei fünf der 30 geprüften Untersuchungen wurde allerdings überhaupt keine Entscheidung darüber getroffen, ob die verdächtige Person zu informieren ist oder nicht. Ferner weist der Hof darauf hin, dass gemäß der Datenschutzverordnung personenbezogene Daten sachlich richtig sein und erforderlichenfalls auf den neuesten Stand gebracht werden müssen<sup>20</sup>. In diesem Zusammenhang stellt der Hof fest, dass an der Einstufung der betroffenen Person im CMS nicht erkennbar ist, ob eine Untersuchung ohne Folgemaßnahmen abgeschlossen wurde, weil die ursprünglichen Anschuldigungen nicht erhärtet werden konnten. Das Amt sollte in dieser Angelegenheit den Europäischen Datenschutzbeauftragten konsultieren.
36. Was die Fortbildungsmaßnahmen angeht, so gibt die **Abbildung 7** Aufschluss über die Zahl der OLAF-Bediensteten, die seit 2004 an Fortbildungsmaßnahmen zu Untersuchungstechniken, Rechtsvorschriften und schriftlichem Ausdruck teilnahmen; daran wird ein Zuwachs der Teilnehmerzahl an derartigen Maßnahmen im Jahr 2009 deutlich. In dem von der internen Auditstelle des OLAF im Januar 2009 erstellten Bericht zu den Fortbildungsmaßnahmen wurden die Aussagen des Sonderberichts Nr. 1/2005 bekräftigt, außerdem wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Analyse des Fortbildungsbedarfs zu verbessern.
37. Die strukturellen Probleme im Personalbereich wurden durch die Zuweisung zusätzlicher Dauerplanstellen behoben, wodurch sich Zahl und Anteil der Zeitbediensteten verringerten (siehe **Tabelle 4**).

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

<sup>20</sup> Siehe Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

ABBILDUNG 7

## FORTBILDUNGSMASSNAHMEN, AN DENEN OLAF-BEDIENSTETE TEILNAHMEN



Quelle: OLAF.

TABELLE 4

## VERRINGERUNG DES ANTEILS DER ZEITPLANSTELLEN<sup>1</sup>

Jahr	Dauerplanstellen	Zeitplanstellen	Planstellen insgesamt	% Zeitplanstellen
2004	183	146	329	44 %
2005	201	146	347	42 %
2006	238	119	357	33 %
2007	252	116	368	32 %
2008	261	116	377	31 %
2009	270	114	384	30 %
2010	282	102	384	27 %

<sup>1</sup> Zusätzlich zu den 384 im Stellenplan vorgesehenen Bediensteten beschäftigte das OLAF im März 2010 131 Vertragsbedienstete, davon 65 im Informationsdienst der Direktion D.

Quelle: OLAF.

## **ÜBERARBEITUNG DES RECHTLICHEN UND VERFAHRENSTECHNISCHEN RAHMENS STEHT NOCH AUS**

- 38.** Hinsichtlich des rechtlichen und verfahrenstechnischen Rahmens empfahl der Hof die Kodifizierung und Veröffentlichung einer Verfahrensregelung zur Wahrung der Rechte der Betroffenen in allen Untersuchungsstadien und die Einrichtung von Kontrollen der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen (Empfehlung 8).
- 39.** Im Dezember 2009 nahm der Direktor des OLAF ein neues Handbuch der operativen Verfahren an, das im Mai 2010 veröffentlicht wurde. Der rechtliche Rahmen hat jedoch seit dem letzten Bericht des Hofes keine Änderungen erfahren, da die im Handbuch enthaltenen Anweisungen nicht rechtsverbindlich sind<sup>21</sup> und die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des OLAF nicht abgeändert wurde<sup>22</sup>. Nach wie vor besteht keine unabhängige Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen<sup>23</sup>; ebenso mangelt es an einer Kodifizierung der Verfahren, um zu gewährleisten, dass die Untersuchungshandlungen einem voraussehbaren Ablauf folgen, Gewissheit über den Zeitpunkt der Anhörungen besteht und in jeder entscheidenden Untersuchungsphase die Rechte der von der Untersuchung betroffenen Person auf rechtliches Gehör sowie das Zugangsrecht zu den Akten gewahrt bleiben<sup>24</sup>.

## **SCHWIERIGKEITEN BEI DER ZUSAMMENARBEIT MIT EUROJUST UND DEN MITGLIEDSTAATEN**

- 40.** Der Hof empfahl, die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten im Wege einer speziellen Verordnung oder durch den Abschluss von Vereinbarungen mit den nationalen Ermittlungsbehörden zu klären (Empfehlung 9).

<sup>21</sup> Siehe Vorwort zum Handbuch, das auf der Website des OLAF abrufbar ist.

<sup>22</sup> Der Kommissionsvorschlag (KOM(2006) 244 endgültig vom 24.5.2006) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 wurde noch nicht verabschiedet. Zu diesem Vorschlag hat der Hof die Stellungnahme Nr. 7/2006 (ABl. C 8 vom 12.1.2007, S. 1) abgegeben.

<sup>23</sup> Siehe Ziffer 83 des Sonderberichts Nr. 1/2005.

<sup>24</sup> *Opinion No 5/2010 of the OLAF Supervisory Committee on the respect for fundamental rights and procedural guarantees in investigations* (Stellungnahme Nr. 5/2010 des OLAF-Überwachungsausschusses über die Wahrung der Grundrechte und Verfahrensgarantien im Verlauf von Untersuchungen).



41. Im Jahr 2006 unterbreitete die Kommission einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe<sup>25</sup>, der bisher von Parlament und Rat noch nicht verabschiedet wurde. Das Amt hat mit Behörden in zehn Mitgliedstaaten Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit unterzeichnet, und derzeit laufen Verhandlungen mit vier weiteren Mitgliedstaaten<sup>26</sup>. Allerdings haben verschiedene Mitgliedstaaten dem Amt nicht mitgeteilt, welche nationale Behörde oder Ermittlungsstelle im Bereich der direkten Ausgaben für die Zusammenarbeit mit dem OLAF zuständig ist, bzw. die erforderlichen nationalen und Justizbehörden mit Zuständigkeit für den Bereich der direkten Ausgaben wurden noch nicht eingerichtet. Daher trifft das OLAF in bestimmten Mitgliedstaaten weiterhin auf Schwierigkeiten und mangelnde Unterstützung bei der Durchführung seiner Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, insbesondere dann, wenn die einzelstaatlichen Kontrolleure nicht über die in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vorgesehenen Kontrollzuständigkeiten verfügen<sup>27</sup>.
42. Aufgrund der Prüfung konnten die Bemerkungen des Hofes in seiner Stellungnahme Nr. 8/2005 bestätigt werden, wonach der für die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten geltende Rechtsrahmen kompliziert und schwierig umzusetzen ist und Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten fortbestehen<sup>28</sup>. Ferner wurde im Laufe der Prüfung erneut festgestellt, dass in Anbetracht der eingeschränkten Untersuchungsbefugnisse des OLAF die Reaktion der Mitgliedstaaten auf Anfragen des Amts schwach bleibt<sup>29</sup>.
43. Schwierigkeiten entstehen unter Umständen auch, wenn Anschuldigungen, die Gegenstand von Untersuchungen durch das OLAF sind, Wirtschaftsteilnehmer aus mehreren Mitgliedstaaten betreffen. In derartigen Fällen gewinnt die Zusammenarbeit mit Eurojust an Bedeutung, da die Koordinierung der nationalen Strafermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren Aufgabe von Eurojust ist. Im Interesse einer möglichst effizienten Zusammenarbeit wurde am 24. September 2008 eine praktische Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und dem OLAF unterzeichnet<sup>30</sup>. Gemäß dieser praktischen Vereinbarung muss das OLAF Eurojust unverzüglich über jeden Fall informieren, der die justizielle Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten direkt impliziert oder über jeden Fall, der einen Mitgliedstaat und die Gemeinschaft betrifft. Ausgehend von der Stichprobe des Hofes fallen rund 20 % der Untersuchungen in diese Kategorien. Obgleich zwischen dem OLAF und Eurojust wie in der Vereinbarung vorgesehen vierteljährliche Treffen stattfinden, ist die praktische Zusammenarbeit in Form der Übermittlung von Informationen über Fälle begrenzt gewesen. Im Jahr 2008 übermittelte das OLAF Eurojust Informationen zu fünf Fällen und im Jahr 2009 lediglich zu einem Fall.

<sup>25</sup> KOM(2006) 473 endgültig vom 14.9.2006.

<sup>26</sup> Vereinbarungen bestehen mit den Behörden in folgenden Mitgliedstaaten: Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Spanien, Italien, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei; Verhandlungen laufen mit den Behörden in Dänemark, Deutschland, Lettland und im Vereinigten Königreich.

<sup>27</sup> Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

<sup>28</sup> Siehe Ziffern 34-36 der Stellungnahme Nr. 8/2005 (ABl. C 313 vom 9.12.2005, S. 1).

<sup>29</sup> Siehe Ziffer 15 des Sonderberichts Nr. 1/2005.

<sup>30</sup> ABl. C 314 vom 9.12.2008, S. 3.

- 44.** In Artikel 85 AEUV ist die erweiterte Rolle von Eurojust bei der Einleitung von Ermittlungen vorgesehen. In diesem Zusammenhang verweist der Hof auf die Empfehlungen des Europäischen Rates von Dezember 2009, in denen auf die Möglichkeit weiterer Befugnisse für die nationalen Mitglieder von Eurojust, der Verstärkung der Befugnisse des Eurojust-Kollegiums oder der Einsetzung eines Europäischen Staatsanwalts abgehoben wird<sup>31</sup>. Sollen Fortschritte in dieser Hinsicht erzielt werden, ist eine wirksamere Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und Eurojust vonnöten.

## **BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER UNTERSUCHUNGSARBEIT**

- 45.** Im Rahmen der Prüfung wurde bewertet, ob die vom OLAF getroffenen Maßnahmen zur Folge hatten, dass eindeutige Zielvorgaben für die Untersuchungen gesetzt sowie relevante und zuverlässige Ergebnisberichte erstellt wurden.

## **ZIELE WERDEN FESTGESETZT UND ÜBERWACHT, SIND JEDOCH NICHT ERGEBNISORIENTIERT**

- 46.** Der Hof empfahl die Festlegung der im Zuge der Untersuchungen zu erreichenden Ergebnisse und die Einführung von Leistungsindikatoren (Empfehlung 1).
- 47.** Was das Amt insgesamt sowie bestimmte Sektoren und geografische Gebiete angeht, so legt das OLAF nunmehr im jährlichen Managementplan klar bezifferte Ziele fest. Diese Ziele werden in den monatlichen Aktualisierungen des jährlichen Managementplans<sup>32</sup> überwacht, weitere Informationen werden in den monatlichen Managementberichten geliefert<sup>33</sup>.
- 48.** Hinsichtlich einzelner Untersuchungen wurden im Rahmen der ersten Bewertung nicht systematisch klare finanzielle Ziele für die Untersuchungsarbeit vorgegeben. Obwohl die betroffenen Beträge nicht immer das Hauptanliegen darstellen, sollte die erste Bewertung der eingegangenen Hinweise Aufschluss über die möglichen finanziellen Folgen und die Wiedereinziehungsmöglichkeiten geben.

<sup>31</sup> Siehe das vom Europäischen Rat im Dezember 2009 angenommene Stockholmer Programm, Ratsdokument 17024/09, S. 24.

<sup>32</sup> Aus der monatlichen Aktualisierung des jährlichen Managementplans sind zu ersehen: Prozentsatz der in bestimmten Sektoren und geografischen Gebieten eingeleiteten Untersuchungen, Follow-up-Fälle mit bestimmten Beträgen übersteigenden Auswirkungen, Prozentsatz der mit Folgemaßnahmen abgeschlossenen Fälle, Fallabschlussquote (eröffnete Fälle/abgeschlossene Fälle), Prozentsatz der innerhalb einer gewissen Zeit abgeschlossenen Fälle und Zahl der Fälle je Ermittler.

<sup>33</sup> Monatliche Managementberichte enthalten die Ergebnisse des laufenden Jahres zum jeweiligen Stand und für die vier vorangehenden Jahre im Hinblick auf die Gefängnisstrafen und wiedereingezogenen Beträge, ferner enthalten sie Angaben zur Dauer der Bewertungen, zu den Untersuchungen und Folgemaßnahmen.

## IN DEN ERGEBNISBERICHTEN SIND DIE VERFÜGBAREN INFORMATIONEN NICHT IN VOLLEM UMFANG AUSGEWERTET

49. Der Hof empfahl, dass die Ergebnisberichte des OLAF auf aussagekräftigen und zuverlässigen Daten beruhen sollten. Die Berichte sollten Vergleiche im Zeitverlauf ermöglichen und Leistungsindikatoren umfassen, die auf die tatsächlichen Ergebnisse abstellen (Empfehlung 11).
50. Folgende Berichte und Follow-up-Dokumente zu leistungsbezogenen Fragen werden vom OLAF verfasst: monatliche Aktualisierung des jährlichen Managementplans, monatliche Managementberichte, jährlicher Tätigkeitsbericht, jährlicher Bericht über die operativen Tätigkeiten und Ad-hoc-Berichte (wie der im Jahr 2008 erstellte Bericht über die Überprüfungen vor Ort).
51. Am Ende einer Untersuchung wird dem Exekutivausschuss ein abschließender Untersuchungsbericht unterbreitet. Der Exekutivausschuss gibt eine Empfehlung dahin gehend ab, ob der Fall mit oder ohne Folgemaßnahmen abzuschließen ist. Zu den Folgemaßnahmen gehören die Wiedereinzahlung von Mitteln und die Eröffnung von Strafverfahren<sup>34</sup>. Die Verantwortung für die Folgemaßnahmen liegt nicht beim OLAF, sondern bei den Generaldirektionen der Kommission und den nationalen Behörden. Die Aufgabe des OLAF besteht darin, optimale Voraussetzungen für die Folgemaßnahmen zu schaffen und zu überprüfen, ob Maßnahmen ergriffen wurden.
52. Aus **Tabelle 5** ist die Art und Weise der Darstellung der Informationen in den verschiedenen Dokumenten zu ersehen, die zu unterschiedlichen Zeiten (monatlich, jährlich oder ad hoc) und für einen unterschiedlichen Leserkreis (intern oder extern) erstellt werden.

<sup>34</sup> Im OLAF-Handbuch werden vier Arten von Folgemaßnahmen unterschieden: verwaltungsrechtliche, finanzielle, justizielle und disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen.

- 53.** Einen Überblick über die Leistung des OLAF zu erlangen, gestaltet sich schwierig. Die Informationen, die gegeben werden, verteilen sich auf verschiedene Dokumente, die unterschiedlichen Zwecken dienen und an unterschiedliche Adressaten gerichtet sind; zusätzliche, umfassendere Informationen, die im CMS verfügbar sind, werden nicht vorgelegt. Anhand des jährlichen Tätigkeitsberichts ist es dem Leser nicht möglich, die Leistungsdaten des OLAF im Zeitverlauf zu vergleichen, da er keine Zusammenfassung der wichtigsten Statistiken der Vorjahre enthält. Die jährlichen Berichte über die operativen Tätigkeiten liefern für eine Reihe von Indikatoren im Zusammenhang mit der Tätigkeit (eingegangene Hinweise, durchgeführte erste Bewertungen, Einleitungsbeschlüsse und durchschnittliche Dauer der Fallbearbeitung), den potenziellen Ergebnissen (Prozentsatz der mit Folgemaßnahmen abgeschlossenen Untersuchungen) und den tatsächlichen Ergebnissen (tatsächlich wiedereingezogene Beträge) Vergleiche mit den Vorjahren. Allerdings fehlt die wichtige Verknüpfung zwischen der Tätigkeit des OLAF (Zahl der im Laufe eines Jahres abgeschlossenen Fälle) und den daraus erwachsenen potenziellen (z. B. zwecks Wiedereinziehung ermittelte Beträge) als auch tatsächlichen (z. B. tatsächlich wiedereingezogene Beträge) Ergebnissen.

TABELLE 5

## VERFÜGBARKEIT DER LEISTUNGSINDIKATOREN

	Intern		Öffentlich		
	Monatliche Berichte		Jährliche Berichte		Einmalige Berichte
	Monatliche Aktualisierung des jährlichen Managementplans	Monatliche Managementberichte	Jährlicher Tätigkeitsbericht	Jährlicher Bericht über die operativen Tätigkeiten	2008 Bericht über Überprüfungen vor Ort
<b>Tätigkeit</b>					
Zahl der abgeschlossenen Untersuchungen	✓	✓	✓	✓	
<b>Potenzielle Ergebnisse</b>					
% der mit Folgemaßnahmen abgeschlossenen Untersuchungen	✓		✓	✓	
Zwecks Wiedereinziehung ermittelte Beträge aufgrund von Untersuchungen					✓
<b>Stakeholder-Zufriedenheit<sup>1</sup></b>					
Standpunkte der GD der Kommission					
<b>Tatsächliche Ergebnisse</b>					
Tatsächlich wiedereingezogene Beträge aufgrund von Untersuchungen					✓
Tatsächlich wiedereingezogene Beträge aufgrund sämtlicher Fälle		✓		✓	

<sup>1</sup> Im Jahr 2007 leitete das OLAF eine Erhebung zur Nutzerzufriedenheit ein, die wegen der niedrigen Rücklaufquote nicht aussagekräftig war (auf die 45 versandten Fragebögen gingen lediglich sechs Antworten ein). Das Amt hat operative Konferenzen mit den Generaldirektionen der Kommission eingeführt.

Quelle: OLAF-Berichte.

54. Aussagekräftig sind Indikatoren, die die Verknüpfung zwischen den Untersuchungen des OLAF und den potenziellen (z. B. wieder einzuziehende Beträge, Empfehlungen zur Eröffnung von Strafverfahren) und tatsächlichen Ergebnissen (z. B. tatsächlich wiedereingezogene Mittel, Fälle mit Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen) messen. Obgleich weitgehend außerhalb der Kontrolle des OLAF, hängen diese Ergebnisse auch von der Qualität und Rechtzeitigkeit der Untersuchungen des Amts ab.
55. Zuverlässig wären Indikatoren, die auf genauen Daten beruhen und auf kohärente Art und Weise dargelegt werden, um Vergleiche zwischen den Jahren und Sektoren (z. B. Landwirtschaft, Zölle, Außenhilfe) oder zwischen den Untersuchungsarten (intern, extern, Koordinierung und Amtshilfe) zu gestatten.
56. Im CMS sind Informationen zu den finanziellen, justiziellen und disziplinarrechtlichen Ergebnissen enthalten. Ferner werden dort Fälle erfasst, die ohne Folgemaßnahmen abgeschlossen wurden, wenn das OLAF die ursprünglichen Anschuldigungen widerlegen oder aber nicht erhärten konnte. Die Art der im CMS gespeicherten Informationen, über die jährlich Bericht erstattet werden könnte, ist aus **Anhang III** ersichtlich. Die Indikatoren beziehen sich auf die drei Auswirkungen, welche die OLAF-Aktivität haben kann: finanzielle, justizielle und bereichs- oder sektorspezifische Auswirkungen. Bezüglich der finanziellen und justiziellen Auswirkungen wird in den Tabellen Folgendes dargelegt:
- a) Tätigkeit (Zahl der abgeschlossenen Untersuchungen);
  - b) potenzielle Ergebnisse (mit Folgemaßnahmen abgeschlossene Untersuchungen, Empfehlungen zur Wiedereinzahlung von Mitteln oder zur Eröffnung von Strafverfahren oder disziplinarrechtlichen Verfahren);
  - c) tatsächliche Ergebnisse (tatsächlich wiedereingezogene Beträge oder verhängte Strafen).
57. Die Tabellen in **Anhang III** ergänzen die in den derzeitigen Berichten verfügbaren Informationen, indem sie die tatsächlichen Ergebnisse mit dem Jahr verknüpfen, in dem die Fälle abgeschlossen wurden. Mit dieser Art der Darstellung der Informationen sollen Wege aufgezeigt werden, wie über die im CMS verfügbaren Indikatoren berichtet werden kann und gleichzeitig zuverlässige Vergleiche im Zeitverlauf und zwischen Sektoren und Untersuchungsarten möglich sind. Zusätzliche Analysen und Erläuterungen vonseiten des OLAF würden dazu beitragen, in den Berichten des Amts ein vollständigeres Bild der Tätigkeitstrends und der Leistung zu zeichnen.

## KLARSTELLUNG DER ROLLE DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES

- 58.** Der Hof verfolgte die Empfehlung des Sonderberichts Nr. 1/2005 weiter, wonach die Rolle des Überwachungsausschusses geklärt werden sollte.

## ERNEUERUNG DER VERFAHREN NOCH NICHT ABGESCHLOSSEN

- 59.** Der Hof empfahl, die Rolle des Überwachungsausschusses zu klären, um jede Einmischung in den Ablauf der Untersuchungen auszuschalten (Empfehlung 16).
- 60.** Im Jahr 2006 änderte der Überwachungsausschuss seine Geschäftsordnung<sup>35</sup>. Der Ausschuss erstellte eine Reihe von Berichten und Stellungnahmen zu Managementfragen des OLAF, die darauf abstellten, die Unabhängigkeit des Amts zu stärken.
- 61.** Allerdings befand das Gericht erster Instanz in seinem Urteil von Juli 2008<sup>36</sup>, dass eine wichtige Funktion des Überwachungsausschusses darin besteht, die Rechte der Personen zu schützen, die von Untersuchungen des OLAF betroffen sind<sup>37</sup>. Nach dem Urteilspruch musste eine praktische Arbeitsregelung gefunden werden, um vor der Weiterleitung von Informationen an die nationalen Justizbehörden die Stellungnahme des Überwachungsausschusses einzuholen.
- 62.** Nach Maßgabe des neuen Handbuchs sind die Informationen mindestens fünf Arbeitstage vor der Weiterleitung bereitzustellen<sup>38</sup>. Im Juni 2010 vereinbarten das Amt und der Überwachungsausschuss ein neues Verfahren, wonach das Schreiben zur Übermittlung der Fälle an die nationalen Justizbehörden mindestens fünf Arbeitstage nach dem Vermerk zur Unterrichtung des Überwachungsausschusses über die bevorstehende Übermittlung unterzeichnet wird<sup>39</sup>. Das OLAF verpflichtete sich, etwaige Empfehlungen des Überwachungsausschusses zu berücksichtigen und fallweise vorzugehen.

<sup>35</sup> Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses des OLAF vom 24. August 2006 (ABl. L 33 vom 7.2.2007, S. 7).

<sup>36</sup> Rechtssache T-48/05 vom 8. Juli 2008.

<sup>37</sup> Im Urteil des Gerichts heißt es: „Unbestreitbar soll somit das Erfordernis, diesen Ausschuss vor der Übermittlung von Informationen an nationale Justizbehörden zu befragen, den Betroffenen Rechte verleihen.“ (Randnr. 168).

<sup>38</sup> OLAF-Handbuch – Operative Verfahren, 1. Dezember 2009, Ziffern 3.3.6.1.1 und 3.4.3.2.1.

<sup>39</sup> OLAF übermittelt dem Überwachungsausschuss einen zusammenfassenden Vermerk mit Angaben dazu, ob die betroffene Person unterrichtet und ihr das Recht auf Gegendarstellung eingeräumt wurde und ob bei der Fallbearbeitung die von den nationalen Behörden gesetzten Fristen eingehalten wurden.



- 63.** In Erwägung des Urteils des Gerichts erster Instanz gefährdet dieses Verfahren jedoch die Rechte der betroffenen Personen, da nicht festgelegt ist, welche Schritte einzuleiten sind, wenn der Überwachungsausschuss beschließt, eine Stellungnahme abzugeben. Das Fehlen verbindlicher diesbezüglicher Verfahren erschwert es einwandfrei festzustellen, dass der Überwachungsausschuss in die laufenden Untersuchungen nicht eingegriffen hat.
- 64.** Darüber hinaus leitet das OLAF in der Praxis immer dann, wenn seinem Kenntnisstand zufolge ein Fall bereits von den nationalen Justizbehörden behandelt wird, Informationen an die nationalen Behörden weiter, ohne den Überwachungsausschuss hiervon in Kenntnis zu setzen. Im Jahr 2009 waren beim OLAF neun Fälle vermerkt, in denen Informationen an die nationalen Behörden weitergeleitet wurden, ohne den Überwachungsausschuss zu unterrichten. Dies steht im Widerspruch zum Standpunkt des Gerichts erster Instanz, wonach die Verpflichtung zur Unterrichtung des Überwachungsausschusses nicht an Bedingungen geknüpft sei und keinerlei Gestaltungsspielraum lasse<sup>40</sup>.
- 65.** Die Mitglieder des Überwachungsausschusses werden vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission im gegenseitigen Einvernehmen ernannt (siehe Artikel 11 der OLAF-Verordnung). Die Amtszeit der Mitglieder beträgt drei Jahre; eine einmalige Wiederernennung ist zulässig. Nach Ablauf ihrer Amtszeit bleiben die Mitglieder so lange im Amt, bis sie wiederernannt oder ersetzt worden sind. Die Mitglieder des derzeitigen Überwachungsausschusses traten ihr Amt am 30. November 2005 an. Ihre Amtszeit lief am 29. November 2008 aus. Der Hof stellt fest, dass mehr als zwei Jahre später noch immer kein Beschluss ergangen ist, um die Mitglieder wiederzuernennen oder zu ersetzen. Eine solche Situation ist unbefriedigend.

<sup>40</sup> Im Urteil ist festgehalten, dass die Unterrichtung des Überwachungsausschusses vor der Übermittlung an die nationalen Justizbehörden zu erfolgen hat (Randnr. 164) und die Verpflichtung zur Unterrichtung des Überwachungsausschusses nicht an Bedingungen geknüpft ist und keinerlei Gestaltungsspielraum lässt (Randnr. 170).

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### NEUAUSRICHTUNG AUF DIE UNTERSUCHUNGSFUNKTION

66. Der vorangehende Bericht des Hofes enthielt sechs Empfehlungen mit dem Ziel der Neuausrichtung der Tätigkeiten des OLAF auf die Untersuchungsfunktion. Drei dieser die Aufgabe oder Abtrennung von Tätigkeiten betreffenden Empfehlungen (Empfehlungen 2, 14 und 15) waren nicht akzeptiert worden, und die drei übrigen wurden teilweise umgesetzt (Empfehlungen 7, 17 und 13). Infolgedessen behalten alle sechs Empfehlungen zur Neuausrichtung des OLAF auf seine Untersuchungsfunktion ihre Gültigkeit.
67. Unter dem Gesichtspunkt der Zuweisung seiner Ressourcen hat das Amt seinen Schwerpunkt nicht auf die Untersuchungsfunktion verlagert. Die Kommission betrachtet das OLAF als eine Betrugsbekämpfungsbehörde mit allumfassender Zuständigkeit und nicht als einen schwerpunktmäßig mit Untersuchungen befassten Dienst. Infolgedessen wurden die Empfehlungen des vorangehenden Berichts des Hofes, wie die Aufgabe der Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfungsstrategie und für die Verwaltung von Förderprogrammen nicht akzeptiert. Der Anteil der Mitarbeiter in den Untersuchungsdirectionen an der Gesamtmitarbeiterzahl des Amts belief sich im Januar 2010 auf 34 %. Aus dem Zeitmanagementsystem ergab sich, dass das Amt im Jahr 2009 insgesamt 37 % seiner Zeit für die Fallbearbeitung aufgewandt hat (siehe Ziffern 8-11).
68. Bei der Durchführung seiner Untersuchungen macht das OLAF nunmehr stärkeren Gebrauch von seinen Untersuchungsbefugnissen, beispielsweise um Überprüfungen vor Ort und Befragungen durchzuführen. Die mit Unterstützungstätigkeiten befassten Dienststellen des OLAF leisten ggf. ihren Beitrag zu den Untersuchungen, im Jahr 2009 brachten sie 25 % ihrer Zeit für derartige Unterstützungsaufgaben auf. In diesem Zusammenhang ermitteln die mit der strategischen Analyse befassten Referate Risikobereiche, doch löst deren Arbeit selten Untersuchungen aus (siehe Ziffern 12-18).

#### FOLGEEMPFEHLUNG 1

Das Amt sollte Zahl und Geschwindigkeit seiner Untersuchungen erhöhen. Zu diesem Zweck sollte es der Untersuchungstätigkeit als seiner Kernaufgabe anteilmäßig mehr Zeit widmen.

#### FOLGEEMPFEHLUNG 2

Die für die strategische Analyse zuständigen Referate sollten in stärkerem Maße zur Untersuchungsarbeit beitragen.

## VERBESSERUNG DER EFFIZIENZ DER UNTERSUCHUNGEN

69. Im vorangehenden Bericht des Hofes betrafen acht Empfehlungen die Verbesserung der Effizienz der Untersuchungen (Empfehlungen 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 und 12). Mit Ausnahme der Empfehlungen 3 und 12 wurden die Empfehlungen noch nicht voll und ganz umgesetzt und behalten somit ihre Gültigkeit.
70. Der vorangehende Bericht des Hofes enthielt Empfehlungen zur Sicherstellung eines klaren verfahrenstechnischen Rahmens für Untersuchungen und zur Verbesserung der Planung und Überwachung, um Untersuchungen zeitnah und effizient durchzuführen. Das Amt hat Maßnahmen ergriffen, um den verfahrenstechnischen Rahmen zu klären, indem es im Dezember 2009 ein neues Handbuch einführt und im Jahr 2008 eine praktische Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit Eurojust unterzeichnete. Weitere Maßnahmen, die das OLAF zur Verbesserung der Effizienz ergriffen hat, sind die Einführung eines Zeitmanagementsystems, die Entwicklung einer *De-minimis*-Politik zur Konzentration auf schwerwiegende und komplexe Fälle, der bessere Gebrauch des CMS (obwohl das System noch immer nicht voll genutzt wird), gezieltere Fortbildungsmaßnahmen, der Abbau der Zahl der Zeitbediensteten und die Aufspaltung des Exekutivausschusses in kleinere Gruppen.
71. Trotz der vom OLAF ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz stellten sich nur langsam Fortschritte ein, die nach wie vor unvollständig sind. Das neue Handbuch wurde erst im Dezember 2009 eingeführt, und am rechtlichen Rahmen hat sich seit dem letzten Bericht des Hofes nichts geändert. Obgleich das OLAF eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit Eurojust abschloss, hat es 2009 lediglich einen einzigen Fall an Eurojust übermittelt. Das ZMS wird zwar zur Erfassung der aufgebrauchten Zeit genutzt, doch werden die darin enthaltenen Informationen nicht für die Zwecke der Planung und Überwachung der Untersuchungen verwendet. Der Umfang der zu bewertenden Anfangshinweise ist erheblich angewachsen, und die Dauer dieser Bewertungen ist auf das Doppelte angestiegen. Die Untersuchungen erstrecken sich nach wie vor auf eine lange Zeit, was bisweilen auf externe Faktoren, gemeinhin aber auf interne Faktoren wie andere Prioritäten oder mangelnde Ressourcen zurückzuführen ist (siehe Ziffern 19-44).

## FOLGEEMPFEHLUNG 3

Der rechtliche Rahmen für die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten sollte dahin gehend abgeändert werden, dass die Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung vereinfacht und konsolidiert werden. Im Rahmen einer solchen Überarbeitung der Rechtsvorschriften sollten die Schwachstellen in Bezug auf die derzeitigen Befugnisse und Verfahren des OLAF behoben werden, insbesondere was die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den zuständigen Dienststellen in den Mitgliedstaaten angeht.

## FOLGEEMPFEHLUNG 4

Das Amt sollte seine Zusammenarbeit und Partnerschaft mit Eurojust weiter ausbauen. Eurojust kommt gemäß Artikel 85 AEUV die Aufgabe zu, die strafrechtlichen Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu koordinieren. Zu diesem Zweck sollte das OLAF Verfahren einrichten, um alle einschlägigen Fälle zu identifizieren, Eurojust zeitnah die diesbezüglichen Informationen übermitteln und über die Ergebnisse seiner Zusammenarbeit mit Eurojust regelmäßig berichten.

## FOLGEEMPFEHLUNG 5

In den vorläufigen Untersuchungsplänen sollten Ressourcenbedarf und Fristen veranschlagt sein. Diese Pläne sollten überwacht und aktualisiert werden, sobald die Untersuchungstätigkeit auf den Weg gebracht wurde. Die Informationen aus dem Zeitmanagementsystem (ZMS) sollten so genutzt werden, dass sie Ermittlern und Managern als ein wirkungsvolleres Instrument dienen.

## FOLGEEMPFEHLUNG 6

Die Gesamtdauer der Bewertungen und Untersuchungen sollte besser unter Kontrolle gehalten werden, damit die Wirkung der Untersuchungen verbessert wird und die verfügbaren Ressourcen besser eingesetzt werden. Zu diesem Zweck sollte der Exekutivausschuss eine Rolle bei der Überwachung langer und komplexer Untersuchungen spielen, um sicherzustellen, dass geeignete Schritte eingeleitet werden.

## BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER UNTERSUCHUNGSARBEIT

- 72.** Der vorangehende Bericht des Hofes enthielt zwei Empfehlungen hinsichtlich des Nachweises der Wirksamkeit der Untersuchungsarbeit (Empfehlungen 1 und 11). Obwohl diese Empfehlungen teilweise umgesetzt wurden, haben sie noch immer Gültigkeit.
- 73.** Im jährlichen Managementplan werden eindeutig quantifizierte Ziele für das Amt vorgegeben, die regelmäßig überwacht werden. Jedoch werden für die einzelnen Untersuchungen nicht systematisch klare finanzielle Zielsetzungen festgelegt (siehe Ziffern 45-48).
- 74.** Im CMS sind in beträchtlichem Umfang Informationen verfügbar, die einen Vergleich der Leistungsdaten des OLAF im Zeitverlauf und zwischen den verschiedenen Sektoren gestatten. Diese Statistiken betreffen die Aktivitäten (abgeschlossene Untersuchungen), die potenziellen Ergebnisse (mit Folgemaßnahmen abgeschlossene Untersuchungen, wiedereinzuziehender Betrag) und die tatsächlichen Ergebnisse (tatsächlich wiedereingezogener Betrag). Allerdings werden die Informationen zurzeit nicht in einem einzigen Dokument zusammengestellt, was es dem Leser ermöglichen würde, die Leistung des OLAF einzuschätzen. Im Zuge der 696 im Zeitraum 2004-2009 abgeschlossenen externen Untersuchungen wurden Beträge in Höhe von 656 Millionen Euro für die Wiedereinzahlung ermittelt, davon waren zum Zeitpunkt der Prüfung im April 2010 180 Millionen Euro tatsächlich bereits wiedereingezogen (siehe Ziffern 49-57).

### FOLGEEMPFEHLUNG 7

Klare Zielsetzungen für einzelne Untersuchungen sollten systematisch festgesetzt und aktualisiert werden, und über die Ergebnisse sollte im Hinblick auf die erreichten Zielsetzungen berichtet werden.

### FOLGEEMPFEHLUNG 8

Das CMS sollte bei der Entscheidungsfindung des Managements und zur Erstellung verbesserter Berichte umfassender genutzt werden. Die Leistungsstatistiken zu den Aktivitäten sowie zu den potenziellen und tatsächlichen Ergebnissen des OLAF sollten in einem einzigen Bericht präsentiert werden und Vergleiche im Zeitverlauf beinhalten.

## KLARSTELLUNG DER ROLLE DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES

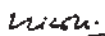
75. Der Hof empfahl in seinem vorangehenden Bericht, die Rolle des Überwachungsausschusses zu klären (Empfehlung 16). Einige Maßnahmen wurden bereits ergriffen, doch bleibt die Umsetzung unvollständig.
76. Aufgrund des Urteils des Gerichts erster Instanz von Juli 2008 wendet das OLAF nunmehr ein neues Verfahren an, wonach der Überwachungsausschuss vor der Übermittlung von Informationen an die nationalen Justizbehörden zu konsultieren ist. Allerdings sind im Rahmen dieses Verfahrens nicht die Schritte beschrieben, die es einzuleiten gilt, wenn der Überwachungsausschuss die Abgabe einer Stellungnahme beschließt. Abgesehen von der Rechtsprechung haben die Vorschriften zur Wahrung der Rechte der von Untersuchungen betroffenen Personen seit dem letzten Bericht des Hofes keine Änderung erfahren (siehe Ziffern 58-65).

### FOLGEEMPFEHLUNG 9

Der Überwachungsausschuss sollte im Einvernehmen mit dem Amt ein förmliches Verfahren festlegen, um die Vorgehensweise zu beschreiben, die es zu beachten gilt, wenn er beschließt, eine Stellungnahme zu einem ihm vorgelegten Fall abzugeben. Der rechtliche Rahmen sollte abgeändert werden mit dem Ziel, die Rechte der von Untersuchungen betroffenen Personen besser zu wahren.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Igors LUDBORŽS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. Februar 2011 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Präsident



# Anhörung zu Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF

37

## ANHANG I

### STAND DER UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN (SONDERBERICHT NR. 1/2005)<sup>1</sup>

Empfehlung	Akzeptiert	Umgesetzt <sup>2</sup>
<b>Empfehlungen zur Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amts auf seine Untersuchungsfunktion</b>		
<b>Aufgabe oder Abspaltung von nicht zur Kerntätigkeit gehörenden Aufgaben</b>		
7. Aufgabe von bestimmten Follow-up-Tätigkeiten (Beteiligung an Gerichtsverfahren und Wiedereinziehung von Mitteln) zugunsten der Anweisungsbefugten	Teilweise	Teilweise
14. Übertragung der Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfungsstrategie auf andere Kommissionsdienststellen	Nicht akzeptiert	Nein
15. Verlagerung der Zuständigkeit für die Verwaltung von Förderprogrammen (z.B. Pericles und Hercule) auf andere Kommissionsdienststellen	Nicht akzeptiert	Nein
2. Erwägung der Einrichtung eines eigenen Referats, das speziell Koordinierungs- und Amtshilfefunktionen gewidmet wäre, um den Ressourceneinsatz zu verbessern	Nicht akzeptiert	Nein
<b>Verbesserung des Beitrags der strategischen Dienste zur Untersuchungsfunktion</b>		
17. Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amts auf die Untersuchungsfunktion, die mit einer geänderten Führungs- und Verwaltungsstruktur und Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften einhergeht	Teilweise	Teilweise
13. Die für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen sollten sich um Verbesserung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten bemühen und Datenbanken einrichten, anhand deren Anomalien aufgedeckt und Untersuchungen eingeleitet werden können	Akzeptiert	Teilweise
<b>Empfehlungen zur Verbesserung der Effizienz der Untersuchungen</b>		
<b>Rechtlicher und verfahrenstechnischer Rahmen</b>		
8. Kodifizierung und Veröffentlichung einer Verfahrensregelung zur Wahrung der Rechte der Betroffenen in allen Untersuchungsstadien und zur Einrichtung von Kontrollen der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen	Akzeptiert	Teilweise
<b>Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten</b>		
9. Festschreibung der Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den Mitgliedstaaten im Wege von Rechtsvorschriften oder über den Abschluss von Vereinbarungen mit den nationalen Ermittlungsbehörden	Akzeptiert	Teilweise
<b>Planung</b>		
3. Bildung kleinerer Gruppen im Exekutivausschuss mit dem Ziel, klare Arbeitspläne und Zielsetzungen für die Untersuchungen vorzugeben	Akzeptiert	Ja
5. Einführung eines Zeiterfassungssystems in Verbindung mit Arbeitsplänen, die Zeitvorgaben für die Untersuchungen enthalten, damit die Arbeitsbelastung auf die Ressourcen abgestimmt wird und Verzögerungen vermieden werden	Akzeptiert	Teilweise
<b>Schwerpunkt auf Prioritäten</b>		
4. Überwachung des Untersuchungsprozesses mit dem Ziel, den Schwerpunkt auf die Prioritäten und die Beweiserhebung zu legen, indem die zu Gebote stehenden Untersuchungsmittel besser genutzt werden	Akzeptiert	Teilweise
<b>Zeitnahe Abschluss</b>		
6. Einführung einer Höchstdauer für Untersuchungen	Teilweise <sup>3</sup>	Teilweise <sup>4</sup>
<b>Unterstützung durch IT-Systeme und Personalentwicklung</b>		
10. Weiterentwicklung des Case Managements Systems (CMS) zu einem wirklichen Verwaltungssystem für Untersuchungen und größeres Angebot an Fortbildungsmaßnahmen für Ermittler auf dem Gebiet der Untersuchungstechniken, der Rechtsvorschriften und des schriftlichen Ausdrucks	Akzeptiert	Teilweise
12. Aufstellung eines Personalentwicklungsplans zur Behebung struktureller Probleme	Akzeptiert	Ja
<b>Empfehlungen zum Nachweis der Wirksamkeit der Untersuchungsarbeit</b>		
1. Festlegung der im Zuge der Untersuchungen zu erreichenden Ergebnisse und Einführung von Leistungsindikatoren zur Erfolgsbewertung	Akzeptiert	Teilweise
11. Erstellung zuverlässiger und aussagekräftiger Berichte über die erzielten Resultate, die auf tatsächlichen und nicht auf potenziellen Ergebnissen basieren	Akzeptiert	Teilweise
<b>Empfehlung für den Überwachungsausschuss zur Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF</b>		
16. Klarstellung der Rolle des Überwachungsausschusses, um jede Einmischung in den Ablauf der Untersuchungen auszuschalten	Akzeptiert	Teilweise

<sup>1</sup> Die Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 1/2005 waren nicht nummeriert. An dieser Stelle sind sie in der Reihenfolge ihres Auftretens im Bericht durchnummeriert.

<sup>2</sup> „Ja“ – Empfehlung umgesetzt; „Nein“ – Empfehlung nicht umgesetzt und noch gültig; „Teilweise“ – jeweils unterschiedlicher Grad der Umsetzung und weitere Maßnahmen empfohlen.

<sup>3</sup> In ihrer Antwort wies die Kommission auf ihren Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 hin, der die Frage der Höchstdauer der Untersuchungen regelt, indem er eine Höchstdauer von zwölf Monaten mit mehrfacher Verlängerungsmöglichkeit um sechs Monate vorsieht.

<sup>4</sup> Der rechtliche Rahmen wurde noch nicht abgeändert.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

38

ANHANG II

## OLAF-ORGANISATIONSPLAN<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Personalbestand im März 2010.

## ANHANG III

### POTENZIELLE INDIKATOREN

**TABELLE A – Indikatoren zu Aktivitäten sowie zu potenziellen und tatsächlichen finanziellen Ergebnissen<sup>1</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Insgesamt
Externe Untersuchungen	<b>Aktivitäten</b>						
	Abgeschlossene externe Untersuchungen	151	104	100	117	121	696
	<b>Potenzielle Ergebnisse</b>						
	Mit finanziellen Folgemaßnahmen	59	52	60	66	67	356
	Wiedereinzuziehende Beträge (Millionen Euro)	183,7	43,8	54,7	122,6	121,0	656,4
	<b>Tatsächliche Ergebnisse</b>						
	Wiedereingezogene Beträge (Millionen Euro)	73,0	8,8	9,2	43,8	28,3	179,7
	Abgeschriebene Beträge (Millionen Euro)	5,7	0,3	1,9	1,8	0,0	25,1
	Ausstehende Beträge (Millionen Euro)	105,0	34,7	43,6	77,0	92,7	451,6

<sup>1</sup> Die in der Tabelle aufgeführten Beträge sind dem Jahr zugeordnet, in dem die Folgemaßnahmen anliegen, unabhängig von dem Jahr, in dem die Gelder tatsächlich eingegangen sind. Die Tabelle zeigt daher nicht die wiedereingezogenen Beträge im Zusammenhang mit 2003 abgeschlossenen Fällen.

Quelle: OLAF – Stand: April 2010.

Aus **Tabelle A** sind im CMS im Zusammenhang mit den externen Untersuchungen erfasste Daten bezüglich der Aktivitäten (Zahl der abgeschlossenen Untersuchungen) sowie der potenziellen Ergebnisse (abgeschlossene Untersuchungen mit Folgemaßnahmen und Ermittlung der wiedereinzuziehenden Beträge) und der tatsächlichen Ergebnisse (tatsächlich wiedereingezogene Beträge) zu ersehen.

Während des Sechsjahreszeitraums von 2004-2009 waren 356 (51 %) der 696 abgeschlossenen externen Untersuchungen mit potenziellen finanziellen Folgemaßnahmen verbunden.

Für denselben Sechsjahreszeitraum betrug der zwecks Wiedereinzahlung ermittelte Betrag insgesamt 656,4 Millionen Euro. Der tatsächlich wiedereingezogene Gesamtbetrag belief sich im selben Zeitraum zum Zeitpunkt der Prüfung im April 2010 auf 179,7 Millionen Euro (27 %).

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

40

## ANHANG III

**TABELLE B – Indikatoren zu Aktivitäten sowie zu potenziellen und tatsächlichen Ergebnissen im Hinblick auf Gerichtsverfahren**

		Jahr der Empfehlung über Folgemaßnahmen						Insgesamt
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Externe Untersuchungen	<b>Tätigkeit</b>							
	Abgeschlossene Untersuchungen	151	104	100	117	121	103	<b>696</b>
	<b>Potenzielle Ergebnisse</b>							
	Mit justiziellen Folgemaßnahmen	33	46	32	42	55	32	<b>240</b>
	Im Zusammenhang stehende Verfahren	112	91	48	67	66	22	<b>406</b>
	<b>Tatsächliche Ergebnisse</b>							
	Abgewiesene Fälle	63	24	17	11	9	0	<b>124</b>
	Offene Fälle	26	55	28	51	57	16	<b>233</b>
	Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen	23	12	3	5	0	6	<b>49</b>
Interne Untersuchungen	Abgeschlossene Untersuchungen	39	30	31	34	25	37	<b>196</b>
	Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen	1	2	2	0	0	0	<b>5</b>
Koordinierung und Amtshilfe	Abgeschlossene Fälle	149	99	86	81	41	48	<b>504</b>
	Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen	182	63	17	39	19	2	<b>322</b>
Sämtliche Fälle	Abgeschlossene Fälle	339	233	217	232	187	188	<b>1 396</b>
	Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen	206	77	22	44	19	8	<b>376</b>
Interne Untersuchungen	Ausgelöste disziplinarrechtliche Maßnahmen	8	12	13	19	12	1	<b>65</b>

Quelle: OLAF – Stand: April 2010 (ein Fall kann mehrere Maßnahmen sowie sich anschließende Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen zur Folge haben).

Aus **Tabelle B** sind im CMS erfasste Daten bezüglich der Aktivitäten sowie der potenziellen und tatsächlichen Ergebnisse im justiziellen Bereich ersichtlich. Mit Blick auf den Sechsjahreszeitraum 2004-2009 können die folgenden Bemerkungen vorgebracht werden:

- Externe Untersuchungen: Von den 696 abgeschlossenen externen Untersuchungen kam es bei 240 (34 %) zu justiziellen Folgemaßnahmen, die zu 406 damit im Zusammenhang stehenden Verfahren führten, wovon 49 (12 %) Gerichtsurteile zur Folge hatten (einschließlich vier Freisprüche und elf Berufungsverfahren) und 124 Verfahren (30 %) abgewiesen wurden, während die Ergebnisse bei 233 Verfahren noch abzuwarten bleiben. Von den 124 abgewiesenen Fällen lag der Grund bei 76 (61 %) in der mangelnden Beweislage und bei neun (7 %) in der Verjährung.
- Interne Untersuchungen: Die Zahl der rechtskräftigen Urteile vonseiten von Justizbehörden ist bei internen Untersuchungen äußerst niedrig und beläuft sich auf fünf Urteile bezogen auf insgesamt 196 abgeschlossene Fälle, von denen 45 zu justiziellen Folgemaßnahmen und 62 damit im Zusammenhang stehenden Verfahren führten, wovon 16 abgewiesen wurden. Während dieses Zeitraums abgeschlossene interne Untersuchungen lösten ferner Disziplinarverfahren gegen 65 Personen aus.

## ANHANG III

- Koordinierungs- und Amtshilfefälle: Im Hinblick auf die Erzielung rechtskräftiger Urteile vonseiten der Justizbehörden bei Fällen, die im Zeitraum 2004-2009 mit Folgemaßnahmen abgeschlossen wurden, werden in diesem Bereich deutlich bessere Erfolge erzielt, als dies bei den internen und externen Untersuchungen der Fall ist.<sup>1</sup>

Die Tabelle veranschaulicht, wie unterschiedlich sich die Ergebnisse im justiziellen Bereich je nach den verschiedenen Fallkategorien gestalten. Die justiziellen Folgemaßnahmen erstrecken sich durchschnittlich auf 3,5 Jahre, bis sie abgeschlossen werden, was zum Teil die niedrigere Zahl der Geldbußen bzw. Gefängnis- oder Bewährungsstrafen in den letzten Jahren erklärt.

<sup>1</sup> Bei Koordinierungs- und Amtshilfefällen haben die nationalen Justizbehörden bereits den Beschluss gefasst, einen Fall zu behandeln, was die höhere Erfolgsquote bei diesen Fällen erklärt.

# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

42

## ANHANG III

**TABELLE C – Finanzielle Ergebnisse nach einzelnen Bereichen**

		Abge- schlossene Fälle 2004-2009	Abschluss mit finanziellen Folgebemaß- nahmen	Wiederein- zuziehende Beträge (Millionen Euro)	Bislang wiedereingezogene Beträge		Wiederein- ziehung je mit Folgebemaßnahmen abgeschlossenen Fall (Millionen Euro)
					(Millionen Euro)	%	
<b>Externe Unter- suchungen</b>	Landwirtschaft	92	49	136,8	5,5	1,7	0,11
	Zölle	102	69	306,6	112,9	35,4	1,64
	Außenhilfe	225	101	74,9	10,9	3,4	0,11
	Strukturfonds	124	76	124,2	46,6	14,6	0,61
	Sonstiges <sup>1</sup>	153	61	13,9	3,8	1,2	0,06
	Zwischensumme	696	356	656,4	179,7	56,4	0,50
<b>Interne Untersuchungen</b>		196	33	3,0	0,5	0,2	0,02
<b>Koordinierung und Amtshilfe</b>		504	201	877,0	138,3	43,4	0,69
<b>Insgesamt</b>		<b>1 396</b>	<b>590</b>	<b>1 536,4</b>	<b>318,5</b>	<b>100,0</b>	<b>0,54</b>

<sup>1</sup> Unter Sonstiges fallen direkte Ausgaben, Agenturen und Einrichtungen der EU und Handel.

Quelle: OLAF – Stand: April 2010.

**Tabelle C** enthält einen Vergleich der finanziellen Ergebnisse in den verschiedenen Sektoren. Auf dem Gebiet der externen Untersuchungen verzeichnete der Zollsektor den höchsten Anteil der wiedereinzuziehenden Beträge (20 %) und der tatsächlich wiedereingezogenen Beträge (35 %). In anderen Bereichen lagen die finanziellen Ergebnisse niedriger.

Während des Sechsjahreszeitraums (2004-2009) haben Koordinierungs- und Amtshilfefälle einen Anteil von 57 % (877 Millionen Euro von insgesamt 1 536 Millionen Euro) an den potenziell wiedereinzuziehenden Beträgen für das Amt insgesamt, und von 43 % (138 Millionen Euro von insgesamt 319 Millionen Euro) an den tatsächlich wiedereingezogenen Beträgen.

An der Wiedereinziehung je Untersuchung lässt sich der Durchschnittsbetrag in jedem Sektor ablesen, der je mit finanziellen Folgemaßnahmen abgeschlossenen Fall wiedereingezogen wurde (beispielsweise wurden bei insgesamt 49 Fällen im Landwirtschaftssektor 5,5 Millionen Euro wiedereingezogen, d. h. durchschnittlich 0,11 Millionen Euro je Fall).

Auch wenn die verschiedenen Bereiche nicht direkt vergleichbar sind, da sie verschiedene Falltypen aufweisen, macht die Tabelle die Unterschiede deutlich, die zwischen den einzelnen Bereichen in Bezug auf die je Fall wiedereingezogenen Durchschnittsbeträge bestehen.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### ZUSAMMENFASSUNG

#### I. - II.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Entwicklung des OLAF in den letzten elf Jahren gezeigt hat, dass das OLAF als allumfassender Betrugsbekämpfungsdienst bestens geeignet ist, die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Zu diesem Gesamtauftrag kommen drei ergänzende Aufgaben, und zwar die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen in völliger Unabhängigkeit, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation einer engen, regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden und die Mitwirkung an der Entwicklung der Regulierungstätigkeit und -strategie der Kommission im Bereich Betrugsbekämpfung. Die politische Tätigkeit des OLAF und seine Erfahrungen mit Untersuchungstätigkeiten kommen einander zugute.

Fast 75 % der Mitarbeiter sind in dem Sinne operativ, dass sie entweder Untersuchungen durchführen oder unterstützend tätig sind, und zwar sowohl in den Untersuchungsdirektionen als auch in den Unterstützungsdirektionen.

#### III.

Die Kommission teilt die Gesamtbeurteilung des Rechnungshofs über die Fortschritte des OLAF, insbesondere im Hinblick auf die Effizienz seiner Untersuchungen. Die Führungsebene des OLAF überwacht die Untersuchungen anhand von Arbeitsplänen, die im Fallverwaltungssystem (CMS) regelmäßig aktualisiert werden. Das OLAF ist einer ständigen Verbesserung seiner Managementinstrumente verpflichtet.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### IV.

Die Kommission erarbeitet gegenwärtig einen geänderten Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999. Dieser Vorschlag soll die Rechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen stärken und enthält Bestimmungen über ein Überprüfungsverfahren und die Zusammenarbeit mit Eurojust und Europol.

Die Kommission ist der Auffassung, dass bereits aufgrund der jetzigen Rechtsvorschriften die Rechte der Betroffenen geschützt sind und es eine unabhängige Kontrolle der Untersuchungstätigkeiten gibt, wozu die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs seit der Erklärung des Rechnungshofs im Jahr 2005 zunehmend beigetragen hat.

### V.

Die Berichte des OLAF werden ständig weiterentwickelt, um ihren praktischen Nutzen als Managementinstrument zu verbessern. Das OLAF prüft, ob dem jährlichen Bericht über die operativen Tätigkeiten ein statistischer Anhang beigelegt werden kann, der einen besseren Vergleich der Leistungsindikatoren ermöglicht.

### VI.

Durch den Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung Nr. 1073/1999 sollen die Rechte der Betroffenen gestärkt und mehr in den Vordergrund gestellt werden.

Die Rechte der Betroffenen werden bereits durch die bestehenden Rechtsvorschriften sowie durch die nationalen Gerichte und die sich rasch entwickelnde ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs geschützt.

### VII.

- a) Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Dauer der Untersuchungen ein Bereich ist, der weiter verbessert werden könnte.

Das OLAF tut alles, um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit seiner Untersuchungstätigkeit, die nach wie vor seine Kernaufgabe ist, zu verbessern. Ferner prüft das OLAF die Möglichkeit, den Anteil der für Untersuchungstätigkeiten aufgewandten Zeit zu erhöhen.

Im Hinblick auf eine effiziente Ressourcennutzung bearbeitet das OLAF in erster Linie schwerwiegende Fälle und wendet zunehmend Schwellenbeträge (Mindestschadensbeträge) an.

- b) Das OLAF verwendet bereits Anfangsarbeitspläne, die es weiterentwickeln will, um die Gesamtplanung zu verbessern.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass das OLAF die Gesamtdauer der Bewertungen und der Untersuchungen verringern sollte. Die Bearbeitungszeit ist für das OLAF ein wichtiger Leistungsindikator und sollte soweit wie möglich verringert werden, insbesondere durch die verbesserte Überwachung komplexer Untersuchungen.

Entsprechend dem jetzigen Regulierungsrahmen gibt der Exekutivausschuss Empfehlungen zu grundlegenden Entscheidungen über die Bearbeitung der Fälle ab. Es ist jedoch Aufgabe der Führungsebene, die Untersuchungspläne regelmäßig zu überprüfen, ihre Entwicklung zu steuern und Entscheidungen im Hinblick auf die Einhaltung von Fristen und die Beschleunigung von Untersuchungen, wo immer möglich, zu treffen. Nach Auffassung des OLAF wird durch die Beteiligung des Exekutivausschusses an der Überwachung die Verantwortung der Führungsebene des OLAF verwässert.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### ANMERKUNGEN

- c) Die Berichte des OLAF richten sich an unterschiedliche Empfänger, darunter die interne Verwaltung und externe Stellen. Das OLAF bemüht sich um eine weitere Verbesserung dieser Berichte.
- d) Das OLAF und der Überwachungsausschuss haben ein angemessenes Verfahren festgelegt und umgesetzt, das sowohl die Verpflichtung des OLAF, den Überwachungsausschuss vor der Übermittlung von Fallakten an die nationalen Justizbehörden zu unterrichten, als auch der Unabhängigkeit der Untersuchungen des OLAF-Generaldirektors Rechnung trägt. Das OLAF berücksichtigt Ratschläge des Überwachungsausschusses und reagiert von Fall zu Fall. Ein formelles Verfahren, das es dem Überwachungsausschuss ermöglicht, in laufende Fälle einzugreifen, könnte als Einmischung in die Unabhängigkeit des OLAF-Generaldirektors angesehen werden.

### EINLEITUNG

#### **Kasten 1 – Rolle und Aufgaben des OLAF Wichtigste Ziele und Tätigkeiten**

Ziel des Entwurfs des überarbeiteten Vorschlags zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 ist es, die Aufgabe des OLAF bei der Förderung und Koordinierung eines intensiveren Austauschs von operativen Erfahrungen und bewährten Verfahren sowie bei der Unterstützung gemeinsamer Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung stärker herauszustellen.

**6.** Die Kommission stellt fest, dass das OLAF bei einigen Fällen eine unterschiedliche Auffassung bezüglich der Falleinstufung zum Ausdruck gebracht hat.

**9.** Das OLAF hat seine finanziellen Folgemaßnahmen auf bedeutende Fälle konzentriert, bei denen die finanziellen Auswirkungen die für bestimmte Bereiche und Verfahrensarten festgelegten Schwellbeträge erreichen.

**10.** Die Angabe „34 %“ entspricht für sich genommen nicht dem Anteil der für Untersuchungen eingesetzten OLAF-Ressourcen. Von den mit Untersuchungstätigkeiten betrauten Mitarbeitern sind fast 75 % mit der Bearbeitung operativer Fälle beschäftigt, d. h. auch mit Untersuchungstätigkeiten. Die Aufteilung nach Direktionen entspricht somit nicht dem Anteil der mit Untersuchungen beschäftigten Mitarbeiter.

**11.** Obwohl die Angabe 37 % aus dem Zeitmanagementsystem (TMS) stammt, gibt sie nicht vollständig die tatsächliche Situation wieder. Insbesondere verwenden die Untersuchungsbeauftragten der Direktionen A und B regelmäßig die Kategorie „Management und Verwaltung“, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und z. B. rein fallbezogene Berichte erstellen. Auch die mittlere und die höhere Führungsebene sowie die Sekretariate der Untersuchungsreferate verwenden diese Kategorie häufig für fallbezogene Büroarbeiten. Das OLAF wird prüfen, wie das ZMS besser genutzt werden kann, um der Arbeitsverteilung stärker Rechnung zu tragen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**13.**

Zur Verbesserung der Führungsstruktur enthält der überarbeitete Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 u. a. eine Bestimmung über den „Meinungsaustausch“ zwischen den EU-Organen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat) und dem OLAF über wichtige Fragen seiner strategischen Arbeitsprioritäten.

**17.**

Das OLAF hat an mehrere Kommissionsdienststellen spezielle Empfehlungen gerichtet, um nach einer Analyse seiner operativen Fälle die Betrugsprävention zu verbessern.

**18.**

Laut Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>1</sup> sind für die Einleitung einer Untersuchung „hinreichend ernsthafte Verdachtsmomente“ notwendig. Dies bedeutet, dass das OLAF nicht befugt ist, Untersuchungen allein auf der Grundlage von Risikobewertungen durchzuführen, ohne dass ernsthafte Verdachtsmomente vorliegen. Seit 2007 hat das OLAF mehr als zehn strategische Informationsanalysen für die Dienststellen der Kommission und die Mitgliedstaaten erstellt, die spezifische Empfehlungen zur wesentlichen Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Unregelmäßigkeiten und Betrug enthalten.

**21.**

Es obliegt in erster Linie der Führungsebene, dafür zu sorgen, dass klare Fallpläne und Ziele festgelegt und regelmäßig kontrolliert werden.

Der Exekutivausschuss gibt Empfehlungen zu grundlegenden Entscheidungen im Zusammenhang mit der Fallbearbeitung.

<sup>1</sup> C-11/00 Kommission gegen EZB; C-15/00 Kommission gegen EIB vom 10. Juli 2003.

Nach Auffassung des OLAF wird durch die Beteiligung des Exekutivausschusses an der Überwachung die Verantwortung der Führungsebene des OLAF verwässert.

**22.**

Das Zeitmanagementsystem wurde entwickelt, um dem Management einen allgemeinen Überblick zu verschaffen, wie viel Zeit für 20 vordefinierte Aktivitäten (Untersuchungen, Folgemaßnahmen, „Intelligence“-Arbeit, Verwaltung usw.) verwendet wird. Diese Informationen werden in einem monatlichen Bericht für jede Organisationseinheit zusammengestellt, so dass die Führungsebene die Ressourcenzuordnung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs überprüfen und die höhere Führungsebene eine Ressourcenzuweisung auf der Ebene des gesamten Amtes einleiten kann. Die vorhandenen Merkmale zur Fallverwaltung im CMS werden im Hinblick auf eine Ausweitung seiner Fallplanungsmöglichkeiten überprüft.

**23.**

Die Kommission teilt die Auffassung, dass Arbeitspläne zur Wirksamkeit der Untersuchungen beitragen. Das OLAF-Handbuch beschreibt bereits die Grundelemente erster Arbeitspläne, in denen der Umfang und die Untersuchungsschritte insoweit beschrieben werden sollen, als sie zu diesem Zeitpunkt vorausgesehen werden können. Wenn eine Untersuchung aufgenommen wird, ist jedoch kaum vorhersehbar, wohin sie führen wird. Da sich die Umstände aus Gründen, die das OLAF nicht zu vertreten hat, ändern können, stehen die Untersuchungsbeauftragten und ihre Vorgesetzten in ständiger Verbindung und ändern die Arbeitspläne bei Bedarf.

Der erste Arbeitsplan und die anschließenden Aktualisierungen werden alle im CMS erfasst.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Lichte der Anmerkungen des Rechnungshofs

- wird das OLAF dafür Sorge tragen, dass die ersten Arbeitspläne stets Angaben zu den Zielen und zum Umfang der Untersuchung und zu den geschätzten finanziellen Auswirkungen beinhalten. Falls zu einem so frühen Zeitpunkt möglich, werden die Pläne auch eine erste Schätzung der erforderlichen Ressourcen und Angaben zu möglichen Dienstreisen und einen wahrscheinlichen Zeitrahmen enthalten.
- verpflichtet sich das OLAF, die Überwachung und Aktualisierung der Arbeitspläne regelmäßig zu verbessern.
- Bezüglich des Zeitmanagementsystems siehe die Antwort zu Ziffer 22<sup>2</sup>.

### 26.

Es ist hervorzuheben, dass das übergeordnete Ziel des OLAF der Schutz der finanziellen Interessen der EU ist. Die Zahl der Fälle ist kein angemessener Parameter zur Beurteilung der Leistung des OLAF. Da es die Politik des OLAF ist, sich auf schwerwiegendere und komplexere Fälle zu konzentrieren, bei denen seine Beteiligung zu einem eindeutigen Mehrwert führt, kann die Tatsache, dass die Zahl und die Dauer der Untersuchungen weitgehend stabil geblieben ist, als Leistung betrachtet werden.

<sup>2</sup> Bei den beiden in Fußnote 10 erwähnten Fällen handelt es sich um Ausnahmen, und das OLAF wird in dieser Hinsicht seine Verfahren überprüfen.

### 27.

Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass die Einführung einer Höchstdauer für Untersuchungen im Sinne einer absoluten Obergrenze angemessen wäre. Wegen der besonderen Art einer Untersuchung und ihrer Unwägbarkeiten kann eine Höchstdauer nicht festgelegt werden. Aufgrund seiner praktischen Erfahrungen und der verschiedenen Faktoren, die den Verlauf einer Untersuchung beeinflussen, hat sich das OLAF in seinem jährlichen Managementplan (AMP) für 2010 das realistische Ziel gesetzt, 75 % der Fälle innerhalb von 24 Monaten abzuschließen. Dies ist keine Höchstdauer, sondern ein Ziel, das einen notwendigen Grad an Flexibilität ermöglicht.

Es ist vorgesehen, dass der Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung Nr. 1073/1999 Bestimmungen zur Verbesserung der Überwachung der Untersuchungsdauer enthält.

### 28.

Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Dauer der Untersuchungen ein wichtiger Leistungsindikator für die operativen Verfahren des OLAF ist. Als solcher wird sie auch im jährlichen Managementplan des OLAF betrachtet. Andererseits müssen die Ziele realistisch sein und die tatsächlichen operativen Umstände berücksichtigen.

Die Kommission erinnert daran, dass die Bestimmung über Neunmonatsberichte in der Verordnung Nr. 1073/1999 keine Frist für den Untersuchungsabschluss darstellt<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Die Verpflichtung, dem Überwachungsausschuss über Fälle Bericht zu erstatten, die nach neun Monaten noch nicht abgeschlossen sind, ist im Zusammenhang mit der Aufgabe des Überwachungsausschusses zu sehen, die Unabhängigkeit des Amtes zu stärken. Historisch gesehen war es der Zweck dieser Berichtspflicht, eine Einmischung der Organe in die unabhängige Fallbearbeitung durch das OLAF zu verhindern.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Das im jährlichen Managementplan des OLAF gesteckte Ziel von 24 Monaten ist realistisch, wenn man die operative Erfahrung des OLAF und die verschiedenen Faktoren, die den Ablauf der Untersuchungen beeinflussen (z. B. die Abhängigkeit des OLAF von der Mitwirkung der Mitgliedstaaten oder von Drittländern), berücksichtigt. Allerdings gibt es kein Patentrezept. Aufgrund dieser Faktoren prüft das OLAF die Möglichkeit, bei der angestrebten Bearbeitungsdauer nach den unterschiedlichen Fallarten zu unterscheiden und gleichzeitig an der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 24 Monaten festzuhalten.

### **29-30.**

Zusätzlich zu den Neun- und Achtzehnmonatsberichten findet eine laufende Überwachung der Bearbeitungsdauer durch die Führungsebene statt.

Monatlich werden für das Management Statistiken erstellt, die besonders auf länger andauernde Fälle hinweisen. Diese werden regelmäßig in den Sitzungen der Direktoren erörtert.

Hinsichtlich der Rolle des Exekutivausschusses siehe die Antwort zu Ziffer 21.

Der überarbeitete Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 sieht verstärkte Kontrollen der Untersuchungsdauer vor, wozu auch die rechtzeitige Unterrichtung des Überwachungsausschusses gehört.

### **31.**

Auch wenn die Zahl der Fälle pro Untersuchungsbeauftragtem in den Direktionen für Untersuchungen und operative Aktivitäten gesunken sein dürfte, hat die Zahl der zu bewertenden eingehenden Hinweise beträchtlich zugenommen, was erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtbelastung der Untersuchungsbeauftragten hat.

Da sich das OLAF auf die schwerwiegenderen Fälle konzentriert, entspricht ihre Bearbeitungsdauer ihrer zunehmenden Komplexität.

Das OLAF ist bemüht, die Untersuchungsdauer durch effizientes Management unter Kontrolle zu behalten. Siehe auch die Antworten zu Ziffer 29-30.

### **32.**

Wie bereits erwähnt, hat die Zahl der eingehenden Hinweise erheblich zugenommen, und das OLAF beabsichtigt, ein Verfahren für eine effizientere und genauere Verarbeitung der Informationen in der Bewertungsphase einzuführen. Hierzu gehören ein vorgeschaltetes Filtersystem und gegebenenfalls eine Informationsanalyse.

### **33.**

In vielen Fällen, in denen Anfangshinweise mit externen Stellen, Mitgliedstaaten und Behörden aus Drittländern abgeklärt werden müssen, hängt das OLAF im Hinblick auf eine fristgerechte Reaktion von seinen externen Partnern ab und muss auf ihren guten Willen und ihre Zusammenarbeit vertrauen. Obwohl das OLAF viel in die Verbesserung dieser Beziehungen investiert, um Verzögerungen bei der Weitergabe von Informationen zu verringern, bleibt dies ein Faktor, auf den es kaum Einfluss hat.

Die zwei- und sechsmonatigen Leitlinien für Bewertungen hat das OLAF zum Zwecke der Arbeitsüberwachung selbst eingeführt. Dabei handelt es sich nicht um vorgeschriebene Fristen. Die zunehmende Anwendung der (in einem Anhang zum OLAF-Handbuch festgelegten) *De-minimis*-Leitlinien dürfte mittel- bis langfristig Fortschritte bei der Verringerung der Bewertungsdauer ermöglichen.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**35.**

Das OLAF hat, was die Unterrichtung der Betroffenen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anbelangt, erhebliche Fortschritte erzielt. Erreicht wurde dies auf transparente Weise anhand eines mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDPS) vereinbarten Plans. Das OLAF hat die Rückstände im Datenschutzbereich, die bei bestimmten Gruppen von Untersuchungen, die vor Einrichtung des Datenschutzmoduls eingeleitet wurden, bestanden, aufgearbeitet und die fünf offenen Fälle entsprechend bearbeitet.

Obwohl der Datenschutzbeauftragte zu allen vom Rechnungshof im Zusammenhang mit den Vorabprüfungen der Untersuchungen und Folgemaßnahmen des OLAF genannten Aspekten angehört wurde, ist das OLAF bereit, den Datenschutzbeauftragten erneut zu dieser speziellen Frage anzuhören.

**37.**

Zum 1. Januar 2011 hat das OLAF sein Ziel erreicht und die Zahl seiner Zeitbediensteten auf 21 % gesenkt.

**39.**

Durch den Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung Nr. 1073/1999 sollen die Rechte des Betroffenen gestärkt und stärker herausgestellt werden. Ferner soll ein unabhängiges Überprüfungsverfahren eingeführt werden, um etwaigen Beschwerden von Betroffenen, die der Auffassung sind, dass das OLAF ihre Verfahrensrechte nicht gewahrt hat, nachgehen zu können.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Rechte der Betroffenen bereits durch die bestehenden Rechtsvorschriften geschützt sind und dass es eine unabhängige Kontrolle der Untersuchungstätigkeiten gibt, zu der die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs seit der Erklärung des Rechnungshofs im Jahr 2005 zunehmend beigetragen hat. Obwohl der Gerichtshof der Auffassung ist, dass die Untersuchungen des OLAF (einschließlich der abschließenden Untersuchungsberichte) nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können<sup>4</sup>, trägt der Gerichtshof zu einer unabhängigen Kontrolle dieser Untersuchungen bei, indem er Klagen auf Schadensersatz zulässt<sup>5</sup>. Die Beweisaufnahme hat rechtmäßig zu erfolgen, um zu gewährleisten, dass die nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden die Beweise in ihren Verfahren verwenden können. Dies gilt auch für Verwaltungs- und Einziehungsverfahren, die von den Anweisungsbefugten einzuleiten sind. Darüber hinaus enthält das OLAF-Handbuch eindeutige interne Leitlinien für Untersuchungsbeauftragte zur Durchführung einer Untersuchung.

**41.**

Das OLAF kann seine Partner nicht zwingen, zeitnah zu reagieren, und vertraut auf ihren guten Willen und ihre Zusammenarbeit. Obwohl das OLAF viel in die Verbesserung dieser Beziehungen investiert, bleibt dieser Faktor weitgehend seinem Einfluss entzogen.

<sup>4</sup> Siehe die Rechtssachen T-193/04 (Tillack gegen Kommission) vom 4. Oktober 2006 und T-261/09P (Violetti und Schmit) vom 20. Mai 2010.

<sup>5</sup> Siehe die Rechtssachen T-48/05 (Franchet und Byk gegen Kommission) vom 8. Juli 2008, F-5/07 und 7/05 (Violetti gegen Kommission) vom 28. April 2009 und F-72/06 (Verheyden gegen Kommission) vom 28. April 2009.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Ausgaben hat die Kommission bereits Maßnahmen zur Lösung dieses Problems ergriffen. Im Jahr 2009 haben die meisten Mitgliedstaaten auf dem Fragebogen für den jährlichen Bericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Betrugsbekämpfung für das Jahr 2008 die vollständigen Kontaktadressen der nationalen Behörden für alle Ausgabenbereiche, einschließlich der direkten Ausgaben, mitgeteilt, so dass die Untersuchungsbeauftragten des OLAF die zuständige Behörde rechtzeitig vor der Kontrolle ermitteln und kontaktieren können. Das OLAF wird in engem Kontakt zu den Mitgliedstaaten bleiben, damit diese Angaben fortlaufend aktualisiert werden können. In dem Bericht für 2009 empfiehlt die Kommission allen Mitgliedstaaten dringend die Benennung einer nationalen Verwaltungs- und Justizbehörde mit Befugnissen im Bereich der Direktausgaben, da in allen Bereichen des EU-Haushalts ein einheitlicher Schutz der finanziellen Interessen gewährleistet sein muss. Es ist vorgesehen, dass zur Behandlung dieser Frage in der Neufassung der Verordnung 1073/1999 vorgeschlagen wird, dass jeder Mitgliedstaat eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) einrichtet.

**43.** Die praktische Vereinbarung bietet einen Rahmen für die jeweilige Zusammenarbeit. Es gibt eine gemeinsame Vereinbarung zwischen dem OLAF und Eurojust, dass der Text zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwaltung in der Praxis nicht wörtlich ausgelegt wird, sondern sich die Zusammenarbeit auf komplexe und heikle Strafsachen konzentriert sowie darauf, wo sie zu Mehrwert führt. Für diese Zusammenarbeit wurde ein Verbindungsgruppe OLAF-Eurojust eingesetzt, die regelmäßig zusammentritt. Ferner veranstalten das OLAF und Eurojust regelmäßige Austauschmaßnahmen, um das Verständnis für ihre jeweiligen Aufgaben weiter zu verbessern.

**44.**

Die Kommission prüft aufmerksam die Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Eurojust und die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft bietet. Die Kommission plant eine Mitteilung über die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft auf der Grundlage von Eurojust sowie weitere Überlegungen zur Zusammenarbeit mit allen Beteiligten einschließlich des OLAF. Das OLAF ist über diese Perspektive vollständig unterrichtet und wird die Zusammenarbeit weiter verbessern. Es ist geplant, in der überarbeiteten Verordnung Nr. 1073/1999 Vorschriften für eine engere Zusammenarbeit zwischen Eurojust und dem OLAF festzulegen. Auf dieser Rechtsgrundlage könnte das OLAF Kooperationsvereinbarungen mit Eurojust und Eurojust eingehen. In dem neuen Vorschlag ist zudem eine Ausweitung des Informationsaustauschs zwischen dem OLAF und Eurojust vorgesehen.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 43.

**48.**

Das OLAF bemüht sich nach Kräften um die Evaluierung und Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen betrügerischer Tätigkeiten. Gleichwohl ist es nicht immer möglich, bereits zu Beginn die Höhe der wiedereinzuziehenden Beträge zu quantifizieren, so dass die möglichen finanziellen Folgen nicht immer als eindeutiges „Ziel“ einer Untersuchung angesehen werden können.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF kann nicht allein nach finanziellen Gesichtspunkten bewertet werden. Das OLAF sammelt Beweismaterial sowohl für als auch gegen die Betroffenen, so dass die Feststellung, dass gegen eine Person nichts unternommen werden muss, auch als positives Ergebnis zu sehen ist. Ebenso kann ein Fall mit begrenzten unmittelbaren finanziellen Auswirkungen durchaus erhebliche längerfristige finanzielle Auswirkungen haben, sobald die gewonnenen Erfahrungen ihren Niederschlag in verbesserten Verfahren gefunden haben.

### 51.

Das OLAF erfüllt kommt durchaus seiner Aufgabe nach, die Bedingungen für Folgemaßnahmen zu optimieren. In vielen Fällen wären Folgemaßnahmen ohne die Unterstützung des OLAF nicht erfolgreich gewesen.

### 52.

Tabelle 5 des Rechnungshofsberichts vergleicht die für Managementzwecke verfügbaren Informationen mit den jährlichen Berichten. Die Managementinformationen sind notwendigerweise detaillierter, damit die Führungskräfte ihre Aufgaben wahrnehmen können. Das OLAF ist einverstanden, vergleichbare Informationen im Laufe der Zeit zu veröffentlichen, um die Ergebnisse deutlicher herauszustellen, behält sich jedoch das Recht vor, detailliertere Informationen nur zu Managementzwecken zu erarbeiten.

### 53.

Das OLAF wird prüfen, wie es seinen jährlichen Tätigkeitsbericht, bei dem es im Gegensatz zu seinen anderen Berichten einen gewissen Spielraum hat, weiter verbessern kann.

### 56. – 57.

Die Kommission begrüßt die Idee, die Berichterstattung des OLAF weiter zu verbessern, damit verlässliche Langzeitvergleiche möglich werden.

Der Vorschlag wird sorgfältig geprüft werden. Allerdings müssen schwierige technische Probleme berücksichtigt und gelöst werden, insbesondere in Bezug auf Verzögerungen und die Datenqualität.

### 60.

Die Kommission stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs zu. Allerdings sind die Beziehungen zwischen dem OLAF und dem Überwachungsausschuss seit dem vorigen Audit weit fruchtbarer geworden.

### 63.

Die Rechte der Betroffenen werden bereits jetzt von den bestehenden Rechtsvorschriften geschützt. Ein formelles Verfahren vonseiten des OLAF oder des Überwachungsausschusses im Hinblick auf das Eingreifen des Überwachungsausschusses in dieser Frage in laufenden Einzelfällen könnte als Einmischung in die Unabhängigkeit des OLAF-Generaldirektors bei Untersuchungen angesehen werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

**64.** Hinsichtlich der Frage, ob der Überwachungsausschuss unterrichtet werden muss, wenn das OLAF Informationen an die nationalen Justizbehörden in Fällen weiterleitet, die bereits von den nationalen Justizbehörden behandelt werden, findet sich in Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1073/1999 keine definitive Antwort. Die Bestimmung könnte streng (d. h. als sich nur auf interne Fälle beziehend) oder aber weit ausgelegt werden. Das OLAF ist bereit, eine extensive Auslegung anzuwenden, d. h. auch bei externen Fällen eine Unterrichtung vorzunehmen, da dies die Überwachungstätigkeit des Überwachungsausschusses erleichtern würde. Was bereits laufende Strafverfahren auf nationaler Ebene anbelangt, hält es das OLAF für angemessen, den Ausschuss über diese Fälle zu informieren, sofern eine externe oder interne Untersuchung eingeleitet wurde und das OLAF Untersuchungen aufgenommen hat.

Das OLAF wendet diese Auslegung bereits in der Praxis an.

**65.** Durch den Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 15. Februar 2011 wird das Mandat der gegenwärtigen Mitglieder des Überwachungsausschusses bis zum 30. November 2011 verlängert.

**67.** Die Kommission wiederholt ihre Auffassung, dass das OLAF an der Entwicklung ihrer Politik und Strategie im Bereich der Betrugsbekämpfung weiterhin mitwirken soll. Die politische Tätigkeit des OLAF und seine Erfahrungen mit Untersuchungstätigkeiten kommen einander zugute.

Die Angabe 34 % entspricht für sich genommen nicht dem Anteil der für Untersuchungen eingesetzten OLAF-Ressourcen. Von den mit Untersuchungstätigkeiten betrauten Mitarbeitern sind fast 75 % mit der Bearbeitung operativer Fälle befasst, d. h. auch mit der Unterstützung der Untersuchungstätigkeiten. Die Aufteilung nach Direktionen entspricht somit nicht dem Anteil der mit Untersuchungen beschäftigten Mitarbeiter.

Obwohl die Angabe 37 % aus dem Zeitmanagementsystem stammt, gibt sie nicht vollständig die tatsächliche Situation wieder. Siehe auch die Antwort zu Ziffer 11.

**68.** Die Kommission begrüßt die Feststellung des Rechnungshofs, dass das OLAF nunmehr stärkeren Gebrauch von seinen Untersuchungsbefugnissen macht.

Hauptziel der strategischen „Intelligence“-Arbeit ist die Erkennung von Betrugsmustern und die Aufdeckung sektorspezifischer und sonstiger Risiken zur Unterstützung der operativen Tätigkeiten und der Betrugsprävention.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Neben dieser den Mitgliedstaaten angebotenen Unterstützung durch strategische „Intelligence“-Arbeit leistet das OLAF einen erheblichen Beitrag zur Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission. Beispielsweise hat das OLAF nach einer Analyse seiner operativen Fälle mehreren Kommissionsdienststellen spezielle Empfehlungen zur Verbesserung der Betrugsprävention gegeben.

### **Folgeempfehlung 1**

Diese Empfehlung wird teilweise akzeptiert. Die Dauer der Untersuchungen ist ein Bereich, der weiter verbessert werden könnte (siehe auch die Antworten zu Ziffer 27-29). Da jedoch das OLAF die schwerwiegenden Fälle bearbeitet und als Kriterium für die etwaige Untersuchungseinleitung zunehmend auf finanzielle Schwellbeträge zurückgreift, bedeutet der steigende Zeitaufwand für Untersuchungen nicht unbedingt, dass die Zahl der Untersuchungen zunimmt. Außerdem ist die Zahl der Fälle nicht der einzige Indikator für die Beurteilung der Leistung des OLAF.

Das OLAF wird alles tun, um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit seiner Untersuchungstätigkeit, die nach wie vor seine Kernaufgabe ist, zu verbessern. Ferner wird das OLAF prüfen, ob der Anteil der für Untersuchungstätigkeiten aufgewandten Zeit erhöht werden kann.

### **Folgeempfehlung 2**

Diese Empfehlung wird akzeptiert.

### **71.**

Die Kommission ist der Auffassung, dass das OLAF seit dem Audit des Jahres 2005 erhebliche Fortschritte erzielt hat:

- Ab 2005 bis zur Einführung der vierten Ausgabe des Handbuchs im Dezember 2009 diente die vorherige Fassung des Handbuchs den Untersuchungsbeauftragten als wertvolles Hilfsmittel;
- die Zusammenarbeit mit Eurojust hat sich dank des 2008 in Kraft getretenen Abkommens verbessert (siehe die Antwort zu Ziffer 43);
- das Fallverwaltungssystem CMS (und nicht das Zeitmanagementsystem) wurde als Instrument für die Fallbearbeitung konzipiert und weiterentwickelt;
- die Dauer der Untersuchungen ist in den letzten Jahren stabil geblieben, obwohl die Fälle schwerwiegender und komplexer geworden sind. Gleichwohl werden weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Untersuchungsplanung zu verbessern und somit die Untersuchungsdauer zu verringern (siehe die Antwort zu Ziffer 23).

Änderungen zur Verbesserung des Rechtsrahmens sind auf gutem Wege und werden für Ende 2011 erwartet. Hierdurch werden die Rechte der von einer Untersuchung Betroffenen konsolidiert und stärker herausgestellt. Zu diesen Änderungen gehören auch Bestimmungen über die Einführung eines Überprüfungsverfahrens und über die Zusammenarbeit mit Eurojust und Europol.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### **Folgeempfehlung 3**

Diese Empfehlung wird zum Teil akzeptiert.

Die laufende Reform der Verordnung Nr. 1073/1999 befasst sich bereits mit den Zuständigkeiten und Verfahren des OLAF. Sie stellt zudem auf die Festigung der Beziehungen zwischen dem OLAF und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ab. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten eine Behörde benennen, die für eine reibungslose Zusammenarbeit mit dem OLAF sorgt.

Die Kommission ist grundsätzlich für eine umfassende Konsolidierung der Betrugsbekämpfungsvorschriften. Da es sich hierbei jedoch um ein sehr komplexes Thema handelt und unterschiedliche Rechtsakte betroffen sind, ist diese Konsolidierung nicht im Rahmen der laufenden Reform der Verordnung Nr. 1073/1999 vorgesehen, sondern wird als längerfristiges Ziel betrachtet.

### **Folgeempfehlung 4**

Diese Empfehlung wird teilweise akzeptiert. Die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und Eurojust wurde auf der Grundlage des neuen Eurojust-Beschlusses und der praktischen Vereinbarung über die Kooperationsvereinbarung mit Eurojust vom September 2008 erheblich ausgeweitet. Der Austausch von fallbezogenen Informationen und das Follow-up zu laufenden Fällen wurden vereinfacht und erfolgen mittlerweile auf regelmäßiger Grundlage.

Das OLAF hat bereits Verfahren zur Übermittlung von Informationen über einschlägige Fälle an Eurojust<sup>6</sup> eingeführt. Darüber hinaus wird 2011 ein neues System für den sicheren Informationsaustausch eingerichtet, durch das der Informationsaustausch weiter erleichtert werden soll.

<sup>6</sup> Die Übermittlung von Informationen über Fälle an Eurojust hat im Vergleich zu 2008 und 2009 zugenommen. Im Jahr 2010 hat das OLAF bereits vier Fälle an Eurojust weitergeleitet, und Eurojust hat einen Fall an das OLAF weitergegeben.

Der überarbeitete Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 soll Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit Eurojust enthalten, die den Zuständigkeitsbereichen des OLAF und von Eurojust Rechnung tragen.

### **Folgeempfehlung 5**

Diese Empfehlung wird akzeptiert.

Das OLAF verwendet bereits erste Arbeitspläne und will diese weiterentwickeln, um sein Planungssystem zu verbessern.

Diese Arbeitspläne werden bei Bedarf im Laufe des ständigen Dialogs zwischen den Untersuchungsbeauftragten und der Führungsebene überarbeitet.

Je nach Art der Untersuchung kann die Überwachung unterschiedliche Formen annehmen. In allen Fällen werden bereits sowohl der erste Arbeitsplan als auch seine Aktualisierungen in Form von Berichten oder Vermerken im CMS erfasst.

Das OLAF wird sich um weitere Verbesserungen der Untersuchungsplanung bemühen:

- Das OLAF wird dafür Sorge tragen, dass die ersten Arbeitspläne stets Angaben zu den Zielen und zum Umfang der Untersuchung sowie zu den geschätzten finanziellen Auswirkungen enthalten. Falls zu einem so frühen Zeitpunkt möglich, werden die Pläne auch eine erste Schätzung der erforderlichen Ressourcen sowie Angaben über etwaig erforderliche Dienstreisen und den voraussichtlichen Zeitrahmen enthalten.
- Das OLAF ist bemüht, die Überwachung und Aktualisierung der Arbeitspläne regelmäßig zu verbessern.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### **Folgeempfehlung 6**

Diese Empfehlung wird teilweise akzeptiert. Die Überwachung langer und komplexer Untersuchungen sollte weiter verbessert werden.

Entsprechend dem jetzigen Regulierungsrahmen gibt der Exekutivausschuss Empfehlungen zu grundlegenden Entscheidungen über die Bearbeitung der Fälle ab. Es ist jedoch Aufgabe der Führungsebene, die Untersuchungspläne regelmäßig zu überprüfen, ihre Entwicklung zu steuern und Entscheidungen im Hinblick auf die Einhaltung von Fristen und die Beschleunigung von Untersuchungen, wo immer möglich, zu treffen.

Nach Auffassung des OLAF würde durch die Beteiligung des Exekutivausschusses an der Überwachung die Verantwortung der Führungsebene des OLAF verwässert.

Die Dauer der Untersuchungen ist in der Tat ein wichtiger Leistungsindikator für die operativen Verfahren des OLAF. Als solcher wird sie auch im jährlichen Managementplan des OLAF behandelt. Andererseits müssen die Ziele realistisch sein und den tatsächlichen operativen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Das OLAF verfolgt die Dauer der Fälle sehr genau und ist entschlossen, die Entwicklung in diesem Bereich auch weiterhin zu überwachen, damit die Bearbeitungsdauer so weit wie möglich verringert werden kann. Siehe auch die Antworten zu Ziffer 27-29.

### **73.**

Das OLAF bemüht sich nach Kräften um eine gründliche Bewertung und Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen der betrügerischen Tätigkeiten; allerdings ist es nicht immer möglich, bereits zu Beginn die Höhe der einzuziehenden Beträge zu beziffern. Die finanziellen Folgen werden aus Gründen der Prioritätensetzung berücksichtigt und dienen nicht als „Ziele“ als solche. Siehe auch die Antwort zu Ziffer 48.

### **74.**

Für die nach Maßgabe der Untersuchungsergebnisse des OLAF erfolgenden Einziehungsmaßnahmen sind die anweisungsbefugten Generaldirektionen der Kommission und die zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten verantwortlich. Mithin sind die eingezogenen Beträge nur ein Indikator im weiteren Sinne, d. h. im Hinblick auf die Beteiligten und insbesondere die anweisungsbefugten Generaldirektionen der Kommission und die Mitgliedstaaten.

### **Folgeempfehlung 7**

Diese Empfehlung wird teilweise akzeptiert.

Das OLAF setzt bereits Ziele für Untersuchungen und aktualisiert sie regelmäßig durch Arbeitspläne. Das OLAF teilt die Auffassung, dass die gegenwärtigen Maßnahmen durchaus verbessert werden können. Allerdings sind keine wesentlichen Änderungen erforderlich.

Das Ziel des OLAF ist es, sowohl be- als auch entlastende Beweise zu sichern und die einzuziehenden Beträge so genau wie möglich zu bestimmen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### **Folgeempfehlung 8**

Diese Empfehlung wird teilweise akzeptiert.

Das CMS sollte zu diesem Zweck weiter entwickelt werden. Allerdings gibt es immer außerhalb des CMS liegende Faktoren, die berücksichtigt werden müssen. Das OLAF wird prüfen, wie seine Berichterstattung weiter verbessert werden kann, auch im Hinblick auf Vergleiche über längere Zeiträume.

### **75.**

Die Rolle des Überwachungsausschusses wird durch die Neufassung der Verordnung Nr. 1073/1999 weiter geklärt werden.

### **76.**

Das neue Verfahren zur Unterrichtung des Überwachungsausschusses im Vorfeld der Übermittlung von Fallakten an nationale Justizbehörden ist mit der vierten Auflage des OLAF-Handbuchs im Dezember 2009 in Kraft getreten. Der Überwachungsausschuss wird fünf Arbeitstage vor der Übermittlung von Informationen an nationale Justizbehörden in Kenntnis gesetzt. Das OLAF berücksichtigt die Ratschläge des Überwachungsausschusses und reagiert von Fall zu Fall. Formelle Verfahren vonseiten des OLAF oder des Überwachungsausschusses könnten als Einmischung in die Unabhängigkeit des OLAF-Generaldirektors bei laufenden Untersuchungen angesehen werden, da es zu dieser Unabhängigkeit auch gehört, frei darüber zu entscheiden, ob und wann ein Fall an nationale Justizbehörden übermittelt wird. Hinsichtlich des Schutzes der Rechte von Betroffenen siehe die Antwort zu Ziffer 39.

### **Folgeempfehlung 9**

Der erste Satz bezüglich des Überwachungsausschusses wird zurückgewiesen. Formelle Verfahren vonseiten des OLAF oder des Überwachungsausschusses könnten als Einmischung in die Unabhängigkeit des OLAF-Generaldirektors angesehen werden. Der zweite Satz wird teilweise akzeptiert. Durch den Vorschlag zur Neufassung der Verordnung Nr. 1073/1999 werden die Rechte der Betroffenen konsolidiert und stärker herausgestellt.

Die Rechte der Betroffenen werden bereits durch den bestehenden Rechtsrahmen geschützt. Obwohl das Gericht der Auffassung ist, dass die Untersuchungen des OLAF (einschließlich der abschließenden Untersuchungsberichte) für die Betroffenen nicht beschwerend sind<sup>7</sup>, trägt es zu einer unabhängigen Kontrolle dieser Untersuchungen bei. Siehe auch die Antwort zu Ziffer 39.

Darüber hinaus enthält das OLAF-Handbuch für Untersuchungsbeauftragte eindeutige interne Leitlinien zur Durchführung von Untersuchungen.

<sup>7</sup> Siehe die Rechtssachen T-193/04 (Tillack gegen Kommission) vom 4. Oktober 2006 und T-261/09P (Violetti und Schmit) vom 20. Mai 2010.

## ANTWORTEN DES OLAF-ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSSES

Der Überwachungsausschuss nimmt die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung zur Kenntnis und antwortet darauf wie folgt:

### **1. Die Rolle des Überwachungsausschusses nach dem Urteil in der Rechtssache *Franchet und Byk gegen Kommission* (Ziffer 58-63 und 75-76 der Bemerkungen des Rechnungshofs)**

*a) Vom Überwachungsausschuss zu ergreifende Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien (Ziffer 58-63 und 75-76 der Bemerkungen des Rechnungshofs)*

#### **Gegenwärtige Verfahrensweise**

Gegenwärtig übermittelt das OLAF dem Überwachungsausschuss die betreffenden Untersuchungsberichte jeweils fünf Werktage vor ihrer geplanten Weiterleitung an nationale Justizbehörden und legt diesen jeweils einen detaillierten Sonderbericht über die Wahrung der Grundrechte bei.

Nach Prüfung dieser Berichte kann der Überwachungsausschuss gegebenenfalls Zugriff auf die komplette Fallakte beantragen. Anschließend organisiert der Überwachungsausschuss eine Diskussion mit regelmäßig an seinen Sitzungen teilnehmenden OLAF-Bediensteten über inhaltliche und verfahrensrechtliche Aspekte der Fälle. Diese Diskussion befasst sich insbesondere mit der Wahrung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien der von den Untersuchungen des OLAF betroffenen Personen. Besondere Aufmerksamkeit schenkt der Überwachungsausschuss zudem der Frage der Untersuchungsdauer und der Verjährung.

#### **Standpunkt des Überwachungsausschusses**

Der Überwachungsausschuss ist der Auffassung, dass die Wahrung der Grundrechte sowohl eine Garantie für die von den Untersuchungen betroffenen Personen darstellt als auch ein Kriterium für die Bewertung der Wirksamkeit der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen ist. Der Überwachungsausschuss ist sich darüber im Klaren, dass er, wie in der Verordnung Nr. 1073/1999 vorgesehen, nicht in laufende Untersuchungen eingreifen darf. Um der ihm obliegenden Aufgabe, den Generaldirektor des OLAF bei der Erledigung seiner Amtsgeschäfte zu unterstützen<sup>1</sup>, nachzukommen, kann der Überwachungsausschuss allgemeine Schlussfolgerungen aus der Analyse einzelner Fallakten ziehen, um die Vorgehensweise des OLAF bei künftigen Untersuchungen zu verbessern – und von dieser Möglichkeit macht der Überwachungsausschuss auch Gebrauch. Gleichwohl darf der Überwachungsausschuss dem Generaldirektor des OLAF keine Weisungen oder Empfehlungen für die weitere Durchführung der Untersuchungen geben.

Der Überwachungsausschuss kann auch vom Generaldirektor des OLAF bezüglich eines spezifischen Falls befasst werden.

Der Überwachungsausschuss arbeitet zur Zeit an einer Anpassung seiner Geschäftsordnung, um dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache *Franchet und Byk gegen Kommission* förmlich Rechnung zu tragen.

Der Überwachungsausschuss ist insbesondere der Auffassung, dass er das Recht haben sollte, vor der Informationsübermittlung an nationale Justizbehörden Zugang zu den betreffenden Fallakten zu beantragen, um sich zu vergewissern, ob die Grundrechte und die Verfahrensgarantien gewahrt wurden. Dem Sekretariat des Überwachungsausschusses sollte für einen für diese Aufgabe ausreichenden Zeitraum Zugang zu den betreffenden Dokumenten gewährt werden. Mit dem OLAF sollten entsprechende Arbeitsvorkehrungen vereinbart werden.

<sup>1</sup> Der Europäische Rechnungshof gelangte in seinem Sonderbericht Nr. 1/2005 zu dem Schluss, dass „der Überwachungsausschuss der Leitung des Amtes nicht jede erforderliche Unterstützung“ gewährt (Ziff. 93).

## ANTWORTEN DES OLAF- ÜBERWACHUNGS- AUSSCHUSSES

In Übereinstimmung mit der geltenden Praxis kann der Überwachungsausschuss zudem einen Berichtersteller ernennen, der die Fälle prüft und an ihrer Vorstellung in den Sitzungen des Überwachungsausschusses teilnimmt. Zu derartigen Sitzungen sind die zuständigen Leiter des OLAF einzuladen.

Falls erforderlich, kann der Überwachungsausschuss eine Stellungnahme abgeben.

**b) Rechtsrahmen zum Schutz der von den Untersuchungen betroffenen Personen (Ziffer 76 und zweiter Teil von Empfehlung 9)**

Der Überwachungsausschuss hat bereits mit zwei Stellungnahmen zur Diskussion über die laufende Reform der Verordnung Nr. 1073/1999 beigetragen (Stellungnahme Nr. 3/2010 zum Diskussionspapier zur Reform des OLAF und Stellungnahme Nr. 5/2010 über die Anwendung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien bei den Untersuchungen des OLAF). Er würde jede Verbesserung des Rechtsrahmens begrüßen, die auf eine Klärung der Untersuchungsbefugnisse des OLAF und der bei dessen Untersuchungen geltenden Verfahrensgarantien abstellt.

**2. Umfang der dem OLAF obliegenden Pflicht, dem Überwachungsausschuss Fallakten vor ihrer Übermittlung an nationale Justizbehörden zu übermitteln (Ziffer 64)**

Der Europäische Rechnungshof hat festgestellt, dass dem Überwachungsausschuss im Jahr 2009 neun Fälle, die an nationale Justizbehörden weitergeleitet wurden, nicht zur Kenntnis gebracht wurden. Grund hierfür war, dass diese Fälle zum Zeitpunkt der Informationsübermittlung durch das OLAF bereits von den betreffenden Behörden bearbeitet wurden.

Der Überwachungsausschuss teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Pflicht, den Überwachungsausschuss über an nationale Justizbehörden übermittelte Fallakten in Kenntnis zu setzen, nicht an Bedingungen geknüpft ist und keinerlei Gestaltungsspielraum lässt<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Siehe das Urteil in der Rechtssache *Franchet und Byk gegen Kommission*, Rdnr. 170.

Der Überwachungsausschuss ist zudem der Auffassung, dass das OLAF den Überwachungsausschuss sowohl bei internen als auch bei externen Untersuchungen über Informationsübermittlungen an nationale Justizbehörden in Kenntnis setzen sollte. Ferner sollte das OLAF zusätzlich zu den Fällen, in denen es Informationen an nationale Justizbehörden übermittelt, damit ein Gerichtsverfahren eingeleitet werden kann, den Überwachungsausschuss auch in Fällen unterrichten, die bereits von nationalen Justizbehörden bearbeitet werden, wenn das OLAF eine Untersuchung einleitet und Untersuchungsmaßnahmen durchführt. Diese Pflicht gilt nicht, wenn das OLAF Informationen an nationale Verwaltungsbehörden übermittelt.

**3. Amtszeit der Mitglieder des Überwachungsausschusses (Ziffer 65)**

Die Mitglieder des amtierenden Überwachungsausschusses haben ihr Amt am 30. November 2005 angetreten. Ihre Amtszeit betrug drei Jahre und war einmal erneuerbar. Bei Ablauf ihres Mandats am 29. November 2008 blieben sie gemäß Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1073/1999 im Amt, weil sie nicht ersetzt wurden bzw. weil ihr Mandat nicht erneuert wurde. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Antwort befand sich das Verfahren zur Erneuerung ihres Mandats im gegenseitigen Einvernehmen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission bereits in einem fortgeschrittenen Stadium.

Der Überwachungsausschuss teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass er mit einem förmlichen, von allen drei Organen erteilten Mandat ausgestattet sein muss. Er bedauert die mangelnde Bereitschaft der Organe, diesen Punkt nach dem Ende seiner ersten Amtszeit zügig zu klären. Trotz einer langen Phase der Ungewissheit ist der Überwachungsausschuss seiner Aufgabe, die Unabhängigkeit des OLAF durch die regelmäßige Kontrolle der Ausübung der Untersuchungstätigkeit zu stärken, in vollem Umfang nachgekommen.

Europäischer Rechnungshof

**Sonderbericht Nr. 2/2011**

**Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2011 – 58 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-113-5

doi:10.2865/79126

## **WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?**

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.  
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):**

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).



# Anhörung zu **Rechtsprobleme bei Verwaltungsuntersuchungen des Amts für Betrugsbekämpfung OLAF**

QJ-AB-11-003-DE-C

DAS EUROPÄISCHE AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF) FUNGIERT ALS UNABHÄNGIGER UNTERSUCHUNGSDIENST IM KAMPF GEGEN BETRUG UND SONSTIGE RECHTSWIDRIGE HANDLUNGEN ZUM NACHTEIL DES EU-HAUSHALTS. IM JAHR 2005 LEGTE DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF EINEN DEM AMT GEWIDMETEN SONDERBERICHT VOR UND UNTERBREITETE EINE REIHE VON EMPFEHLUNGEN IM HINBLICK AUF EINE EFFIZIENTERE UND WIRKSAMERE GESTALTUNG SEINER UNTERSUCHUNGSFUNKTION. IN DIESEM FOLLOW-UP-BERICHT WIRD UNTERSUCHT, OB DIE URSPRÜNGLICHEN EMPFEHLUNGEN UMGESETZT WURDEN. AUSSERDEM WERDEN WEITERE MASSNAHMEN VORGESCHLAGEN, DIE ES DEM AMT ERMÖGLICHEN SOLLEN, EFFIZIENZ UND WIRKSAMKEIT SEINER UNTERSUCHUNGEN ZU VERBESSERN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



ISBN 978-92-9237-113-5





## **EVP-Fraktion**

im Europäischen Parlament

<b>Veröffentlicht von :</b>	EVP-Fraktion im Europäischen Parlament Presse und Kommunikation Publikationsteam
<b>Herausgeber :</b>	Pedro López de Pablo
<b>Verantwortlich :</b>	Ingeborg Gräßle, MdEP
<b>Koordinator :</b>	Véronique De Jonghe (Revision : Daniela Bührig)
<b>Adresse:</b>	Europäisches Parlament 47-53 rue Wiertz B - 1047 Brüssel Belgium
<b>Internet:</b>	<a href="http://www.eppgroup.eu">http://www.eppgroup.eu</a>
<b>E-mail:</b>	<a href="mailto:epp-publications@europarl.europa.eu">epp-publications@europarl.europa.eu</a>
<b>Copyright:</b>	EVP-Fraktion im Europäischen Parlament