IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN
STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

OLAF-ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSS

TÄTIGKEITSBERICHT DES OLAF-ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES — 2017

(2018/C 389/01)

Mitglieder des OLAF-Überwachungsausschusses

Jan MULDER

Vorsitzender des Überwachungsausschusses des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)
Ausschussmitglied seit dem 23. Januar 2017, Vorsitzender seit dem 1. März 2017
Vormaliges Mitglied des Europäischen Parlaments, Niederlande.

Colette DRINAN

Ausschussmitglied vom 13. Juli 2016 bis zum 15. November 2017,
Vorsitzende vom 7. September 2016 bis zum 1. März 2017
Rechnungsprüfungsdirektorin, irischer Rechnungshof.
Wirtschaftsprüferin.

Maria Helena FAZENDA

Ausschussmitglied seit dem 23. Januar 2017
Generalsekretär des Systems für innere Sicherheit, Portugal.
Staatsanwältin.

Petr KLEMENT

Ausschussmitglied seit dem 23. Januar 2017
Oberste Staatsanwaltschaft, Tschechische Republik.
Staatsanwalt.

Grażyna STRONIKOWSKA

Ausschussmitglied seit dem 13. Juli 2016
Staatsanwältin bei der nationalen Staatsanwaltschaft, Warschau, Polen.
Staatsanwältin.

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Ausschussmitglied seit dem 1. Dezember 2017
Leiter des Referats zur Unterstützung des obersten Rechnungsprüfers beim Büro des Sonderstaatsanwalts für die
Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, Spanien.
Rechnungsprüfer, Rechtsanwalt, Wirtschaftswissenschaftler.

VORWORT DES VORSITZENDEN

Ich freue mich, Ihnen den Jahresbericht des Überwachungsausschusses des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) für das Jahr 2017 vorlegen zu können.

Während des Berichtszeitraums waren die Mitglieder des Überwachungsausschusses und dessen Sekretariat gänzlich ausgelastet. Das Jahr war durch eine Reihe von Veränderungen in der personellen Zusammensetzung des Ausschusses gekennzeichnet. Catherine Pignon, Johan Denolf und Dimitrios Zimianitis hatten das Ende ihrer Amtszeit erreicht und wurden am 23. Januar durch Helena Fazenda, Petr Klement und meine Person, Jan Mulder, ersetzt. Ich möchte den Genannten an dieser Stelle für ihre der Europäischen Union im Allgemeinen, dem Ausschuss sowie dem OLAF erbrachten Dienste im Besonderen meinen Dank aussprechen.

Colette Drinan gab am 1. März 2017 den Vorsitz an mich ab. Frau Drinan trat am 16. November desselben Jahres auch als Mitglied des Ausschusses zurück; ihre Funktion übernahm Rafael Muñoz López-Carmona. Ich habe die Ehre, ihr im Namen des Ausschusses für ihren Beitrag zu unserer Arbeit zu danken.

Im Oktober 2017 hat der vormalige Generaldirektor des OLAF, Giovanni Kessler, noch vor Ablauf seiner Amtszeit in Brüssel eine Stelle in Italien angenommen. Kurz nach der Verkündung dieser Entscheidung begann das Verfahren zur Einstellung eines neuen Generaldirektors. In meiner Eigenschaft als Vorsitzender des Überwachungsausschusses war ich am Einstellungsverfahren als Beobachter beteiligt. Als Ausschuss hatten wir keinen Einwand gegen das von der Kommission praktizierte Verfahren.

Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit wurde das Sekretariat des Ausschusses im Jahr 2017 vom OLAF in ein Amt der Europäischen Kommission, nämlich das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), verlagert. Dies stellt indes lediglich eine verwaltungstechnische Zuordnung dar. Diese administrative Verlegung ging mit einer physischen Verlagerung von den Räumlichkeiten des OLAF in einem anderen, außerhalb des abgesicherten OLAF-Bereichs gelegenen Teil des Gebäudes einher. Im Nachhinein betrachtet lässt sich feststellen, dass sich die mit dieser Änderung verbundenen Erwartungen des Ausschusses nicht erfüllt haben.

Ein wesentlicher Teil der Arbeit des Ausschusses widmete sich der Beurteilung der Effektivität der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ (OLAF-Verordnung) gemäß Artikel 19 derselben. Die Arbeit musste bis zum 2. Oktober 2017 abgeschlossen sein.

Die in der ordnungsgemäß vorgelegten Stellungnahme des Ausschusses getroffenen Hauptschlussfolgerungen zur Bewertung der OLAF-Verordnung besagten,

- i) dass die Notwendigkeit besteht, in die Verordnung selbst eine Anforderung aufzunehmen, wonach der Überwachungsausschuss über das Recht verfügt, Auskunft über all das zu erhalten, was er zur Wahrnehmung seiner Aufgabe für notwendig erachtet, um auf diese Weise die Unabhängigkeit des OLAF umfassend zu stärken,
- ii) dass hinsichtlich der Verfahrensgarantien Klärungsbedarf besteht, und
- iii) dass die Mitarbeit der Mitgliedstaaten bei den vom OLAF durchgeführten Untersuchungen in einer größeren Zahl von Fällen verpflichtend werden sollte.

Der vollständige Bericht kann auf der interinstitutionellen Website des Überwachungsausschusses unter <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/> (in englischer Sprache) eingesehen werden.

Der Ausschuss konzentrierte sich darauf, seine neuen Mitglieder mit den Arbeitsabläufen im OLAF vertraut zu machen, nicht weiterverfolgte Fälle zu analysieren, die Dauer der Untersuchungen zu kontrollieren, sensible Fälle unter die Lupe zu nehmen und die Ausführung der vom OLAF getätigten Ausgaben zu prüfen. Die Ausschussmitglieder und ich selbst trafen zum Zwecke der Zusammenarbeit und zur Stärkung der Verwaltungs- und Führungsstruktur des Amtes mehrfach mit Untersuchungspersonal und der Leitung des OLAF zusammen.

Der Ausschuss gelangte zu dem Schluss, dass hinsichtlich der Verfahrensgarantien, der Dauer der Untersuchungen und der Erfolgsquote der an einzelstaatliche Justizbehörden und Organe der Union übermittelten Fälle und Empfehlungen im kommenden Jahr viel Arbeit ansteht.

In früheren Berichten wurde der Mangel an dem Ausschuss zur Verfügung gestellten Informationen als ein erhebliches Problem herausgestellt. Der neue Ausschuss hat es zu einer seiner Prioritäten erhoben, bei der Verfolgung seiner Aufgaben darauf zu achten, über einen hinreichenden Zugang zu den erforderlichen Informationen zu verfügen. Der frühere Generaldirektor Giovanni Kessler hat ermutigende Anstrengungen in diese Richtung unternommen, und seit der Ernennung von Nicholas Ilett zum amtierenden Generaldirektor hat sich dieser Prozess beschleunigt. Herr Ilett hat für eine Verbesserung des Dialogs und der reibungslosen Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und dessen Überwachungsausschuss gesorgt und war stets bereit, dem Ausschuss Informationen zur Verfügung zu stellen und diesem gegenüber seine Ansichten und Management-Optionen darzulegen. Der Ausschuss hat diesen Kanal für einen offenen Dialog in besonderer Weise geschätzt.

⁽¹⁾ 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) (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

Der Ausschuss hat dem Generaldirektor des OLAF sowie dessen leitenden und sonstigen mit Leitungsaufgaben befassten Mitarbeitern eine dauerhafte Einladung zur Teilnahme an all seinen Plenarsitzungen erteilt. Ohne Frage hat diese Initiative zu einem verbesserten Informationsfluss beigetragen. Die Ausschussmitglieder haben sich für einen konstruktiven und kooperativen Ansatz ausgesprochen, bei dem das OLAF und die Ausschussmitglieder in ihren jeweiligen Rollen als Gremien der Verwaltungs- und Führungsstruktur des Amtes einander gegenseitig stärken. Die Lage bot sich im Berichterstattungszeitraum 2017 indes noch nicht ideal dar, wie wir auf den folgenden Seiten beleuchten werden. Damit dieses Konzept sein nutzbringendes Potenzial für die Europäische Union voll zur Entfaltung bringen kann, bedarf es mehr Zeit.

Ein Thema, das auf den Tagesordnungen der Besprechungen immer wieder anzutreffen war, waren die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa). Da sich die EUSTa auf die Zukunft des OLAF auswirken wird, hat der Ausschuss dafür Sorge getragen, dass er über die Vorbereitung zu deren gesetzgeberischen Entstehung, den mit der Errichtung der EUSTa einhergehenden finanziellen Auswirkungen sowie ihre künftige Funktionsweise umfassend unterrichtet wird. Sowohl das OLAF als auch die EUSTa werden in der EU eine spezifische Rolle innehaben, und die hierdurch geschaffenen Synergien werden zu einem verbesserten Schutz der Steuerzahler, der Mitgliedstaaten sowie der Interessen der EU beitragen. Das OLAF hat den Ausschuss überdies regelmäßig über die von ihm und von der Kommission unternommenen Schritte zur Umsetzung der EUSTa-Verordnung unterrichtet.

Wie bereits erwähnt, liegt ein Jahr des Übergangs hinter uns. Durch die Änderungen in der Zusammensetzung des Ausschusses sowie durch die administrative und physische Verlegung des Sekretariats ist eine Situation entstanden, in der es für alle Beteiligten und nicht zuletzt auch für das Sekretariat nicht immer leicht gewesen ist, sich an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Ich möchte allen meinen Dank aussprechen, die es ermöglicht haben, unsere Arbeit im Einklang mit der OLAF-Verordnung fortzuführen.

Jan MULDER

Vorsitzender des OLAF-Überwachungsausschusses

INHALT

	Seite
AUFGABENBEREICH	5
RECHTSGRUNDLAGE	6
KONTROLLE DER RESSOURCEN DES OLAF	7
ZUGANG ZU INFORMATIONEN FÜR AUFSICHTSFUNKTIONEN	9
STÄRKUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DES OLAF	10
VERFAHREN ZUR AUSWAHL DES NEUEN GENERALDIREKTORS DES OLAF	11
ÜBERWACHUNG DER ENTWICKLUNGEN IN BEZUG AUF DIE ANWENDUNG VON VERFAHRENSGARANTIEN BEI VOM OLAF DURCHGEFÜHRTEN UNTERSUCHUNGEN	11
Kontrolle und Prüfung der Rechtmässigkeit	11
Beschwerdeverfahren in Bezug auf vom OLAF durchgeführte Untersuchungen	12
Grundrechte und Verfahrensgarantien	12
ÜBERWACHUNG DER DAUER DER VOM OLAF DURCHGEFÜHRTEN UNTERSUCHUNGEN	14
Allgemeine Anmerkungen	14
Die vom Ausschuss vorgenommene Analyse von 417 Berichten zu Untersuchungen, die sich über mehr als 12 Monate erstreckten	15
Schlussfolgerungen	16
BEWERTUNG DER VORRANGIGEN POLITISCHEN ZIELE DER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT DES OLAF UND DER LEITLINIEN ZU DEN UNTERSUCHUNGSVERFAHREN	17
ÜBERWACHUNG VON FÄLLEN, IN DENEN DEN VON OLAF ERTEILTEN EMPFEHLUNGEN NICHT FOLGE GELEISTET WORDEN IST	18
DAS EUROPÄISCHE AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG UND DIE EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT	20
Durchführung administrativer Untersuchungen auf Antrag der EUStA	21
Bereitstellung von Informationen, kriminaltechnischen Analysen, Fachwissen und operativer Unterstützung für die EUStA	21
VERWALTUNGS- UND FÜHRUNGSSTRUKTUR DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES	22
Zusammenkünfte mit Vertretern von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU	22
Arbeitsverfahren und Transparenz	22
Sekretariat des Überwachungsausschusses des OLAF	22
Haushaltsfragen	23

AUFGABENBEREICH

Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Der Überwachungsausschuss kontrolliert regelmäßig die Untersuchungstätigkeit des Amtes, um dessen Unabhängigkeit bei der ordnungsgemäßen Ausübung der Zuständigkeiten, die ihm durch diese Verordnung übertragen wurden, zu stärken.

Insbesondere überwacht der Überwachungsausschuss die Entwicklungen in Bezug auf die Anwendung von Verfahrensgarantien und die Dauer der Untersuchungen im Lichte der vom Generaldirektor gemäß Artikel 7 Absatz 8 übermittelten Informationen.“

1. Die Aufgabe des Überwachungsausschusses des OLAF bestand darin, die Unabhängigkeit des Amtes bei der ordnungsgemäßen Ausübung der diesem übertragenen Kompetenzen zu stärken⁽²⁾. Hierzu hat der Unionsgesetzgeber den Ausschuss mit einer dreifachen Rolle betraut: regelmäßige Kontrolle des OLAF bei seiner Untersuchungstätigkeit, Unterstützung des Generaldirektors dabei, diesen bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu entlasten und gegenüber den Organen der Union Bericht zu erstatten.
2. Der Ausschuss und der Generaldirektor des OLAF sind beide Teil der vom Gesetzgeber mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 geschaffenen und mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 bestätigten Verwaltungs- und Führungsstruktur. Der Ausschuss ist das Aufsichtsgremium des OLAF und Hüter der Unabhängigkeit des Amtes; Er überwacht regelmäßig die Ausübung der Untersuchungstätigkeit des Amtes und dessen Leistung als Verwaltungsbehörde. Insbesondere beaufsichtigt er die Entwicklungen bei der Anwendung von Verfahrensgarantien und die Dauer der Untersuchungen.

Zu den Aufgaben des Generaldirektors des OLAF gehören neben der Leitung des Amtes auch die Überprüfung der Verfahren, die Bearbeitung von Beschwerden, die Wahrnehmung seiner Aufgaben und die Durchführung von Untersuchungen. Dies entspricht einer beträchtlichen Verantwortung, wie sie kein anderer Generaldirektor in der Europäischen Kommission wahrzunehmen hat. Kein anderer Generaldirektor ist dazu befugt, gegen Personal und Mitglieder von Organen der Union zu ermitteln. Der Generaldirektor des OLAF wird von der Kommission in enger Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ernannt, sobald der Überwachungsausschuss eine befürwortende Stellungnahme zum Ernennungsverfahren abgegeben hat. In seiner dienstlichen Eigenschaft nimmt der Generaldirektor des OLAF als *Primus inter pares* eine qualifizierte Funktion wahr, in der er für hohe Ethik- und Integritätsstandards innerhalb der Organe der Union sorgt.

3. Dem Ausschuss kommt eine Beraterrolle gegenüber dem Generaldirektor des OLAF zu, den es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eben aufgrund der besonderen Rolle unterstützt, die dieser Funktion vom Unionsgesetzgeber zugedacht worden ist. Hierzu wird der Ausschuss in der folgenden Weise tätig:
 - Er **unterrichtet** den Generaldirektor von den Ergebnissen der vom Ausschuss geleisteten Überwachung
 - der Untersuchungstätigkeit des OLAF sowie
 - der Anwendung der Verfahrensgarantien und der Dauer der Untersuchungen,
 - indem er im erforderlichen Umfang entsprechende Empfehlungen ausspricht.
 - Er **richtet** Stellungnahmen an den Generaldirektor, darunter im erforderlichen Umfang zu den für die Wahrnehmung der Untersuchungstätigkeit durch das OLAF benötigten Ressourcen, zu den vorrangig betriebenen Untersuchungen und zu deren Dauer;
 - Er **nimmt Stellung** (bei Bedarf auch in Form von Empfehlungen) zu den für die Untersuchungsverfahren geltenden Richtlinien (sowie eventuellen diesbezüglichen Nachträgen), die vom Generaldirektor gemäß Artikel 17 Absatz 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 beschlossen worden sind;
 - Er **beaufsichtigt** die Qualität der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen und der vom Amt ausgesprochenen Empfehlungen.
4. Der Ausschuss ist Gesprächspartner für die Organe der Union. Er erstattet den Organen über seine Tätigkeiten Bericht, kann auf deren Antrag hin Gutachten ausfertigen, erstellt Berichte zu Ermittlungsangelegenheiten und tritt mit diesen auf politischer Ebene in einen Meinungsaustausch ein. Im Ergebnis stellt der Ausschuss den Organen der Union seine kraft der als Aufsichtsgremium gewonnenen Erfahrung erworbenen Kompetenzen zur Verfügung. Er sorgt zugleich für Gewissheit, dass das OLAF im Rahmen von Recht und Ordnung agiert und dass bei der Durchführung von Untersuchungen die Grundwerte der Gemeinschaft gewahrt werden.

⁽²⁾ Artikel 15 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 19 (Bewertungsbericht)

„Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 2. Oktober 2017 einen Bewertungsbericht über die Anwendung dieser Verordnung vor. Diesem Bericht wird eine Stellungnahme des Überwachungsausschusses beigelegt; in dem Bericht wird angegeben, ob eine Änderung der vorliegenden Verordnung erforderlich ist.“

5. An verschiedenen Stellen des Berichts wird immer wieder auf die in der Stellungnahme Nr. 2/2017 „zum Bewertungsbericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates“ gezogenen Schlussfolgerungen verwiesen⁽³⁾. Hierbei handelt es sich um die wichtigste Stellungnahme, die der Ausschuss im Jahr 2017 abgegeben hat. Darin hat der er die folgenden Punkte einer Bewertung unterzogen: (i) rechtliches Umfeld, innerhalb dessen das OLAF agiert, (ii) Lebenszyklus der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen, (iii) Achtung von Grundrechten und Verfahrensgarantien bei vom OLAF durchgeführten Untersuchungen, (iv) Rolle und Funktionsweise des Überwachungsausschusses und (v) Legislativvorschlag zur Errichtung der EUSTa.
6. In seiner Stellungnahme gelangte der Überwachungsausschuss zu dem Schluss, dass in einem Nachtrag zu Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 die Gründe für alle vom OLAF durchgeführten Untersuchungen dargelegt werden sollten, um einer Fragmentierung sowie Schwierigkeiten bei der Interpretation entgegenzuwirken und in Bezug auf das Recht und die Verfahrensgarantien für Klarheit zu sorgen. Der vereinheitlichte Rechtsrahmen sollte auch einen umfassenden Kodex enthalten, in welchem die Befugnisse des OLAF dargelegt sind. In der Verordnung wird ein besonderes Augenmerk auf die Klärung der Befugnisse des OLAF in Bezug auf die Organe der Union und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem OLAF und der künftigen EUSTa zu richten sein.

Nach Einschätzung des Ausschusses lassen es die derzeit geltenden internen Regelungen nicht zu, Untersuchungen mit der vom Gesetzgeber vorgesehenen Transparenz durchzuführen. Überdies kann die Zahl an Anordnungen die Mitarbeiter des OLAF und insbesondere das Untersuchungspersonal in die Irre führen. Eine solche Situation ließe sich durch die Niederlegung umfassender Untersuchungsverfahren in der Verordnung vermeiden. Hierzu zählten auch weniger dehnbare Kriterien für die Einleitung von Ermittlungen, um die Rechtssicherheit und den fairen Umgang des OLAF mit eingehenden Informationen nicht zu gefährden. Mit umfassenden Untersuchungsverfahren stünden auch Mechanismen zur Verfügung, welche jeglichem möglichen Missbrauch der Amtsgewalt oder unzulässigem Druck von außen auf den Generaldirektor des OLAF entgegenwirkte. Zugleich würde durch die Einführung einer Pflicht, der zufolge der Generaldirektor den Überwachungsausschuss regelmäßig über die Gründe für Entscheidungen, auf die Einleitung einer Untersuchung zu verzichten, zu unterrichten hätte, ein Ausgleich für den weitreichenden Ermessensspielraum geschaffen, der dem Generaldirektor nach der derzeitigen Verordnung gewährt wird.

7. Der Überwachungsausschuss ist der Auffassung, dass die Haupttätigkeitsbereiche der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen (wozu Strukturfonds, Landwirtschaft, Eigenmittel, Zollerhebung, Beihilfe an Länder außerhalb der Gemeinschaft und Korruptionsbekämpfung zählen) in der OLAF-Verordnung zur Klärung der untersuchungsbezogenen Bestimmungen und Vollmachten näher dargelegt werden sollten. Dies käme der Unabhängigkeit bei der ordnungsgemäßen Ausübung der Vollmachten durch das Amt zugute und bildete ein solides Fundament für die künftige Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der EUSTa.
8. Im Laufe der Untersuchungen ist der Überwachungsausschuss zu der Einschätzung gelangt, dass in die Verordnung eine Anforderung aufgenommen werden sollte, die den Generaldirektor des OLAF dazu verpflichtet, die in den von einer Untersuchung betroffenen Mitgliedstaaten geltenden gesetzlichen Verjährungsfristen zu berücksichtigen. Spätestens 18 Monate vor Ablauf derselben sollte das OLAF einen Zwischenbericht an die Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten übersenden. Form und Inhalt des Zwischenberichts entsprächen dem Abschlussbericht und enthielten keine Empfehlungen. Der Ausschuss sprach sich auch für die Einsetzung von Follow-up-Teams aus, die Empfehlungen hinsichtlich des weiteren rechtlichen Vorgehens und der Koordination der Tätigkeiten des OLAF sowie aller an den Untersuchungen beteiligten Behörden einschließlich der künftigen EUSTa erteilen könnten.
9. Zum Abschluss der Untersuchungen ist der Überwachungsausschuss zur Ansicht gelangt, dass der Gesetzgeber in Erwägung ziehen sollte, die hinsichtlich der vom OLAF an den Ausschuss zu übersendenden Informationen geltenden Bestimmungen in klarer Form zu formulieren. Damit der Ausschuss den Generaldirektor bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in diesem Bereich unterstützen kann, müsste ihm vom OLAF zumindest der an die Justizbehörde des Mitgliedstaats übersandte Untersuchungsbericht und die Antwort dieser Behörde an das OLAF übermittelt werden.

In Anbetracht seiner Ausstattung mit einem robusten Mandat durch alle drei Organe gab der Überwachungsausschuss zu verstehen, dass er auch beim Knüpfen von Beziehungen zwischen dem OLAF und dessen Partnern, insbesondere der EUSTa, gerne eine maßgebliche Rolle spielen würde.

⁽³⁾ Vgl. Website des Überwachungsausschusses des OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf (in englischer Sprache).

KONTROLLE DER RESSOURCEN DES OLAF

Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses 1999/352/EG der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) in der durch den Beschluss 2013/478/EU vom 27. September 2013 abgeänderten Form:

„2. Nach Anhörung des Überwachungsausschusses leitet der Generaldirektor dem Generaldirektor für Haushalt einen Vorentwurf eines Haushalts für das Amt zu, der in den das Amt betreffenden Anhang zum Einzelplan ‚Kommission‘ des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union eingestellt wird.“

Artikel 15 Absatz 1 dritter Abschnitt der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Der Überwachungsausschuss richtet Stellungnahmen — gegebenenfalls zusammen mit Empfehlungen — an den Generaldirektor, unter anderem zu den für die Ausübung der Untersuchungstätigkeit des Amtes erforderlichen Mitteln, [...]“

10. Der Überwachungsausschuss prüfte den Vorentwurf des Haushaltsplans 2018 des OLAF, wobei auf zwei Punkte besonderes Augenmerk gelegt wurde: (i) das Content Management System des OLAF („OCM“), die als Ersatz für das frühere Fallbearbeitungssystem eingerichtete Datenbank des OLAF mit fallbezogenen Angaben; sowie (ii) die Personalausstattung des OLAF. Der Ausschuss verband große Erwartungen mit der Personalstrategie für die Jahre 2017-2019, die das OLAF im Laufe des Jahres 2018 unter Berücksichtigung der vom Ausschuss in dessen Stellungnahme Nr. 1/2017 „OLAF Preliminary Draft Budget for 2018“ (Vorentwurf des Haushaltsplans 2018 des OLAF) an die Adresse des Generaldirektors des OLAF gerichteten Empfehlungen beschließen würde.
11. Der Ausschuss unterstützte in seiner Stellungnahme Nr. 1/2017 den Vorentwurf des Haushaltsplans 2018 des OLAF, insbesondere den vom OLAF gestellten Antrag auf fünf zusätzliche Verwaltungsstellen, die zur Stärkung der Kernaufgabe des Amtes dem Untersuchungstätigkeitsbereich zugeordnet werden sollen.
12. Insbesondere war der Ausschuss der Ansicht, dass das Datenbanksystem OCM in Anbetracht der Höhe der zu dessen Implementierung aufgewandten Mittel und der Auswirkungen des Systems auf die Untersuchungstätigkeit des OLAF wichtig sei. Daher sprach der Ausschuss die Empfehlung aus, dass der Generaldirektor des OLAF beim Internen Auditdienst der Kommission (IAS) eine Bewertung des OCM in Anschluss an dessen Implementierung beantragen sollte, bei der unter anderem auch die Nutzererfahrung zu berücksichtigen sein würde. Das OLAF antwortete hierauf im Oktober 2017, dass es den Bedarf für einen Antrag beim IAS für eine solche Bewertung im Anschluss an die Implementierung prüfen werde. Das OLAF gab im Februar 2018 ferner an, dass eine Prüfung des beim OLAF praktizierten IT-Projektmanagement (unter Berücksichtigung des OCM) so rasch wie möglich vorgenommen würde.
13. Mit Bezug auf die vom OLAF verfolgte Personalstrategie für die Jahre 2017-2019 sprach der Ausschuss in seiner Stellungnahme Nr. 1/2017 fünf an den Generaldirektor des OLAF gerichtete Empfehlungen dazu aus, wie sich das Personalmanagement des OLAF insbesondere durch eine Verringerung der Mitarbeiterfluktuation, die Bindung von Mitarbeitern sowie durch Anwerbung und Schulung von Untersuchungspersonal verbessern ließe. Das OLAF antwortete auf einzelne dieser Empfehlungen.
14. Der Ausschuss empfahl, dass das OLAF besondere Aufmerksamkeit einer „detaillierten Personalplanung mit Einschätzung der Zahl an jährlich neu zu rekrutierenden Mitarbeitern im Personalstrategiezeitraum 2017-2019“ widmen sollte. Das OLAF antwortete am 6. Oktober 2017, dass es bei der Ausarbeitung seiner Personalstrategie für den Zeitraum 2017-2019 in besonderer Weise auf die in der Empfehlung des Ausschusses hervorgehobenen Punkte achten werde. Indes wurde dem Ausschuss bislang keine solche Personalstrategie vorgelegt. Das OLAF erachtet diese Empfehlung für dauerhaft und fügte im Februar 2018 noch hinzu, dass das Dokument in der ersten Jahreshälfte 2018 bereitstehen werde.
15. In seiner Stellungnahme 1/2017 empfahl der Ausschuss, den folgenden Punkten besondere Aufmerksamkeit zu schenken: (i) mögliche Maßnahmen zur Verkürzung der Einstellungsphase, (ii) Ermittlung denkbarer Maßnahmen zur Weiterbindung des Personals auf Grundlage von beim Kündigungsgespräch gewonnenen Informationen, (iii) detaillierte Beurteilung des Schulungsbedarfs sowie (iv) Messung und Leistungsvergleich von zentralen statistischen Daten zu Schulungsmaßnahmen. Das OLAF antwortete am 6. Oktober 2017, dass es bei der Ausarbeitung seiner Personalstrategie für den Zeitraum 2017-2019 in besonderer Weise auf die in der Empfehlung des Ausschusses hervorgehobenen Punkte achten werde, und lieferte im Februar 2018 einen weiteren Bericht ⁽⁴⁾ über die vorstehend erwähnten Empfehlungen ab.

⁽⁴⁾ Mitteilung des OLAF „OLAF's reporting for 2017 on its implementation of the Supervisory Committee recommendations“ (Berichterstattung des OLAF für das Jahr 2017 über dessen Umsetzung der vom Überwachungsausschuss abgegebenen Empfehlungen) — Ares (2018) 781022 (in englischer Sprache).

16. Das OLAF erstattete dem Ausschuss über verschiedene Personalangelegenheiten Bericht. Zunächst wird das OLAF Ende 2018 in einem Bericht Verbesserungsmöglichkeiten im Sinne einer Verkürzung der Rekrutierungsphase aufzeigen. Das Amt erachtet die Umsetzung der Empfehlung des Ausschusses für dauerhaft. Zum zweiten hob das OLAF hervor, dass das Management der Schulungsveranstaltungen für die gesamte Kommission in die Zuständigkeit der Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit (GD HR) falle. Hierdurch stehen keine Angaben zu den Schulungskosten bezüglich der einzelnen GD zur Verfügung. Zum dritten berichtete das OLAF auch über die Existenz von Ausbildungsmöglichkeiten für neu ernanntes Untersuchungspersonal und übermittelte Informationen über das vorhandene Angebot an internen Schulungen sowie allgemeinen Fortbildungsveranstaltungen für Kommissionsmitarbeiter.
17. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die personellen Ressourcen des OLAF auf dessen Kerntätigkeit konzentriert werden, d. h. auf die Durchführung von Untersuchungen über rechtswidrige Handlungen, schwerwiegende Unregelmäßigkeiten, Betrugsdelikte, Verletzungen von Amtspflichten und sonstige Handlungen, die den Interessen der EU zuwiderlaufen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Unterstützung von Untersuchungen einen Teil der Kerntätigkeit des OLAF ausmacht, und dass die Verfügbarkeit von eigenem Personal sowie von der Kommission unabhängiger Finanzkapazitäten zur Eigenständigkeit des OLAF beitragen. Von besonderer Bedeutung ist dies für die Anwerbung von Personal, für die Schulung und für die Fähigkeit zur Reaktion auf neue und komplexe Betrugsmuster.
18. Der Ausschuss hat in seiner Stellungnahme Nr. 1/2017 die Auffassung geäußert, dass die Übertragung von Stellen des OLAF auf die EUStA sorgsam überdacht und so gehandhabt werden sollte, dass dabei das Vermögen des OLAF, seinem permanenten Auftrag gerecht zu werden, insbesondere dessen Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen, gewahrt wird. Dies macht für den Fall, dass weitere Stellen auf die EUStA übertragen werden, unter Umständen eine Verringerung der politischen Zuständigkeiten des OLAF erforderlich, um dabei das Leistungsvermögen der mit Untersuchungen betrauten Direktionen zu bewahren.
19. Der Ausschuss hat ferner mitgeteilt, dass, sobald der endgültige Vorschlag über die Errichtung der EUStA verabschiedet sein wird, er — wie in Artikel 15 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 vorgesehen — möglicherweise einen Bericht über die Auswirkungen einreichen wird, welche mit der Errichtung der EUStA für die Untersuchungskapazitäten des OLAF einhergehen.
20. Zusätzlich zur Stellungnahme Nr. 1/2017 über den Vorentwurf des Haushaltsplans 2018 des OLAF hat der Ausschuss vom OLAF vorgelegte Informationen über die Inanspruchnahme der im Haushalt 2017 vorgesehenen Mittel analysiert. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Sparmaßnahmen die Kapazität des Amtes zur Durchführung wirksamer Untersuchungen nicht beeinträchtigen sollten.
21. Der Ausschuss merkte des Weiteren an, dass sich die Inanspruchnahme der im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel durch das OLAF auf niedrigem Niveau bewegt und sich im OLAF nach wie vor eine hohe Mitarbeiterfluktuation verzeichnen lässt, wobei es nicht gelingt, zur Besetzung aller freien Stellen genügend Personal anzuwerben. Der Ausschuss stellte fest, dass bei den für die Aufgaben bewilligten Haushaltsmitteln nicht zwischen Ausgaben für Untersuchungen und solchen für andere Zwecke unterschieden wird. Nach Ansicht des Ausschusses sind zur Durchführung effizienter Untersuchungen, die forensische, juristische und logistische Unterstützung erfordern, unter Umständen mehr Haushaltsmittel erforderlich. Der Ausschuss wird sich gemeinsam mit dem OLAF eingehend mit diesem Thema befassen, um weitere Belege zu sammeln und sicherzustellen, dass dem Untersuchungspersonal alle benötigten Ressourcen zur Verfügung stehen.
22. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Ermessensspielräume des Generaldirektors des OLAF bei der Umwidmung von Haushaltsmitteln von wenig in Anspruch genommenen Haushaltslinien auf solche, in denen mehr Mittel benötigt werden, ein wirksames Instrument darstellen. Diese Befugnisse sollten indes in erster Linie für eine Stärkung der Kernaufgaben des Amtes genutzt werden, insbesondere jener der mit Untersuchungen betrauten Direktionen.
23. Der Ausschuss bekräftigt die in seiner Stellungnahme Nr. 1/2017 abgegebene frühere Empfehlung, dass der Interne Auditdienst (IAS) eine Prüfung der bei der Implementierung der OCM-Datenbank angetroffenen Probleme unter Einbeziehung der Kosten durchführen sollte. Am 24. Januar 2018 hat der für die Beaufsichtigung der Ressourcen des OLAF zuständige Berichterstatter einen lückenlosen Bericht mit einer Aufschlüsselung der seit der Inangriffnahme des OCM-Projekts aufgelaufenen Kosten angefordert. Diese Angaben wurden dem Ausschuss vom OLAF bislang nicht vorgelegt.

ZUGANG ZU INFORMATIONEN FÜR AUFSICHTSFUNKTIONEN

Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Der Überwachungsausschuss kontrolliert regelmäßig die Untersuchungstätigkeit des Amtes [...].“

Artikel 4 des Beschlusses 1999/352/EG der Kommission vom zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF): 28. April 1999

„[...] [Der Überwachungs-]Ausschuss kontrolliert regelmäßig die Wahrnehmung der Untersuchungsbefugnisse des Amtes.“

Gemeinsame Stellungnahme der Juristischen Dienste des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 5. September 2016

In der gemeinsamen Stellungnahme wird hervorgehoben, dass der Überwachungsausschuss nach der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 befugt ist, Informationen vom Generaldirektor des OLAF entgegenzunehmen, und zwar

- in Fällen, in denen Informationen an einzelstaatliche Justizbehörden weitergeleitet worden sind, obwohl keine Untersuchung durch das OLAF durchgeführt wurde, und
- zu ergänzenden fallbezogenen Angaben, die Fälle aller Art betreffen, also nicht nur Informationen zu abgeschlossenen Fällen, sondern auch zu anhängigen Untersuchungen.
- Was die Berichterstattungspflichten des Generaldirektors des OLAF anbelangt, impliziert die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 für das OLAF eine aktive Informationspflicht. Diesbezüglich würde die Gewährung eines lediglich passiven elektronischen Zugangs zu den OLAF-Datenbanken für die Erfüllung der in Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 dargelegten Verpflichtungen des Generaldirektors des OLAF nicht ausreichen.

24. In vorangegangenen Jahresberichten des Ausschusses hat dieser dessen beschränkten Zugang zu fallbezogenen Informationen des OLAF als dringliche Angelegenheit hervorgehoben. Die Lage begann sich unter dem vormaligen Generaldirektor zu verbessern, und dieser Prozess hat sich in der zweiten Hälfte 2017 nach der Ernennung eines neuen amtierenden Generaldirektors beschleunigt.

In diesem Zusammenhang stieß der Ausschuss auf Probleme mit dem Zugang zu Ermittlungsdaten und zur OCM-Datenbank des OLAF zu Fällen aus den ersten neun Monaten des Berichtszeitraums. Die Lage hat sich danach verbessert.

25. Aufgrund seiner eigenen Erfahrung mit der OCM-Datenbank bei der Analyse von Fällen mit „Beobachterzugang“ zum System ist der Überwachungsausschuss zu dem Schluss gelangt, dass im Zustand, in dem sich die Datenbank des OLAF derzeit befindet, die bereitgestellten Daten den Aufsichtserfordernissen nicht entsprechen. Darüber hinaus hat es den Anschein, dass die OCM-Datenbank noch nicht einmal auf die eigenen Untersuchungsbelange des OLAF abgestimmt ist.

Der Ausschuss wurde auf die Diskussionen aufmerksam gemacht, die im OLAF darüber geführt werden, wie sich das OCM-System an die Bedürfnisse anpassen ließe, und verfolgt aufmerksam die diesbezüglichen Entwicklungen. Der Ausschuss ist ernsthaft über dieses Problem besorgt und wird sich in enger Zusammenarbeit mit dem OLAF um eine Lösung bemühen.

26. Der Ausschuss fand es überraschend, dass bei der Implementierung des OCM als dem für die Untersuchungstätigkeit des OLAF zentralen IKT-Projekt die Belange seines Aufsichtsgremiums keine Berücksichtigung gefunden haben. Die Funktionen, die dem Ausschuss in der früheren Datenbank CMS zur Verfügung gestanden hatten, werden ebenfalls nicht mehr angeboten. Unter den gegebenen Umständen arbeitet der Ausschuss mit Daten, die OLAF dem Ausschuss selbst oder über das OCM zur Verfügung stellt. Der Ausschuss wird erst dann in der Lage sein, statistische Daten oder Angaben zur Berichterstattung selbst zu entnehmen, wenn ein Add-on oder ein Zusatzmodul oder -merkmal integriert werden wird, welches die Verwendung von operativen Daten für Überwachungszwecke gestattet.

27. Die OCM-Datenbank verfügt über kein Funktionsmerkmal, das auf die Bedürfnisse des Ausschusses im Hinblick auf die Überwachung von Fällen und systemischen Mustern in den operativen Daten des OLAF abgestimmt wäre. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das gegenwärtige System des OLAF keine Migration von Falldokumenten aus der alten Datenbank CMS in das OCM-System in befriedigender Weise zulässt. Dieses Problem hat sich in erheblicher Weise negativ auf die Überwachung der Untersuchungstätigkeit des OLAF einschließlich der Einhaltung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien ausgewirkt.

28. Dem Ausschuss wurde Zugang zu 64 OLAF-Akten gewährt. Dabei handelte es sich um (i) 60 Fälle, bei denen sich der Generaldirektor gegen die Einleitung einer Untersuchung und dementsprechend dafür entschied, den Fall nicht weiter zu verfolgen, sowie um (ii) vier Fälle, in denen eine Untersuchung durchgeführt und durch die Veröffentlichung eines abschließenden Untersuchungsberichts abgeschlossen worden waren. Der Ausschuss hat diese Fälle analysiert und wird seine Schlussfolgerungen in Kürze veröffentlichen. Einzelne Ergebnisse der Analyse flossen auch in die den Bewertungsbericht der Kommission über die Umsetzung der die OLAF-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 begleitenden Stellungnahme Nr. 2/2017 sowie weitere Überwachungstätigkeiten ein.
29. Der Ausschuss stellte in Bezug auf den Inhalt und die Qualität der vom OLAF vorgelegten Berichte zu Fällen, die im Jahr 2017 länger als zwölf Monate lang anhängig waren, fest, dass diese Berichte keine für eine effektive Überwachung der Dauer von Untersuchungen geeigneten Informationen enthielten. Insbesondere enthielten die meisten Berichte trotz der zunehmenden (von 12 auf 18, 24, 30 oder noch mehr Monate angewachsenen) Länge der Untersuchungen weder die Gründe für die Dauer der Untersuchungen noch substanzielle Informationen über die getroffenen Abhilfemaßnahmen zur Beschleunigung derselben. Einen ausführlichen Bericht zu diesem Thema enthält das Kapitel dieses Berichts zur Überwachung der Dauer der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen.

STÄRKUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DES OLAF

Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Der Überwachungsausschuss kontrolliert regelmäßig die Untersuchungstätigkeit des Amtes, um dessen Unabhängigkeit bei der ordnungsgemäßen Ausübung der Zuständigkeiten, die ihm durch diese Verordnung übertragen wurden, zu stärken.“

Artikel 15 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Der Überwachungsausschuss nimmt mindestens einen Tätigkeitsbericht pro Jahr an, der sich insbesondere mit der Bewertung der Unabhängigkeit des Amtes, der Anwendung der Verfahrensgarantien und der Dauer der Untersuchungen befasst. Die Berichte werden dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Rechnungshof übermittelt.“

Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Bei der Erfüllung seiner Pflichten im Zusammenhang mit der Einleitung und Durchführung externer und interner Untersuchungen sowie der Erstellung der Berichte im Anschluss an die Untersuchungen fordert der Generaldirektor keine Weisungen von Regierungen, Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen an und nimmt auch keine Weisungen von diesen entgegen. Ist der Generaldirektor der Auffassung, dass eine von der Kommission getroffene Maßnahme seine Unabhängigkeit antastet, so unterrichtet er unverzüglich den Überwachungsausschuss und entscheidet, ob gegen die Kommission Klage beim Gerichtshof einzureichen ist.“

Artikel 17 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Vor der Verhängung etwaiger disziplinarischer Maßnahmen gegen den Generaldirektor hört die Kommission den Überwachungsausschuss an.“

30. In seinem Jahresbericht 2016 hat der Überwachungsausschuss festgestellt, dass am 2. März 2016 die Europäische Kommission auf Ersuchen der belgischen Justizbehörden hin die Immunität des Generaldirektors des OLAF vor Strafverfolgung teilweise aufgehoben hat. Per Mitteilung vom 14. März 2016 teilte der Generaldirektor des OLAF dem Überwachungsausschuss auf Grundlage von Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 mit, dass er den Beschluss der Kommission vom 2. März für eine Maßnahme erachte, welche die Unabhängigkeit des Generaldirektors in Frage stellt.
31. Trotz Anfragen an die Kommission und an den Generaldirektor des OLAF wurden dem Ausschuss weder substanziellen Informationen über die Entscheidung der Kommission und das praktizierte Verfahren noch eine diesbezügliche Kopie zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wird das Hauptverfahren, das vom Generaldirektor des OLAF im Bestreben um Aufhebung der Kommissionsentscheidung vor dem Gericht der Europäischen Union angestrengt worden ist, derzeit noch immer von diesem Gericht geprüft. Daher ist der Ausschuss nach wie vor nicht in der Lage, sich abschließend hierzu zu äußern. Ein einzelstaatliches strafrechtliches Verfahren ist nach wie vor in Belgien anhängig, und da der Ausschuss hierzu keine Informationen erhalten hat, lassen sich dazu keine weiteren Anmerkungen machen.
32. Der Generaldirektor des OLAF, Giovanni Kessler, ist im Oktober 2017 vor Ablauf seines siebenjährigen Mandats zurückgetreten, um die Stelle eines Generaldirektors der Zoll- und Monopologentur in Abordnung durch die Europäische Kommission anzutreten. Dementsprechend hat das Verfahren zur Ernennung eines neuen Generaldirektors des OLAF begonnen. Der Ausschuss wies die Kommission darauf hin, dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, die sicherstellen, dass es zu keinem Interessenkonflikt kommen kann, der sich nachteilig auf die Unabhängigkeit des OLAF bei der Durchführung von Untersuchungen auswirken könnte.

VERFAHREN ZUR AUSWAHL DES NEUEN GENERALDIREKTORS DES OLAF

Artikel 17 Absatz 2 der OLAF-Verordnung:

„Nachdem der Überwachungsausschuss eine befürwortende Stellungnahme zu dem von der Kommission angewandten Auswahlverfahren abgegeben hat, erstellt die Kommission eine Liste der Bewerber, die die erforderlichen Qualifikationen besitzen.“

33. Am 25. April 2017 hat die Europäische Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Überwachungsausschuss den Entwurf für eine Stellenausschreibung des Verfahrens zur Auswahl eines neuen Generaldirektors des OLAF zur Konsultation übersandt. Die Europäische Kommission hat den Überwachungsausschuss ferner aufgefordert, einen Vertreter zu benennen, der als Beobachter an den auf den verschiedenen Ebenen des Auswahlprozesses geführten Gesprächen teilnehmen sollte.
34. Per Brief vom 12. Mai 2017 hat der Überwachungsausschuss die Selbstverpflichtung der Kommission begrüßt, den Generaldirektor des OLAF nicht als Kommissionsbeamten, sondern als Bediensteten auf Zeit für die Dauer seiner siebenjährigen Amtszeit einzustellen. Der Ausschuss betonte, dass die politische Neutralität des Generaldirektors des OLAF dadurch hervorgehoben werden sollte, dass die Stelle mit jeglicher Aufnahme irgendeiner politischen Tätigkeit während der Amtszeit unvereinbar ist. In Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen vertrat der Ausschuss die Ansicht, dass die Beurteilung des „neunmonatigen Probezeitraums“ des Generaldirektors des OLAF die Frage seiner Unabhängigkeit unmittelbar berührte, was einen Beitrag des Ausschusses zu den Leistungen des Generaldirektors des OLAF bei der Durchführung der Untersuchungstätigkeit unverzichtbar machte.
35. Am 28. Juni 2017 wurde die Stelle des Generaldirektors des OLAF unter der Stellenausschreibung COM/2017/10373 ausgeschrieben. Die Ausschreibung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* (ABl. C 204) mit einer Frist für die Einreichung von Bewerbungen zunächst bis zum 27. Juli 2017 veröffentlicht, die in der Folge bis zum 15. September 2017 verlängert wurde. Die Stelle wurde als Position eines Generaldirektors als Bediensteter auf Zeit ausgeschrieben.
36. Der Überwachungsausschuss ernannte Herrn Mulder zu seinem Vertreter bei dem von der Kommission organisierten Auswahlverfahren. Er verfolgte aufmerksam die Entwicklungen im Verfahren und wohnte dem Vorauswahlgremium sowie dem beratenden Ausschuss für Ernennungen als Beobachter bei. Er erörterte regelmäßig die innerhalb des Überwachungsausschusses erzielten Fortschritte und gab dabei alle als Entscheidungsgrundlage dienenden Faktoren weiter, sodass sich die Ausschussmitglieder nach und nach eine Meinung über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des angewandten Verfahrens bilden konnten.
37. Nach mehreren Schriftwechseln mit dem Generalsekretär der Kommission und Kommissionsmitglied Günter Oettinger teilte der Ausschuss diesem am 5. März 2018 mit, dass er gegen das von der Kommission verfolgte Verfahren keine Einwände habe. Der Überwachungsausschuss kann die Herausgabe eines Berichts über Wege zur Verbesserung zukünftiger Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt erwägen.

ÜBERWACHUNG DER ENTWICKLUNGEN IN BEZUG AUF DIE ANWENDUNG VON VERFAHRENSGARANTIEEN BEI VOM OLAF DURCHGEFÜHRTEN UNTERSUCHUNGEN**Der zweite Abschnitt von Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 lautet:**

„Insbesondere überwacht der Überwachungsausschuss die Entwicklungen in Bezug auf die Anwendung von Verfahrensgarantien [...]“

Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013:

„Der Generaldirektor richtet ein internes Beratungs- und Kontrollverfahren einschließlich einer Rechtmäßigkeitsprüfung ein, mit dem unter anderem der Achtung der Verfahrensgarantien und der Grundrechte der betroffenen Personen sowie der Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften der betroffenen Mitgliedstaaten [...] Rechnung getragen wird.“

Kontrolle und Prüfung der Rechtmäßigkeit

38. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2017 hat der Überwachungsausschuss die im Laufe der Untersuchungstätigkeiten des OLAF vorgenommene Kontrolle und Prüfung der Rechtmäßigkeit analysiert, wobei er sich auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien und Grundrechte konzentrierte. In vorangegangenen Stellungnahmen⁽⁵⁾ hat der Ausschuss empfohlen, dass das OLAF die bei der Kontrolle der Einhaltung der Verfahrensgarantien und der Verhältnismäßigkeit der Untersuchungsdauer von den Prüfern angewandten bewährten Verfahren verbessert. Der Ausschuss hat ferner empfohlen, dass der Generaldirektor des OLAF einen Plan ausarbeitet, der wie in der Verordnung niedergelegt, spezifische Maßnahmen zur wirksamen Stärkung der internen Kontroll- und Beratungsmechanismen enthält. Der Ausschuss beabsichtigt, diesbezüglich in einen Dialog zur Schaffung einer dauerhaften Struktur innerhalb des OLAF einzutreten.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 2/2015 „Legality check and review in OLAF“ (Rechtmäßigkeitsprüfung und Kontrolle innerhalb des OLAF, in englischer Sprache).

Beschwerdeverfahren in Bezug auf vom OLAF durchgeführte Untersuchungen

39. Der Ausschuss hat sich in seinen früheren Zusammensetzungen bereits ausführlich im Rahmen seiner Stellungnahmen zu diesem Thema geäußert. Er hat empfohlen, dass der Generaldirektor des OLAF ein effizientes internes Verfahren für die Bearbeitung von Individualbeschwerden einrichten sollte. Er hat ferner darum gebeten, dass der Generaldirektor ihm regelmäßig über vom OLAF erhaltene Individualbeschwerden und deren weitere Bearbeitung Bericht erstattet⁽⁶⁾. Es ist unverzichtbar, dass Untersuchungen in korrekter Form durchgeführt werden. Das Beschwerdeverfahren wurde auf der Website des OLAF veröffentlicht, bislang jedoch wurde dem Ausschuss keine formelle Entscheidung des Generaldirektors des OLAF über die Annahme des Verfahrens mitgeteilt.
40. Der Generaldirektor des OLAF hat Maßnahmen ergriffen, mit denen sichergestellt werden soll, dass Individualbeschwerden an den Ausschuss übermittelt werden. Allerdings werden nicht alle vom OLAF registrierten oder bei anderen Gremien eingelegten Beschwerden gegen das OLAF automatisch an den Ausschuss weitergeleitet. Die Akten der Fälle, die den Anlass zu den Beschwerden gaben, wurden dem Ausschuss nicht zur Verfügung gestellt, und die im Bericht enthaltenen Erläuterungen sind allgemeiner Art. Das OLAF stellt die ursprünglichen Beschwerden und dessen Antworten an die Beschwerdeführer dem Ausschuss nicht zur Verfügung. Der Ausschuss kann somit nicht sicherstellen, dass die Grundrechte der von Untersuchungen betroffenen Personen geschützt werden und die Verfahrensgarantien zur Anwendung gelangen.

Der Ausschuss beabsichtigt, im Rahmen des ständigen Dialogs mit dem OLAF ein System zu entwickeln, das eine wirksamere Überwachung zur Regel macht.

Grundrechte und Verfahrensgarantien

OLAF-Verordnung

Artikel 15 Absatz 1, zweiter Abschnitt

„[...] Insbesondere überwacht der Überwachungsausschuss die Entwicklungen in Bezug auf die Anwendung von Verfahrensgarantien und die Dauer der Untersuchungen im Lichte der vom Generaldirektor gemäß Artikel 7 Absatz 8 übermittelten Informationen.“

Artikel 7 Absatz 8

„8. Kann eine Untersuchung nicht binnen 12 Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen werden, so erstattet der Generaldirektor dem Überwachungsausschuss bei Ablauf der Zwölfmonatsfrist und danach alle sechs Monate Bericht und nennt die Gründe dafür sowie die geplanten Abhilfemaßnahmen, mit denen die Untersuchung beschleunigt werden soll.“

Artikel 9 Verfahrensgarantien (an dieser Stelle wegen seiner Länge nicht wiedergegeben)

41. Der Ausschuss wandte in Anbetracht der Überwachungsaufgaben nach Artikel 15 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 8 und Absatz 9 der OLAF-Verordnung diesem Bereich besondere Beachtung zu. Die Regeln bezüglich der Rechte und Pflichten von Personen, gegen die von Seiten des OLAF ermittelt wird, haben in der neuen OLAF-Verordnung eine Verbesserung und Klärung erfahren. Allerdings hat das OLAF keine Steuerungs- und Überwachungsmechanismen eingerichtet, worauf in der Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 2/2017 verwiesen wird.⁽⁷⁾ Der Ausschuss misst Steuerungs- und Überwachungsmechanismen überaus große Bedeutung bei und wird diesen besondere Beachtung schenken.
42. Der Ausschuss konzentrierte sich auf (i) die grundlegenden Rechte und Prinzipien, welche sich auf die unabhängige Durchführung von Untersuchungen auswirken könnten, sowie auf (ii) grundlegende Rechte und Prinzipien, hinsichtlich derer eine ständige Rechtsprechung in Bezug auf das OLAF und Entscheidungen des Bürgerbeauftragten existiert. Zu diesen Rechten zählen das Recht auf Verteidigung, das Recht auf Zugang zu Dokumenten, die Vertraulichkeit von Untersuchungen, das Recht des Betroffenen, über die Untersuchung unterrichtet zu werden, das Recht der Beteiligten, ihre Sichtweisen zu allen sie betreffenden Fakten zu äußern, das Recht auf Zugang zu den Ermittlungsakten und/oder dem Abschlussbericht sowie das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten.
43. Der Ausschuss hat zur Prüfung dieser Angelegenheit mehrere Informationsquellen herangezogen: (i) die beim OLAF eingegangenen Individualbeschwerden über mögliche Verletzungen von Grundrechten, (ii) die vom OLAF dem Ausschuss übersandten Angaben zu den abschließenden Fallberichten über die vom Amt abgeschlossenen Untersuchungen, (iii) die vom OLAF auf Grundlage von Artikel 7 Absatz 8 der OLAF-Verordnung übersandten Informationen sowie (iv) aus der Auswertung nicht weiterverfolgter Fälle gewonnene Erkenntnisse.

⁽⁶⁾ Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 2/2013 „Establishing an internal OLAF procedure for complaints“ (Schaffung eines OLAF-internen Verfahrens für die Bearbeitung von Beschwerden, in englischer Sprache) und Tätigkeitsberichte des Überwachungsausschusses von 2014 bis 2016.

⁽⁷⁾ Vgl. Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 2/2017 Kapitel II, insbesondere die Nummern 11 und 24.

i) *Beim OLAF eingegangene Individualbeschwerden über mögliche Verletzungen von Grundrechten*

44. Das OLAF stellte dem Ausschuss Kurzmittelungen zur Verfügung, in denen angebliche Verletzungen von Rechten im Laufe von durch das OLAF durchgeführten Untersuchungen aufgeführt waren, zusammen mit einer vom OLAF versandten Kurzantwort bezüglich der Unbegründetheit der Beschwerde⁽⁸⁾. In einigen Fällen hat das OLAF daneben darauf hingewiesen, dass zu manchen dieser behaupteten Verletzungen von Grundrechten Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig seien. Die Beschwerden und die den Beschwerdeführern vom OLAF gegebenen Antworten lagen dem Ausschuss nicht vor. Darüber hinaus wurden die unterstützenden Dokumente zur Positionierung des OLAF im Beschwerdeverfahren dem Ausschuss nicht zur Verfügung gestellt, obwohl dies für die Wahrnehmung des Auftrags durch Letzteren von wesentlicher Bedeutung gewesen wäre.
45. Die geltend gemachten Verstöße des OLAF gegen die Grundrechte und die Verfahrensgarantien bezogen sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Rechte; Der Ausschuss war auch mit den öffentlich verfügbaren Entscheidungen des Bürgerbeauftragten in dieser Angelegenheit vertraut, aus denen detailliertere Angaben zu den angeblichen Verletzungen von Grundrechten und Verfahrensgarantien aus dem Material hervorgingen, das in den eingangs erwähnten vom OLAF ausgehenden Mitteilungen enthalten war.
46. Die dem Ausschuss vom OLAF zur Verfügung gestellten Informationen reichten für eine Analyse dessen, wie das Amt seine Untersuchungstätigkeit wahrnimmt, und für die Durchführung einer gründlichen Studie der Entwicklungen auf dem Gebiet der Grundrechte nicht aus. Hierzu benötigte der Ausschuss zumindest den vollständigen Wortlaut der Beschwerden und die vollständige vom OLAF gegebene Antwort hierauf. Der Ausschuss beabsichtigt, eine Empfehlung an das OLAF zu richten, eine Struktur zu entwickeln, über die dem Ausschuss die regelmäßige Berichterstattung über alle vorliegenden Beschwerden zur Verfügung gestellt würde und die ihn so in die Lage versetzte, einen besseren Einblick in die Sachlage zu gewinnen.

ii) *Vom OLAF auf Grundlage von Artikel 7 Absatz 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 übersandte Angaben*

47. Der Ausschuss hat die Einhaltung des Grundrechts auf eine gute Verwaltung durch das OLAF im Kontext der Untersuchungen analysiert, die innerhalb von zwölf Monaten nach deren Eröffnung nicht zum Abschluss gebracht werden konnten. Die Rechte von Personen auf gute Verwaltung (d. h. die Durchführung von Untersuchungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums), mit der sich auch Verjährungsprobleme verhindern ließen, ist durch Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass eine sich nach Maßgabe der Umstände und der Komplexität des Falles unverhältnismäßig in die Länge ziehende Untersuchung erhebliche negative Folgen sowohl für die Rechte der Verteidigung der betroffenen Personen als auch den Fortgang der Untersuchung haben kann.
48. Der Ausschuss hat 417 Berichte über Untersuchungen geprüft, die jeweils länger als 12, 18, 24 und 30 bzw. bis zu 66 Monate angedauert haben. Die Berichte wurden bis Dezember 2017 vom Generaldirektor versandt. Allerdings enthielten sie keine maßgeblichen Informationen, die dem Ausschuss die Erfüllung seines Auftrags ermöglicht hätten. Der Inhalt der Berichterstattung des OLAF an den Ausschuss bedarf grundlegender Veränderungen, die wiederum Gegenstand von zwischen Ausschuss und OLAF im Lichte der vom Ausschuss in dessen Stellungnahme Nr. 2/2014 gewonnenen Erkenntnisse geführten Gesprächen sein werden. Eine weitergehende Analyse dieses Themas wird im weiteren Bericht im Kapitel über die Überwachung der Dauer von Untersuchungen näher ausgeführt werden.

iii) *Vom OLAF zu den abschließenden Fallberichten über die vom Amt abgeschlossenen Untersuchungen dem Überwachungsausschuss zur Verfügung gestellte Angaben*

49. Die abschließenden Fallberichte des OLAF enthielten maßgebliche Angaben zur Einhaltung der Grundrechte und Verfahrensgarantien, wenn man berücksichtigt, dass das OLAF in den Berichten eine Zusammenfassung seiner Untersuchungstätigkeiten sowie der wesentlichen Dokumente aus den Voruntersuchungen liefert, auf denen finanzielle, verwaltungstechnische, disziplinarische oder rechtliche Maßnahmen beruhen.

Im Berichterstattungszeitraum erhielt der Ausschuss über diese Informationsquelle ein begrenztes Maß an Informationen⁽⁹⁾. Dies hat seine Ursache darin, dass er lediglich die abschließenden Fallberichte zu vier vom OLAF durchgeführten, abgeschlossenen Untersuchungen zu prüfen vermocht hat, die an die einzelstaatlichen Justizbehörden weitergeleitet worden waren.

iv) *Aus der Auswertung nicht weiterverfolgter Fälle gewonnene Erkenntnisse*

50. Dies betrifft Fälle, in denen sich das OLAF nach Prüfung der eingehenden Informationen gegen die Einleitung einer Untersuchung entschlossen hat. Hierbei handelt es sich nicht um Untersuchungen, sondern vielmehr um Beispiele für verworfene Informationen, bei denen eine Beurteilung oder Anscheinsbeurteilung durch nicht mit Untersuchungen befasstes Personal erfolgt ist.

⁽⁸⁾ Vom Generaldirektor des OLAF an den Überwachungsausschuss in den Jahren 2014-2017 übersandte Mitteilungen über im Rahmen des vom OLAF praktizierten Beschwerdeverfahrens an das OLAF gerichtete Beschwerden in Bezug auf Verfahrensgarantien.

⁽⁹⁾ Vier abschließende Fallberichte des OLAF insgesamt.

51. Im Berichterstattungszeitraum hat der Ausschuss 60 „Stellungnahmen zu Entscheidungen über die Einleitung eines Verfahrens“ geprüft, die vom Referat „Fallauswahl und Überprüfung“ (ISRU) vorbereitet worden waren und bei denen der Generaldirektor des OLAF sich gegen die Einleitung einer Untersuchung entschied. Die Überwachung dieser Informationen ist von grundlegender Bedeutung für die Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF zum entscheidenden Zeitpunkt, zu dem Untersuchungen eingeleitet werden. Eine Stellungnahme zu dieser Angelegenheit wird in naher Zukunft veröffentlicht werden⁽¹⁰⁾.

ÜBERWACHUNG DER DAUER DER VOM OLAF DURCHGEFÜHRTEN UNTERSUCHUNGEN

Artikel 15 Absatz 1 zweiter Abschnitt der OLAF-Verordnung

„[...] Insbesondere überwacht der Überwachungsausschuss die Entwicklungen in Bezug auf die Anwendung von Verfahrensgarantien und die Dauer der Untersuchungen im Lichte der vom Generaldirektor gemäß Artikel 7 Absatz 8 übermittelten Informationen.“

Artikel 7 Absatz 5

„Die Untersuchungen sind ohne Unterbrechung durchzuführen; ihre Dauer muss den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein.“

Artikel 7 Absatz 8

„Kann eine Untersuchung nicht binnen 12 Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen werden, so erstattet der Generaldirektor dem Überwachungsausschuss bei Ablauf der Zwölfmonatsfrist und danach alle sechs Monate Bericht und nennt die Gründe dafür sowie die geplanten Abhilfemaßnahmen, mit denen die Untersuchung beschleunigt werden soll.“

Allgemeine Anmerkungen

52. Die Dauer der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen stellt für die Beurteilung der Effektivität der Untersuchungen und die Überwachung der Einhaltung der Verfahrensgarantien einen wichtigen Indikator dar. Die Dauer der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen dient auch zur Beurteilung (i) von Verjährungsproblemen, (ii) der Weiterverfolgung der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen sowie (iii) der tatsächlichen Unabhängigkeit des Amtes bei der Durchführung seiner Untersuchungen, einschließlich des wirksamen Einsatzes der dem OLAF zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen⁽¹¹⁾. Die objektiven Gründe für die Dauer von Untersuchungen können sich auch auf die vorrangigen politischen Ziele der Untersuchungstätigkeit des OLAF auswirken.
53. Obwohl im jährlichen Managementplan des OLAF lediglich ein allgemeines Ziel für die durchschnittliche Dauer von Untersuchungen festgelegt ist (demzufolge im Jahr 2017 diese 20 Monate nicht überschreiten sollte⁽¹²⁾), kommt ihm eine Rolle als statistisches Instrument zu. Der Ausschuss merkt an, dass im Untersuchungsverfahren des OLAF kein System existiert, das eine formelle Verlängerung einer Untersuchung nach deren Eröffnung erfordert. Dies hat zur Folge, dass die Untersuchung über einen unbegrenzten Zeitraum geöffnet ist. Der einzige Mechanismus, der einem Kontrollsystem ähnelt, stellt die Verpflichtung des Generaldirektors des OLAF dar, dem Überwachungsausschuss zum Ablauf eines zwölfmonatigen Zeitraums sowie alle sechs Monate danach Bericht zu erstatten⁽¹³⁾.
54. Nach Ansicht des Ausschusses darf der Begriff der „Dauer einer Untersuchung“ sich nicht allein auf die statistische Dauer von Untersuchungen, d. h. die Zahl an Monaten beziehen, über die sich diese erstrecken. Dessen ungeachtet herrscht dieses statistische Konzept im aktuellen Berichterstattungssystem des OLAF gegenüber dem Ausschuss vor. Die OLAF-Verordnung schreibt vor, dass Untersuchungen ohne Unterbrechung durchzuführen sind; ihre Dauer muss den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein. Um sicherzustellen, dass die Dauer sich in einem angemessenen Verhältnis zur Komplexität des Falles bewegt und kontinuierlich durchgeführt wird, sollte das Untersuchungspersonal und dessen Leitung den Lebenszyklus der Untersuchung von Anbeginn an fest im Blick behalten. Die Qualität der Berichte des OLAF zu den verschiedenen Zeitpunkten der Untersuchung (einschließlich der „12-Monats-Berichte“, „18-Monats-Berichte“, „24-Monats-Berichte“ und nachfolgender Berichterstattungsinformationen) ist entscheidend für die Fähigkeit des Ausschusses, den Fortgang der Untersuchungen regelmäßig zu beurteilen.

⁽¹⁰⁾ Vgl. „Leitlinien für die Untersuchungsverfahren des OLAF“ (Kapitel I Artikel 1 bis Artikel 7), die vom Generaldirektor des OLAF auf Grundlage von Artikel 17 Absatz 8 der OLAF-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 angenommen worden sind.

⁽¹¹⁾ Vgl. Stellungnahmen des Überwachungsausschusses Nr. 4/2014 „Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-fraud Office“ (Kontrolle der Dauer der vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführten Untersuchungen), S. 3, und Nr. 2/2009 „OLAF's Reports of Investigations that have been in progress for more than nine months“ (Berichte des OLAF über Untersuchungen, die seit mehr als neun Monaten andauern, jeweils in englischer Sprache)

⁽¹²⁾ Ein Zielwert für die Begrenzung des prozentualen Anteils laufender Untersuchungen, die sich im Jahr 2017 über mehr als 20 Monate erstrecken, wurde im Managementplan 2017 des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) auf Seite 5 auf gerade einmal 30 % festgelegt.

⁽¹³⁾ Dieser Überwachungsmechanismus stärkt die Unabhängigkeit des OLAF bei der ordnungsgemäßen Ausübung seiner Kompetenzen und ist von anderer Art als die in Artikel 17.8 der OLAF-Verordnung vorgesehenen und in die Leitlinien für die Untersuchungsverfahren des OLAF aufgenommenen internen Kontrollverfahren, die vom Generaldirektor angenommen worden sind (einschließlich der abschließenden Überprüfung durch das Referat „Fallauswahl und Überprüfung“, Artikel 21).

55. Nach Ansicht des Ausschusses würde es die Fallbearbeitung des OLAF erheblich vereinfachen, wenn die „Leitlinien für die Untersuchungsverfahren des OLAF“ die Erstellung und regelmäßige Aktualisierung eines Untersuchungsplans für jede eingeleitete Untersuchung zur Pflicht erhöhen. Bei der Fallbearbeitung des OLAF könnte damit nicht nur die Dauer von Untersuchungen besser kontrolliert werden, sondern zugleich ließen sich so auch die den Untersuchungen zugewiesenen personellen und finanziellen Ressourcen effizienter nutzen. Auf diese Weise würden obligatorische Untersuchungspläne zu einem leistungsfähigen Instrument für die Bearbeitung und Kontrolle laufender Untersuchungen.

Die vom Ausschuss vorgenommene Analyse von 417 Berichten zu Untersuchungen, die sich über mehr als 12 Monate erstreckten

56. Der Ausschuss hat 417 Berichte⁽¹⁴⁾ über vom OLAF durchgeführte Untersuchungen einer Analyse unterzogen, die länger als 12 Monate andauerten, bestehend aus: „12-Monats-Berichten“, „18-Monats-Berichten“, „24-Monats-Berichten“ sowie Berichten über Untersuchungen, die sich über noch längere Zeiträume erstrecken. Das vom Ausschuss damit verfolgte Ziel bestand in der Prüfung des Inhalts der Berichte nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen in Artikel 7 Absatz 8 der OLAF-Verordnung⁽¹⁵⁾ und beruhte auf den in der Vergangenheit, insbesondere in der Stellungnahme des Ausschusses Nr. 4/2014 „Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-fraud Office“ (Kontrolle der Dauer der vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführten Untersuchungen, in englischer Sprache), vom Ausschuss gemachten Beobachtungen.

57. Der Ausschuss richtete sein Hauptaugenmerk auf die Beurteilung

- a) der Zahl von Fällen, bei denen „12-Monats-Berichte“ des OLAF Begründungen dafür enthielten, warum die Untersuchungen nicht abgeschlossen worden waren,
- b) der Zahl von Fällen, bei denen die „12-Monats-Berichte“ Abhilfemaßnahmen zur Beschleunigung der Untersuchungen enthielten,
- c) der Zahl von Fällen, bei denen Fortschritte hinsichtlich des Einklangs mit den in der Stellungnahme des Ausschusses Nr. 4/2014 ausgesprochenen Empfehlungen verzeichnet wurden,
- d) der Zahl von Fällen, bei denen die vom OLAF angegebenen Abhilfemaßnahmen nicht mit der vorgebrachten Begründung dafür in Einklang standen, die Untersuchung nicht zum Abschluss geführt zu haben.

58. Zu fast 25 % der dem Ausschuss übermittelten Berichte stellte der Ausschuss fest, dass das OLAF keine substanziellen Gründe dafür vorlegte, warum die Untersuchung nicht innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen worden war. In rund 75 % der Berichte wurden die Abhilfemaßnahmen nicht angegeben. Bei 75 % der Berichte stellte der Ausschuss fest, dass die zur Beschleunigung der Untersuchungen getroffenen Abhilfemaßnahmen nicht mit der Begründung in Einklang stand, die das OLAF dafür anführte, die Untersuchung nicht zum Abschluss geführt zu haben⁽¹⁶⁾. In 70 % der ausgewerteten Berichte hatte es keinen Fortschritt oder nur sehr begrenzte Verbesserungen seit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Stellungnahme des Ausschusses Nr. 4/2014 gegeben, wobei das OLAF dem Ausschuss weiterhin nur unzureichende Informationen über Untersuchungen zur Verfügung stellte, die sich über mehr als zwölf Monate erstreckten.

⁽¹⁴⁾ Vom OLAF im Jahr 2017 an den Überwachungsausschuss übersandt.

⁽¹⁵⁾ Artikel 7 Absatz 8 der OLAF-Verordnung besagt: „Kann eine Untersuchung nicht binnen 12 Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen werden, so erstattet der Generaldirektor dem Überwachungsausschuss bei Ablauf der Zwölfmonatsfrist und danach alle sechs Monate Bericht und nennt die Gründe dafür sowie die geplanten Abhilfemaßnahmen, mit denen die Untersuchung beschleunigt werden soll.“

⁽¹⁶⁾ Statt Informationen über die zur Beschleunigung der Untersuchungen über den gesamten Lebenszyklus ergriffenen Abhilfemaßnahmen enthielten einige der „12-Monats-Berichte“ lediglich Angaben zum aktuellen Bearbeitungsstand des Falles, d. h., dass der Abschlussbericht der Leitung zur Genehmigung vorgelegt worden war, der Abschlussbericht gerade abgefasst oder die Untersuchung wie gehabt fortgeführt wurde. Der Ausschuss hat ferner eine Reihe von Fällen ermittelt, bei denen nach Angaben des OLAF kein Bedarf bestand, irgendwelche Abhilfemaßnahmen zu treffen oder dass der abschließende Fallbericht angenommen werden wird, bzw. bei denen der Bericht lediglich eine Angabe dazu enthielt, welche Arbeit in der Fallakte erfolgen sollte (darunter Übersetzung, Ablage, Einstellung eines Untersuchungsbeauftragten, Aufnahme von Kontakt mit Inflationsquellen).

59. Infolge der im vorangegangenen Absatz dargestellten Lage ließ es der Inhalt dieser Berichte nach Einschätzung des Ausschusses nicht zu, die Gründe für den Nichtabschluss der Untersuchungen und die vorgesehenen Abhilfemaßnahmen zur Beschleunigung der Letztgenannten eingehend zu untersuchen⁽¹⁷⁾.
60. Der Überwachungsausschuss untersuchte 417 Berichte zu Untersuchungen, die sich über mehr als 12 Monate erstreckten. Zusätzlich untersuchte der Ausschuss nachfolgende Berichte des OLAF über eine Reihe von Untersuchungen, die sich bereits deutlich länger als über ein Jahr erstreckt hatten. Der Ausschuss verglich den ursprünglichen „12-Monats-Bericht“ mit nachfolgenden Berichten zu diesen Einzelfällen, die dem Ausschuss vom Generaldirektor des OLAF danach alle sechs Monate übermittelt worden waren (Fälle, die sich über mehr als 12, 18, 24, 30, 36 oder 42 Monate bis hin zu 66 Monaten hingezogen hatten). Der Ausschuss gelangte zu dem Schluss, dass die Qualität der vom OLAF aufgrund von Artikel 7 Absatz 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 bereitgestellten Informationen sich beim jeweiligen Fall im Laufe der Zeit nicht verbesserte und mitunter trotz der zunehmenden Dauer der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen nicht änderte. Die überlange Dauer von Untersuchungen gibt Anlass zu Besorgnis, da sie die Grundrechte der von Untersuchungen Betroffenen gefährdet, während zugleich gesetzliche Fristen (z. B. die Gefahr der Verjährung) die Möglichkeiten zur Ergreifung weiterer Maßnahmen durch die Justiz-, Verwaltungs-, Disziplinar- oder auch Finanzbehörden gefährden.
61. Als Schlussfolgerung hieraus bestätigt der Ausschuss seine frühere Beobachtung, die er in seinem Tätigkeitsbericht für 2016 zum Ausdruck gebracht hat, wonach es keinen Fortschritt bei der beim OLAF üblichen Praxis gegeben hat, was die Wahrnehmung der dem Generaldirektor des OLAF nach Artikel 7 Absatz 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 zukommenden Pflichten angeht. Dies hat zur Folge, dass der Ausschuss keine Gewähr übernehmen kann, dass die Untersuchungen unter Berücksichtigung der Umstände und der Komplexität der Fälle unterbrechungsfrei und ohne unbegründete Verzögerung durchgeführt werden.
62. Der Ausschuss wurde nicht auf die Existenz irgendeines internen Systems zur schriftlichen Berichterstattung aufmerksam gemacht, bei dem der Untersuchungsbeauftragte die Entwicklung des Falles, seine Anweisungen und durchgeführten bzw. durchzuführenden Tätigkeiten — also Angaben zur Substanz der Untersuchungen — darlegte und das einem schlüssigen Ansatz und einer ebensolchen Methodik folgte, aus denen sich eine Verpflichtung zur Erstellung und weiteren Aktualisierung eines Ausgangs-Untersuchungsplans ableiten ließe⁽¹⁸⁾. Allerdings macht das OLAF geltend, dass es die Dauer von Untersuchungen anhand eines Systems statistischer Berichte, die von den OLAF-internen elektronischen Datenbanken ausgegeben werden (dem früheren Fallbearbeitungssystem CMS und dem aktuellen System zur Fallbearbeitung des OLAF (OCM)) systematisch prüfe, aus denen die Dauer von Untersuchungen und die Verteilung der Arbeitslast hervorgehen.
63. Die Direktoren A und B des OLAF, welche die Berichte über Untersuchungen unterzeichnet hatten, die bereits länger als 12 Monate anhängig gewesen waren, unterrichteten den Berichtersteller des Überwachungsausschusses darüber, dass sie gemeinsam mit den Untersuchungsbeauftragten des OLAF regelmäßig eine umfassende Überprüfung des Fortschrittes im betreffenden Fall und der Gründe durchführten, aus denen dieser noch nicht abgeschlossen ist. Der Ausschuss hob hervor, dass die Berichte über Untersuchungen, die sich über bereits mehr als 12 Monate hinziehen, sich weitestmöglich auf die vom OLAF selbst unternommenen Maßnahmen zur Fallbearbeitung stützen und einen Teil eines lückenlosen internen Überwachungsverfahrens darstellen sollten. Gegenwärtig werden solche Berichte indes nur für den Ausschuss erstellt⁽¹⁹⁾, und ihr Inhalt ist ausgesprochen begrenzt, was bedeutet, dass sie weder für die Überwachungszwecke des Ausschusses noch für die Lenkung der Dauer von Untersuchungen durch das OLAF von Nutzen sind.

Schlussfolgerungen

64. Nach Auffassung des Ausschusses stellen adäquate Berichte zu Untersuchungen, die sich über mehr als 12 Monate erstrecken, nützliche und wirksame Instrumente für die Überwachung der Dauer von Untersuchungen sowohl durch den Ausschuss als auch durch die Leitung des OLAF dar. Durch die obligatorische Erstellung eines Untersuchungsplans und dessen anschließende Aktualisierung kann zudem die Qualität der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen verbessert werden. Nach Auffassung des Ausschusses könnten die vorgeschlagenen Lösungen auch dazu beitragen, die Dauer von Untersuchungen zu verkürzen.

⁽¹⁷⁾ Unter den 417 vom OLAF an den Überwachungsausschuss übermittelten „12-Monats-Berichten“ kann der Ausschuss sieben Beispiele für 12-Monats-Berichte anführen (zu Fällen, die sich über mehr als 24 Monate erstrecken), die er als Beispiele für eine besonders unbefriedigende Praxis ansieht, sowie fünf Fälle, die sich in diesem Zusammenhang als befriedigender darstellten, wenn auch der Ausschuss sich dort zu keiner Beurteilung in der Lage gesehen hat, inwieweit die Falldauer in einem den Umständen und der Komplexität des Falles angemessenen Verhältnis stand.

⁽¹⁸⁾ Unter den vier abgeschlossenen Fällen, zu denen dem Ausschuss 2017 Zugang gewährt worden war, wiesen lediglich zwei unter den in der Fallakte enthaltenen Unterlagen ein ursprüngliches Planungsdokument auf, das als „Untersuchungsplan“ im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 der „Leitlinien für die Untersuchungsverfahren des OLAF“ (d. h. Vorabprüfung der beim Auswahlprozess gesammelten Informationen) angesehen werden konnte. Im dritten Fall wurde eine Mitteilung zum Sachstand zu Informationszwecken oder zur Übergabe des Falls vorgelegt. Der vierte Fall enthielt kein solches Dokument.

⁽¹⁹⁾ Erläuterungen, die den Ausschussmitgliedern von den Direktoren der OLAF-Direktionen A und B bei einem Arbeitstreffen am 14. Dezember 2017 und durch den amtierenden Generaldirektor des OLAF am 23. Januar 2018 gegeben wurden.

65. Der Ausschuss fordert das OLAF auf, die Effektivität und die Qualität der Berichte über Untersuchungen, die sich über mehr als 12 Monate erstrecken, zu verbessern. Bereits in seiner Stellungnahme Nr. 4/2014 hat der Ausschuss hierzu eine auf dem Rechtsrahmen des OLAF beruhende Vorlage vorgeschlagen⁽²⁰⁾. Dieses Formular wurde in Zusammenarbeit mit dem OLAF weiterentwickelt, seine Umsetzung durch das OLAF jedoch eingestellt; die im Formular enthaltenen Angaben erfassen die folgenden Punkte von besonderer Bedeutung: (i) ausführliche Angaben zum Fall einschließlich der absehbaren wirtschaftlichen Folgen, (ii) ausführliche Beschreibung des Falls einschließlich des Datums der ursprünglichen Informationen, (iii) Vorschriften, gegen die mutmaßlich verstoßen worden ist, (iv) potenzielle Sanktionen und Verjährungsaspekte, (v) bislang unternommene operative Maßnahmen und deren Ergebnisse, (vi) operative Maßnahmen, deren Durchführung noch ansteht, sowie (vii) Gründe dafür, dass der Fall noch nicht abgeschlossen ist, einschließlich der Ressourcenzuweisung, des Umfangs an operativer Arbeit, Fragen der Zusammenarbeit und sonstige Angelegenheiten. Der Ausschuss ist bereit, mit dem Generaldirektor des OLAF und der verantwortlichen Führungsebene ein Berichterstattungssystem auszuarbeiten, das beiden betroffenen Parteien gerecht wird.

BEWERTUNG DER VORRANGIGEN POLITISCHEN ZIELE DER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT DES OLAF UND DER LEITLINIEN ZU DEN UNTERSUCHUNGSVERFAHREN

Der erste Abschnitt von Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 besagt:

„Der Generaldirektor legt jedes Jahr im Rahmen des jährlichen Managementplans die vorrangigen politischen Ziele der Untersuchungstätigkeit des Amtes fest und leitet diese vor ihrer Veröffentlichung an den Überwachungsausschuss weiter.“

Artikel 5 Absatz 1:

„Der Beschluss des Generaldirektors darüber, ob eine Untersuchung eingeleitet wird, trägt den vorrangigen Zielen der Untersuchungspolitik und dem [...] jährlichen Managementplan des Amtes Rechnung.“

Artikel 16 Absatz 2 Meinungs austausch mit den Organen

„2. Gegenstand des Meinungs austausches können sein:

a) die vorrangigen strategischen Ziele der Untersuchungspolitik des Amtes“

66. In den zurückliegenden Jahren hat der Überwachungsausschuss bei einer Reihe von Gelegenheiten, insbesondere in seinen Stellungnahmen Nr. 1/2014 und Nr. 3/2015, erhebliche Vorbehalte zur Art und Weise geäußert, in der die vorrangigen Ziele der Untersuchungspolitik (*investigation policy priorities*, IPP) festgelegt und angewandt wurden. Die meisten der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses sind nach wie vor aktuell, und ihre Umsetzung durch den OLAF steht weiterhin aus.
67. Der Ausschuss hat seine Ansichten über die IPP des OLAF und deren Umsetzung auch beim Meinungs austausch mit den Organen am 23. November 2017 zum Ausdruck gebracht. Der Ausschuss hob hervor, dass die IPP des OLAF sich in erster Linie auf Bereiche richteten, die in den Zuständigkeitsbereich der Direktion B des OLAF (Untersuchungen II) fielen, darunter Zölle, den Strukturfonds der Gemeinschaft betreffende Ausgaben, Agrarpolitik und Entwicklung des ländlichen Raumes, zulasten sonstiger Ausgaben- und Einnahmenbereiche.
68. Das vom OLAF bei seinen IPP-Planungen für das Jahr 2018 verfolgte Konzept lehnt sich weithin an dasjenige der vorangegangenen Jahre an. Die geplanten IPP richten sich konzentriert auf die folgenden Bereiche:
1. Fälle mit Bezug auf Transport- und Infrastrukturnetzprojekte, insbesondere Vergabeverfahren,
 2. Fälle betreffend (i) Projekte, die mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Heranführungshilfen (ko)finanziert werden und bei denen die von Mitgliedstaaten oder Bewerberländern getroffenen Maßnahmen möglicherweise unzureichend sind, und (ii) Projekte, die grenzüberschreitende Elemente aufweisen,
 3. Fälle, die auf einen möglichen Missbrauch von Ursprungsbestimmungen oder der zolltariflichen Einreihung bei sowohl begünstigenden als auch nicht begünstigenden Handelsvereinbarungen und bewertungsbezogenen Betrug zum Zwecke der Umgehung der Entrichtung von vertragsmäßigen Zollsätzen hindeuten, einschließlich zolltariflicher Maßnahmen, die Teil handelspolitischer Schutzmaßnahmen der Gemeinschaft sind,
 4. Fälle des Schmuggels von Tabak, Alkohol und gefälschten Medikamenten in die EU sowie der illegalen Herstellung von Tabak,
 5. Fälle mit Bezug auf humanitäre und Entwicklungshilfe sowie weitere Unterstützungsleistungen, die Migranten und Flüchtlingen gewährt werden.

⁽²⁰⁾ Vgl. Anhang 2 zur Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 4/2014 „Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-fraud Office“ (Kontrolle der Dauer der vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführten Untersuchungen, in englischer Sprache). Das Musterformular lässt sich mühelos an den Inhalt von Artikel 7 Absatz 8 der OLAF-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 anpassen.

69. Der Ausschuss hat bereits seiner Sorge Ausdruck verliehen, dass lediglich 30 % der vom OLAF durchgeführten Fälle sich im Einklang mit den oben dargelegten Zielen befanden, obwohl die Direktion B sowohl über die größte Zahl an Untersuchungsbeauftragten verfügt als auch die größte Zahl an offenen Fällen zu bewältigen hat.
70. Der Ausschuss wurde davon in Kenntnis gesetzt, dass der geringe Prozentsatz an offenen Fällen, der in den Bereich der IPP fallen (30 %), auf die Qualität der vom OLAF erhaltenen Informationen zurückzuführen sei, was den Umfang ausreichender Verdachtsmomente begrenzte. In der Plenarsitzung des Ausschusses vom 14. Februar 2018 hat OLAF die Zahlen bestätigt und hervorgehoben, dass die IPP bei der Eröffnung der Fälle lediglich dann herangezogen würden, wenn noch andere Anforderungen nach Artikel 5 der OLAF-Verordnung erfüllt seien.
71. Zudem hat es den Anschein, dass die Festlegung der IPP des OLAF unter Berücksichtigung von Beiträgen von Interessenpartnern wie dem Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz der Kommission, dem Bericht des Europäischen Rechnungshofes, Entschlüssen des europäischen Parlaments und Berichten der Kommission über den Schutz finanzieller Interessen erfolgte.
72. Allerdings möchte der Ausschuss die Anmerkungen hervorheben, die von Vertretern des Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetzes gemacht wurden, die das vom OLAF verfolgte Konzept in Frage stellen. Dem Anschein nach erfolgten die vom OLAF getroffenen Entscheidungen über die Eröffnung von Untersuchungen überwiegend „nachfrageorientiert“ und fallweise.
73. Dies hat zur Folge, dass rund 70 % der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen nicht von dessen IPP gedeckt sind. Der Ausschuss hat OLAF dazu aufgefordert, nähere Informationen über die Untersuchungen, welche die übrigen 70 % ausmachten, sowie über die Gründe vorzulegen, die zur Fällung dieser Entscheidungen geführt haben.
74. Der Ausschuss ist zu dem Schluss gelangt, dass es grundlegenderer Änderungen im vom OLAF in Bezug auf die IPP verfolgten Konzept bedarf, um sicherzustellen, dass diese Prioritäten in korrekter Weise festgelegt und angewandt werden. Das Hauptproblem besteht in der Verwendung von Kriterien für die Festlegung der IPP, welche die Kompetenzen und die Ressourcen des OLAF realistisch abbilden.
75. Zudem hat das OLAF Bedingungen und Kapazitäten bevorzugt, die es ihm gestatten, in diesem Bereich proaktiv vorzugehen, was vor allem auf zwei Aspekte zurückzuführen ist:
- i) den Umstand, dass der Generaldirektor über die Vollmacht verfügt, Untersuchungen auf eigene Initiative einzuleiten (Artikel 5 Absatz 1 und Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013), und
 - ii) die stets verfügbare Unterstützung seitens der Organe der Union und der Dienststellen der Kommission, insbesondere der Generaldirektion bei der Ermittlung der Haupt-Risikobereiche und der hinsichtlich der Ausgaben gesetzten Prioritäten, einschließlich des mehrjährigen Finanzrahmens.
76. Damit das OLAF in wirksam proaktiver Weise zu handeln vermag, benötigt es mehr als nur einen umfassenden Überblick über die Ursprünge von Betrug, Korruption und Unregelmäßigkeiten, welche die finanziellen Interessen der EU tangieren; Besonderen Nutzen zöge es aus einem internen Gremium, das sich auf die Ermittlung und Analyse der Felder konzentrierte, von denen die größte Gefahr und die am weitesten reichenden Auswirkungen auf EU-Mittel ausgehen.
77. Die OLAF zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und personellen Ressourcen stellen für die korrekte Umsetzung der IPP entscheidende Faktoren dar; daher wären Beiträge sowohl von den mit Untersuchungen betrauten Direktionen (den Direktionen A und B) auf diesem Gebiet ebenfalls von Nutzen.
78. Der Ausschuss würde den Dialog mit dem OLAF über diese strategischen und praktischen Fragen gerne ausweiten. Hierzu haben der Ausschuss und das OLAF vereinbart, dass die für Untersuchungen verantwortlichen Direktoren (d. h. die Direktoren der Direktionen A und B) an den Plenarsitzungen des Ausschusses teilnehmen und ihre Analyse zu diesen Angelegenheiten darlegen. Wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten des OLAF für 2015, 2016 und 2017 erwähnt, kann die Zahl an durchgeführten Untersuchungen hierbei als Bezugspunkt dienen.

ÜBERWACHUNG VON FÄLLEN, IN DENEN DEN VON OLAF ERTEILTEN EMPFEHLUNGEN NICHT FOLGE GELEISTET WORDEN IST

Der dritte Abschnitt von Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 lautet:

„Der Generaldirektor unterrichtet den Überwachungsausschuss regelmäßig über

- a) die Fälle, in denen den Empfehlungen des Generaldirektors nicht Folge geleistet wurde;
- b) die Fälle, in denen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten Informationen übermittelt wurden;“

79. Sobald eine vom OLAF durchgeführte Untersuchung abgeschlossen worden ist, sollten der Abschlussbericht mit der Sachverhaltsfeststellung (mit sachdienlichen Hinweisen und einer vollständigen Liste der in der Fallakte verzeichneten Elemente) sowie allfällige vom Generaldirektor des OLAF erteilte Empfehlungen an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bzw. die Organe und Gremien der Union übersandt werden, die für die Folgemaßnahmen zuständig sind.
80. Zu unterscheiden sind vier Kategorien von Empfehlungen, die vom Generaldirektor des OLAF nach Abschluss einer Untersuchung ausgesprochen werden können (i) Empfehlungen für **administrative Maßnahmen** (Absicherung von Verträgen gegen möglichen Betrug, Beihilfeabkommen, Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis), (ii) **finanzielle Maßnahmen** (Rückforderung zu Unrecht gewährter Beträge), (iii) **juristische Maßnahmen** (von einzelstaatlichen Behörden eingeleitete Strafverfahren) sowie (iv) **disziplinarrechtliche Maßnahmen** (von Organen, -Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union verhängte Disziplinarmaßnahmen).
81. Gemäß Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 ist der Generaldirektor des OLAF verpflichtet, den Ausschuss regelmäßig über Fälle zu unterrichten, in denen seinen Empfehlungen nicht Folge geleistet worden ist. Der Generaldirektor ist seiner Pflicht nachgekommen, den Ausschuss über Fälle zu unterrichten, in denen seinen Empfehlungen nicht Folge geleistet worden ist. Dies geschah am 4. September 2017 durch Übersendung einer an den Ausschussvorsitzenden gerichteten Mitteilung. Ein Anhang zu dieser Mitteilung enthielt Antworten, die das OLAF von den betreffenden Behörden im Zeitraum 1. März 2016 bis 28. Februar 2017 zu vor dem 1. Oktober 2013 ausgesprochenen Empfehlungen erhalten hatte. Dieser Zeitraum schloss sich an den vorangegangenen Berichterstattungszeitraum (1. März 2015 bis 29. Februar 2016) lückenlos an.
82. Die Informationen über die Umsetzung der vom OLAF gegebenen Empfehlungen wurden in Form eines Übersichtsdiagramms präsentiert, das die folgenden Angaben enthielt: (i) vom OLAF vergebene Fallnummer, (ii) Datum, an dem die Empfehlung ausgesprochen wurde, (iii) Empfänger, (iv) kurze Zusammenfassung der Empfehlung, (v) Datum der Antwort in Bezug auf die nicht erfolgte Umsetzung, (vi) von den zuständigen Behörden hierfür angegebene Gründe sowie (vii) (in einzelnen Fällen) Anmerkungen des OLAF zur weiteren Klärung des Sachverhalts.
83. In Anbetracht des Umfangs an Informationen, die der Ausschuss erhalten hat, war es ihm nicht möglich, eine tiefgreifende Untersuchung der Gründe vorzunehmen, die von den einzelstaatlichen Behörden für die Nichtbefolgung der vom OLAF erteilten Empfehlungen angeführt worden waren. Allerdings ließ sich dem vorgenannten Dokument entnehmen, dass insgesamt 22 vom OLAF ausgesprochenen Empfehlungen von den betreffenden Behörden im maßgeblichen Zeitraum nicht Folge geleistet worden war.
- Auf Grundlage der zu diesen 22 Fällen vorliegenden Informationen gelangte der Ausschuss zu den in den folgenden Abschnitten dargelegten Erkenntnissen und Schlussfolgerungen:
84. Hauptgrund für die Nichtbefolgung der vom OLAF ausgesprochenen Empfehlungen waren abweichende Feststellungen bei den von den einzelstaatlichen Behörden eingeleiteten Folgeverfahren. Gleichwohl gab es auch Fälle, in denen es sich bei den befassten Behörden um EU-Organen handelte.
85. In manchen Fällen wurden als Gründe „fehlende Beweise“ oder „unzureichende Beweise“ angeführt (bei der Mehrzahl der Empfänger der Empfehlungen des OLAF handelte es sich um einzelstaatliche Staatsanwaltschaften und in einem Fall um eine EU-Behörde).

In mehreren Fällen gelangte die betreffende einzelstaatliche Behörde wiederholt zu dem Schluss, dass der Fall kein unmittelbar schuldhaftes Handeln von Seiten des Begünstigten erkennen ließ; in mindestens zwei weiteren Fällen vermochten die einzelstaatlichen Behörden (desselben Mitgliedstaats) keine für die Verstöße individuell verantwortliche Person zu ermitteln. Einige dieser Gründe werfen weitere Fragen bezüglich der Qualität der Umsetzung der EU-Vorschriften über den Schutz der finanziellen Interessen der Union⁽²¹⁾ auf. Diese Erkenntnisse bedürfen einer weiteren Analyse sowohl durch das OLAF als auch durch den Ausschuss.

86. Das OLAF berichtete dem Berichtersteller des Ausschusses, dass es Fälle gegeben habe, in denen die Behörden in einem Mitgliedstaat Fälle aus Mangel an Beweisen abgewiesen haben, der durch den Verlust oder die Vernichtung von Dokumenten verursacht wurde, die vom OLAF ursprünglich benannt, jedoch nicht gesichert und in der Folge etwa bei einer durch die einzelstaatlichen Behörden veranlassten Hausdurchsuchung nicht gefunden wurden. Dies wirft ein Schlaglicht auch auf die Lücken in der Anwendung der einzelstaatlichen Verfahrensordnungen in Zusammenhang mit Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013, in der gefordert wird, dass Beweise zum frühestmöglichen Zeitpunkt des Verfahrens zu sichern sind und dass deren Gerichtsverwendbarkeit in den weiteren Stadien oder anschließenden Verfahren wie unter anderem einem Strafprozess sicherzustellen ist. Der Ausschuss gelangt zu dem Schluss, dass lediglich eine frühzeitige und enge Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden den Verlust von Beweisen durch deren physische Zerstörung oder Nichtverwertbarkeit aus formalen prozesstechnischen Gründen zu verhindern vermag.

⁽²¹⁾ Vor allem das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und dessen Zusatzprotokolle.

87. Zu den weiteren von den betreffenden Behörden angeführten Gründen zählen „fehlende territoriale Zuständigkeit“ oder „Schaden unterhalb der Schwelle zu einer Straftat“. In lediglich einem Fall wurden die Gründe für die Nichtbefolgung der vom OLAF gegebenen Empfehlungen überhaupt nicht mitgeteilt.
88. Der Ausschuss forderte zusätzliche Informationen zu Fällen an, die außerhalb der EU umgesetzte Projekte betrafen, bei denen das OLAF Empfehlungen gegenüber einer EU-Behörde aussprach, EU-Mittel zurückzufordern und/oder ein Bußgeld zu verhängen. In manchen Fällen begründete die betreffende EU-Behörde ihre Nichtbefolgung der vom OLAF ausgesprochenen Empfehlungen damit, dass keine gesetzliche Grundlage für die Verhängung verwaltungsstrafrechtlicher Sanktionen bestanden habe. Dies warf Fragen über den Umfang auf, in dem das OLAF über die betreffenden EU- oder internationalen Rechtsvorschriften in angemessener Form informiert worden war. Nach Auswertung der Dokumente zu allen betreffenden Fällen ist der Ausschuss zur Auffassung gelangt, dass es in Anbetracht (i) der Komplexität der Beziehungen mit anderen internationalen Partnern sowie (ii) des spezifischen Umfelds von Bereichen, in denen ein hohes Risiko an missbräuchlicher Verwendung von Geldern besteht, darauf ankommt, dass das OLAF, bevor es Empfehlungen abgibt, eine rechtliche Prüfung durchführt und prüft, ob eine rechtliche Möglichkeit besteht, Sanktionen zu verhängen und Mittel zurückzufordern, insbesondere in Fällen, die Instrumente zur Finanzierung externer Maßnahmen betreffen.
89. Nach erfolgter Prüfung sämtlicher von den betreffenden Behörden vorgetragenen Begründungen gelangte der Ausschuss zu dem Schluss, dass der Zusammenarbeit sowohl mit den einzelstaatlichen Behörden als auch mit den betreffenden EU-Behörden entscheidende Bedeutung zukommt und von Anbeginn der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen an erfolgen muss. Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen dem OLAF und den betreffenden Behörden schaffen die besten Voraussetzungen dafür, Beweise zu sichern, die Gerichtsverwertbarkeit von Beweismaterial sicherzustellen und abweichende Interpretationen von einzelstaatlichem und EU-Recht zu vermeiden. Der Ausschuss unterstützt daher alle Gesetzesänderungen an sowohl einzelstaatlichem als auch EU-Recht (vor allem an Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013), mit denen eine Pflicht zur Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen einzelstaatlichen Behörden, dem OLAF und möglicherweise weiteren EU-Behörden geschaffen würde, die an der Untersuchung von Betrug und finanziellen Unregelmäßigkeiten beteiligt sind.
90. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Beurteilung der Wirkung der vom OLAF betriebenen Untersuchungen anhand einer Analyse der den betreffenden Behörden vom Amt erteilten Empfehlungen und deren Reaktion darauf besondere Bedeutung bei der Festlegung wirksamer Verfahren sowohl innerhalb als auch außerhalb des Amtes zukommt. Der Ausschuss hat wiederholt seine Unzufriedenheit mit der Abschaffung des Vorabkontrollmechanismus aus Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 zum Ausdruck gebracht und bleibt bei seiner Auffassung, dass ihm für eine umfassende Wahrnehmung seiner Aufgaben mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen. Allermindestens sollten die den Behörden übersandten Untersuchungsberichte und deren Antwort hierauf automatisch an den Ausschuss weitergeleitet werden, damit dieser eine kontinuierliche Analyse durchführen und Erläuterungen sowohl von den betreffenden Behörden als auch vom OLAF anfordern kann. Dies würde ihn in die Lage versetzen, zu einer vermehrten Wirksamkeit der vom OLAF durchgeführten Ermittlungen sowie zur Sicherstellung der Gerichtsverwertbarkeit von Beweisen beizutragen.

DAS EUROPÄISCHE AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG UND DIE EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT

91. Der OLAF-Überwachungsausschuss hat seine Amtsgeschäfte in seiner derzeitigen Zusammensetzung im Januar 2017 aufgenommen. Seit seiner Ernennung richtete er besonderes Augenmerk auf den Prozess der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates, die am 12. Oktober 2017 nach Zustimmung durch das Europäische Parlament beschlossen wurde.
92. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2017 vom 28. September 2017 zum Bewertungsbericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 widmete der Ausschuss ein Kapitel (Kapitel VI) den Auswirkungen unter anderem in haushaltstechnischer Hinsicht, welche von der Errichtung der EUSTa für das Mandat des OLAF ausgehen. Am 23. November 2017 beteiligte sich der Ausschuss dann am jährlichen Meinungsaustausch mit den Organen⁽²²⁾ und setzte sich dabei mit zwei der Kernthemen der künftigen Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der EUSTa auseinander, nämlich mit (i) der Weitergabe von Informationen durch das OLAF an die EUSTa sowie mit (ii) der Unterstützung und der Komplementarität, die das OLAF der EUSTa auf Antrag zu leisten hat (Artikel 24 und 101 der EUSTa-Verordnung).
93. Der Ausschuss ist angesichts der Auswirkungen, welche von der Anwendung der EUSTa-Verordnung möglicherweise nicht nur auf die Verwaltungs- und Führungsstruktur des OLAF, sondern auch auf die Umsetzung von dessen Untersuchungstätigkeit sowie auf die Aufsichtsfunktion ausgeht, die dem Überwachungsausschuss zukommt, dazu bereit, der Kommission und weiteren Organen seine Einschätzungen zur Verfügung zu stellen.

⁽²²⁾ Artikel 16 „Meinungsaustausch mit den Organen“ der OLAF-Verordnung.

94. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2017 zum Bewertungsbericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 nannte der Ausschuss eine Reihe von zentralen Herausforderungen, denen sich das OLAF als Verwaltungsorgan, das die Tätigkeit der EUSa ergänzt und unterstützt, insbesondere in den folgenden Bereichen stellen müssen:

„The reporting of information without undue delay to the EPPO of any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence in accordance with Articles 22 and 25(2) and (3) of the EPPO Regulation⁽²³⁾.“ (Die Übermittlung von Informationen ohne unbegründete Verzögerung an die EUSa jeglichen strafbaren Verhaltens, bezüglich dessen diese ihre Zuständigkeit gemäß Artikel 22 und Artikel 25 Absatz 2 und 3 der EUSa-Verordnung wahrnehmen könnte.)

95. Da es dem OLAF nicht gestattet ist, eine parallele administrative Untersuchung über denselben Sachverhalt einzuleiten, zu dem die EUSa bereits ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren durchführt, wird es für das OLAF von fundamentaler Bedeutung sein, die eigenen Regeln und Strategien für die Anlage bzw. Einstellung oder Verweisung von Fällen inhaltlich mit dieser Pflicht in Einklang zu bringen.

In diesem Zusammenhang besteht Bedarf nach Bestimmungen über den Austausch von Informationen zwischen dem OLAF und der EUSa im Vorfeld der Eröffnung sowie während der Durchführung eines Verfahrens, die zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise in den Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen fallen könnten. Dies würde auch besondere Vorschriften für ein effizientes Kommunikationssystem zwischen dem OLAF und der EUSa erfordern, das gewährleistet, dass es in deren Arbeit zu keiner Verdopplung kommt und das in Artikel 101 Absatz 2 der EUSa-Verordnung erteilte Mandat wahrgenommen wird. Die Bestimmungen, in denen die Art der vom OLAF an den Überwachungsausschuss zu übermittelnden Informationen dargelegt sind, müssten im erforderlichen Umfang angepasst werden.

96. Regelungen über die Einleitung, Aussetzung und Einstellung von verwaltungsrechtlichen Untersuchungen bedürfen im Rahmen der künftigen Reform der OLAF-Verordnung der Klärung. In diesen Regelungen müsste in Anbetracht der späteren spezifischen Rolle, die dem Überwachungsausschuss bei der Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF bei der ordnungsgemäßen Ausübung seiner Befugnisse zukommt, die Weitergabe von Informationen durch das OLAF an diesen Berücksichtigung finden.

Der Überwachungsausschuss ist der Auffassung, dass er mit seinem Beitrag dabei helfen kann, die beim Aufbau der Beziehung zwischen dem OLAF und der neu eingerichteten EUSa möglicherweise auftretenden Schwierigkeiten auszuräumen.

Durchführung administrativer Untersuchungen auf Antrag der EUSa

97. Der Ausschuss stellte fest, dass den vom OLAF an die Justizbehörden der Mitgliedstaaten übersandten Abschlussberichten und Empfehlungen in rund der Hälfte der Fälle nicht nachgegangen wurde. Aufgrund seiner Erfahrung als Aufsichtsgremium gelangte der Ausschuss zu der Einschätzung, dass hierfür unterschiedliche Gründe vorlagen, so insbesondere der Umstand, dass (i) mutmaßlich begangene Handlungen nicht für strafbar erachtet wurden, dass (ii) keine oder unzureichende Beweise vorlagen oder dass (iii) die betreffenden Delikte bereits verjährt waren.
98. Hierdurch verschärft sich noch die Notwendigkeit, in die Reform der OLAF-Verordnung Bestimmungen für die Einsetzung von Teams aus Sachverständigen bei einzelstaatlichen Prüfungen der Aufnahme von Beweismitteln und der juristischen Weiterverfolgung aufzunehmen. Das OLAF wird der EUSa eine Unterstützung auf hohem Niveau im Einklang mit den einzelstaatlichen Regelungen über die Gerichtsverwertbarkeit von Beweismitteln, einschließlich der Beachtung von Grundrechten und Verfahrensgarantien leisten müssen.
99. Der Ausschuss hat gegenüber Kommissionsmitglied Günther Oettinger seine Bereitschaft zur Teilnahme an vorbereitenden Zusammenkünften zur Ausarbeitung der künftigen Beziehung zwischen dem OLAF und der EUSa bekundet, falls dies erforderlich sein sollte.

Bereitstellung von Informationen, kriminaltechnischen Analysen, Fachwissen und operativer Unterstützung für die EUSa

100. Der Ausschuss hat darauf hingewiesen, dass die Änderung der OLAF-Verordnung Gelegenheit bieten wird, die Untersuchungsbefugnisse des OLAF in einer Weise zu modernisieren, die allen Bedürfnissen der EUSa Rechnung trägt. Von besonderer Bedeutung wäre dies für die Untersuchungsmaßnahmen, zu deren Durchführung das OLAF berechtigt wäre, während zugleich auf die für die EUSa geltenden verfahrenstechnischen Schutzvorschriften zu achten wäre, um der Gefahr eines Scheiterns in künftigen Strafprozessen vor einzelstaatlichen Gerichten zu entgehen. Zu den weiteren Problemen, mit den man sich im Rahmen der Reform der OLAF-Verordnung auseinanderzusetzen haben wird, zählen der Zugang zu Informationen über den im Einklang mit nationalem Recht abgewickelten Zahlungsverkehr und die Förderung einer engen Zusammenarbeit mit Geldwäschemeldstellen.

⁽²³⁾ Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung (EU) des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

VERWALTUNGS- UND FÜHRUNGSSTRUKTUR DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES***Zusammenkünfte mit Vertretern von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU***

101. Der Ausschuss hat aktiv zu dem in Artikel 16 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 vorgesehenen Meinungsaustausch mit den Organen beigetragen. Der Ausschuss hat zudem regelmäßig Zusammenkünfte mit (i) dem für das OLAF zuständigen Kommissionsmitglied, (ii) dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments, (iii) der Ratsgruppe „Betrugsbekämpfung“ sowie (iv) dem Europäischen Rechnungshof abgehalten und diesen sachkundige Unterstützung geleistet.

Arbeitsverfahren und Transparenz

102. Im Jahr 2017 hat der Ausschuss zehn Plenarsitzungen abgehalten. Der Vorsitzende, die Berichterstatter und die Angehörigen des Sekretariats des Überwachungsausschusses sind zur Klärung besonderer Fragen ebenfalls regelmäßig zusammengetroffen. Zu jeder größeren Frage, mit der sich der Ausschuss befasste, wurde von diesem ein Berichterstatter ernannt. Die Berichterstatter arbeiteten gemeinsam mit ihren Sekretariaten Berichtsentwürfe, Stellungnahmen oder auch Papiere zur Diskussion in den Plenarsitzungen aus. Sie trafen im Rahmen der Ausarbeitung der Stellungnahmen und Berichte des Ausschusses auch mit der Leitung und Mitarbeitern des OLAF zusammen. Die Stellungnahmen des Ausschusses wurden vor der abschließenden Ausarbeitung stets umfassend mit dem OLAF erörtert.
103. Zur Schaffung eines Höchstmaßes an Transparenz seiner Arbeit veröffentlichte der Ausschuss nicht vertrauliche Dokumente von öffentlichem Interesse auf seiner interinstitutionellen Website (<http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>).

Sekretariat des Überwachungsausschusses des OLAF

104. Das Sekretariat des Überwachungsausschusses setzt sich aus Rechtsanwälten und Assistenten zusammen, die für die tägliche Beaufsichtigung der vom OLAF durchgeführten Untersuchungstätigkeiten sorgen und den Ausschussmitgliedern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unterstützung leisten.
105. Das Sekretariat hat zur Aufgabe, zur wirksamen Leistung der dem Überwachungsausschuss zum Zwecke der Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF insbesondere im Hinblick auf die Überwachungsfunktion des Ausschusses übertragenen Aufgaben beizutragen. In die Zuständigkeit des Sekretariats fällt ferner die Leistung von Rechtsberatung gegenüber Ausschussmitgliedern. Im Jahr 2017 verfügte das Sekretariat über acht Stellen, die sich auf fünf Verwaltungsbeamte (Rechtsanwälte), zwei Assistenten sowie einen Vertragsbediensteten verteilten. Drei Stellen indes waren nicht besetzt (zwei Assistenten sowie ein Rechtsanwalt), was die Fähigkeit des Sekretariats zur Leistung von Unterstützung unterminierte.
106. Infolge einer Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013⁽²⁴⁾ wird das Sekretariat des Ausschusses nunmehr unmittelbar von der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Überwachungsausschuss gestellt. Das Sekretariat arbeitet unabhängig vom OLAF unter der Weisung des Ausschusses. Hierzu ist das Sekretariat in verwaltungstechnischer Hinsicht dem Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) der EU angegliedert. Ein Jahr nach dem Umzug in das PMO lässt sich feststellen, dass die Erwartungen, die der Ausschuss mit dieser Änderung verbunden hatte, sich nicht erfüllt haben. Der Ausschuss hat die Europäische Kommission darauf hingewiesen, dass es eines geeigneteren Orts für das Sekretariat des Ausschusses bedarf. Diese Änderung wird die europäische Kommission und den Ausschuss in die Lage versetzen, alle sich bietenden Optionen für die künftige Domizilierung des Sekretariats zu prüfen, einschließlich einer erneuten Prüfung der ursprünglichen Option, das Sekretariat erneut, wenn auch unter anderen Bedingungen, zu einem Teil des OLAF zu machen.

⁽²⁴⁾ Verordnung (EU, Euratom) 2016/2030 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 hinsichtlich des Sekretariats des Überwachungsausschusses des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 317 vom 23.11.2016, S. 1). Die Verordnung ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten.

107. Nach der Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses⁽²⁵⁾ und der OLAF-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013, dürfen die Mitarbeiter des Sekretariats Anweisungen allein vom Ausschuss entgegennehmen⁽²⁶⁾. Die Kommission stellt als zuständiges Unionsorgan die finanziellen Mittel und sonstige Ressourcen bereit, die der Ausschuss und das Sekretariat für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen.

Haushaltsfragen

108. Das Volumen des von diesem Bericht erfassten Haushalts des Ausschusses belief sich auf 200 000 EUR, und das Niveau der Inanspruchnahme der Mittel betrug 99,63 %. Nachgeordnet bevollmächtigter Anweisungsbefugter für die Ausgaben ist das PMO.
-

⁽²⁵⁾ Vgl. Artikel 11 der Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses, die im ABl. L 308 vom 24.11.2011 auf S. 114 veröffentlicht wurde.

⁽²⁶⁾ Artikel 15 Absatz 8 der OLAF-Verordnung lautet: „Sein Sekretariat [= das Sekretariat des Überwachungsausschusses] wird, unabhängig vom Amt, von der Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Überwachungsausschuss, gestellt. Vor der Ernennung jedes Mitarbeiters des Sekretariats wird der Überwachungsausschuss gehört und sein Standpunkt berücksichtigt. Das Sekretariat handelt auf Weisung des Überwachungsausschusses und unabhängig von der Kommission. Die Kommission greift unbeschadet ihrer Kontrolle über den Haushalt des Überwachungsausschusses und seines Sekretariats nicht in die Kontrolltätigkeit des Überwachungsausschusses ein.“