

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 122

Ausgabe in  
deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

48. Jahrgang  
20. Mai 2005

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

**Kommission**

**Überwachungsausschuss**

2005/C 122/01

Tätigkeitsbericht — Juni 2003 – Juli 2004 ..... 1

DE

I

*(Mitteilungen)*

KOMMISSION

ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSS

**TÄTIGKEITSBERICHT**

**Juni 2003 – Juli 2004**

(2005/C 122/01)

**Mitglieder des OLAF-Überwachungsausschusses**

|                               |                                                                     |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>Raymond KENDALL</b>        | Vorsitzender<br>Generalsekretär von Interpol ehrenhalber            |
| <b>Mireille DELMAS-MARTY</b>  | Professorin am Collège de France (Paris)                            |
| <b>Edmondo BRUTI-LIBERATI</b> | Stellvertretender Generalstaatsanwalt beim Berufungsgericht Mailand |
| <b>Alfredo José DE SOUSA</b>  | Präsident des portugiesischen Rechnungshofs                         |
| <b>Harald NOACK</b>           | Staatssekretär in der Landesregierung Nordrhein-Westfalens (*)      |

(\*) Herr Noack ist zum 1. September 2004 aus dem Überwachungsausschuss ausgeschieden. In diesem Bericht werden nichtsdestoweniger die Beiträge aller fünf Ausschussmitglieder berücksichtigt.

## INHALT

|                                                                                                                                                                                     | Seite          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| EINLEITUNG .....                                                                                                                                                                    | 4              |
| <b>Arbeitsmethoden</b> .....                                                                                                                                                        | 4              |
| <b>Zusammenfassung der bisherigen Entwicklung</b> .....                                                                                                                             | 5              |
| <br>KAPITEL I — VOM OLAF EINGESETZTE MITTEL ZUR ERFÜLLUNG SEINER AUFGABEN .....                                                                                                     | <br>6          |
| <b>A. Die Instrumente zur Steuerung der Maßnahmen des OLAF</b> .....                                                                                                                | 6              |
| 1. Der <i>Board</i> .....                                                                                                                                                           | 6              |
| 2. Das Handbuch .....                                                                                                                                                               | 7              |
| 3. Das Tätigkeitsprogramm .....                                                                                                                                                     | 7              |
| <b>B. Die Instrumente für die Verwaltung und die Haushaltsführung</b> .....                                                                                                         | 7              |
| <b>C. Die OLAF-Kanzlei</b> .....                                                                                                                                                    | 8              |
| <b>D. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen</b> .....                                                                                                                 | 8              |
| <br>KAPITEL II — BILANZ DER OPERATIVEN TÄTIGKEIT DES OLAF .....                                                                                                                     | <br>9          |
| <b>A. Ausdrücklich in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorgesehene Tätigkeiten</b> .....                                                                                           | 9              |
| 1. Untersuchungen .....                                                                                                                                                             | 10             |
| a) Die Unterscheidung zwischen internen und externen Untersuchungen .....                                                                                                           | 10             |
| b) Auswertung der verschiedenen Untersuchungsphasen .....                                                                                                                           | 10             |
| 2. Koordinierungstätigkeiten .....                                                                                                                                                  | 14             |
| <b>B. Die implizit in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorgesehenen Tätigkeiten</b> .....                                                                                          | 14             |
| 1. Zusammenarbeit des OLAF mit den Verwaltungsbehörden .....                                                                                                                        | 15             |
| 2. Zusammenarbeit des OLAF mit den Justizbehörden .....                                                                                                                             | 15             |
| <br>KAPITEL III — EMPFEHLUNGEN DES ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSSES: VERBESSERUNG DER<br>FUNKTIONSWEISE DES OLAF UND VORBEREITUNG DES ÜBERGANGS ZUR<br>EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT ..... | <br><br><br>15 |
| <b>A. Kohärenz von Untersuchungsfunktion und anderen Funktionen</b> .....                                                                                                           | 16             |
| 1. Bessere Organisation der Arbeit auf der Grundlage einer Untersuchungspolitik .....                                                                                               | 16             |
| 2. Änderung der Rechtsstellung des OLAF .....                                                                                                                                       | 17             |
| <b>B. Für die Untersuchungsfunktion erforderliche Mechanismen und Strukturen</b> .....                                                                                              | 18             |
| 1. Die Verfahrensregeln .....                                                                                                                                                       | 19             |
| 2. Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen .....                                                                                                                            | 19             |
| <b>C. Rolle und Status des Überwachungsausschusses</b> .....                                                                                                                        | 20             |
| <br>SCHLUSSFOLGERUNG .....                                                                                                                                                          | <br>21         |
| EMPFEHLUNGEN .....                                                                                                                                                                  | 23             |
| ANHÄNGE                                                                                                                                                                             |                |
| Anhang I — Empfehlungen im Tätigkeitsbericht 1999 – 2000 .....                                                                                                                      | 24             |
| Anhang II — Vorschläge im Tätigkeitsbericht 2000 – 2001 .....                                                                                                                       | 25             |

## EINLEITUNG

Dieser nach nunmehr fünfjähriger Tätigkeit des Überwachungsausschusses vorgelegte Bericht zieht eine Bilanz der Umsetzung der dem OLAF vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele. Er unterscheidet sich mithin von den vorigen Berichten und Stellungnahmen des Ausschusses, die in Übereinstimmung mit Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(1)</sup> darauf abstellten, unter Wahrung der Unabhängigkeit des Direktors des OLAF und auf der Grundlage der Feststellungen, die der Ausschuss im Rahmen seiner Aufgabe, durch regelmäßige Kontrolle der Untersuchungstätigkeit des Amtes dessen Unabhängigkeit sicherzustellen, trifft, zur Einrichtung und Organisation des Amtes beizutragen. Wie es der Zufall will, könnte der Bericht auch einen Beitrag zu den gegenwärtig auf politischer Ebene laufenden Überlegungen und Arbeiten zur Zukunft des OLAF leisten.

Von Juni 2003 bis Juli 2004 hat der Ausschuss seinen monatlichen Sitzungsrythmus beibehalten und insgesamt zehn Sitzungen abgehalten, in denen der Direktor des OLAF und seine Mitarbeiter regelmäßig gehört wurden. Zudem hat der Ausschuss im Rahmen oder am Rande der Sitzungen seine Kontakte zu den Organen weitergepflegt, sei es zum Europäischen Parlament (insbesondere zur Vorsitzenden und zu den Berichterstattern des Haushaltskontrollausschusses), zum Rat (Arbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“), zur Kommission (insbesondere zu Frau Schreyer und zu Generalsekretär O’Sullivan) oder zum Rechnungshof (zwei Zusammenkünfte).

## Arbeitsmethoden <sup>(2)</sup>

Da die Übergangszeit zur Einrichtung geeigneter Strukturen für die neuen Aufgaben des OLAF viel länger als vorgesehen war, musste der Ausschuss in den vergangenen fünf Jahren der Schaffung dieser neuen Strukturen und Methoden einen größeren Teil seiner Tätigkeit widmen als er sich gewünscht hätte. Sobald das OLAF klarere Verwaltungsmethoden eingeführt hatte, konnte sich der Ausschuss vermehrt mit dem operativen Bereich befassen und in vollem Umfang der ihm durch die Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates <sup>(3)</sup> zugewiesenen Aufgabe nachkommen, nämlich der regelmäßigen Kontrolle der Untersuchungstätigkeit des OLAF. Einer Empfehlung des Rechnungshofes folgend wurde zum 1. Januar 2001 ein **Erfassungssystem** für sämtliche Fälle des OLAF eingeführt. Um die Vorschriften für die operative Arbeit zu vereinheitlichen und festzuschreiben, wurde zudem in einer groß angelegten Aktion das inzwischen mehrfach (und zuletzt am 1. August 2003) geänderte **„OLAF-Handbuch“** erstellt, welches gegenwärtig erneut überarbeitet wird. Ferner existiert seit Mitte 2001 für die Verwaltung der Fälle das **„Case Management System“** (CMS), das permanent verbessert wird.

<sup>(1)</sup> ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1; Erwägungsgrund 17 *in fine*: „(...) Ferner unterstützt dieser Ausschuss den Direktor des Amtes bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.“

<sup>(2)</sup> Siehe die Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses vom 17. November 1999 (ABl. L 41 vom 15.2.2000, S. 12).

<sup>(3)</sup> ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 8. Der Einfachheit halber wird im Folgenden jeweils nur die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 genannt.

Um dieser neuen Transparenz in der OLAF-Verwaltung Rechnung zu tragen, hat der Überwachungsausschuss seine Arbeitsmethoden so geändert, dass er auf die verfügbar gewordenen Dokumente und Daten zurückgreifen konnte. Das OLAF legt nämlich seither einen monatlichen Überblick über seine operativen Maßnahmen vor, der die wichtigsten Informationen aus den ihm nach Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung zu übersendenden Mitteilungen enthält. Diese Übersicht ist eine sinnvolle Ergänzung zu den regelmäßig vom OLAF vorgelegten Aufstellungen über die seit mehr als neun Monate laufenden Untersuchungen und die an nationale Justizbehörden übermittelten Dossiers und ermöglicht dem Ausschuss eine genauere Prioritätensetzung für seine Kontrolltätigkeit. Seit Dezember 2003 wird der Ausschuss (im Regelfall vorab) über Informations- und Aktenübermittlungen an Justizbehörden informiert und kann dem OLAF dank der ihm vorgelegten, vollständigen Dokumentation etwaige Anmerkungen über jede einzelne Übermittlung zukommen lassen.

Der Ausschuss konnte sich bei der Bewertung der operativen Tätigkeit des Amtes sowohl auf den Gesamtüberblick stützen, den seine Berichterstatter in Gesprächen mit dem OLAF über Grundsatzzfragen gewonnen hatten als auch auf seine eigene, spezifische Sichtweise aufgrund von Analysen bestimmter Fälle, zu deren Ergänzung der Ausschuss in einigen Fällen auch im OLAF selbst Akten geprüft hat.

Daneben arbeitet der Ausschuss mit dem OLAF bei der Umsetzung von Artikel 8 der Verordnung über den Schutz personenbezogener Daten zusammen.

Nach diesen fünf Jahren lässt sich feststellen, dass für das OLAF bei der ihm vom Gesetzgeber übertragenen Untersuchungstätigkeit die größte Herausforderung darin bestand, in dem vorgeschriebenen verwaltungsrechtlichen Rahmen dem potenziell strafrechtlichen Zweck der Untersuchungen Rechnung zu tragen.

Der Überwachungsausschuss hat seit Beginn seiner Arbeiten in weitgehender Anlehnung an die Analysen der zuständigen Sachverständigengruppe <sup>(4)</sup> auf dieses Problem hingewiesen. Er hat zunächst dem Direktor des OLAF deutlich gemacht, dass es notwendig war, eine Struktur zu schaffen, welche Untersuchungen durchführt, die sich aufgrund der dieser Struktur verliehenen Unabhängigkeit von rein verwaltungsrechtlichen Untersuchungen unterscheiden.

Des Weiteren hat der Überwachungsausschuss im Hinblick auf die Annahme entsprechender Verfahrensvorschriften empfohlen <sup>(5)</sup>, sowohl geeignete Kontrollen zur Einhaltung dieser Vorschriften einzuführen als auch eine detaillierte Methodik für das Vorgehen bei den Untersuchungen auszuarbeiten.

<sup>(4)</sup> Vergleiche Abschnitt 5.11.15 des Berichts: „Wir kommen somit zu der Frage zurück, die in diesem Kapitel ständig im Hintergrund stand: Wie können die quasi strafrechtlichen Untersuchungen im Rahmen der OLAF, die Notwendigkeit einer rechtlichen Kontrolle dieser Ermittlungen und eine wirksamere strafrechtliche Verfolgung von Betrugsdelikten in der EU mit dem Grundsatz vereinbart werden, wonach die Zuständigkeit in Strafsachen den nationalen Rechtssystemen vorbehalten ist und auch in absehbarer Zukunft bleiben wird?“

<sup>(5)</sup> Siehe beiliegende Vorschläge und Empfehlungen aus den bisherigen Jahresberichten und Stellungnahmen des Überwachungsausschusses.

## Zusammenfassung der bisherigen Entwicklung

Der Ausschuss hat bei seiner Evaluierung die in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 festgelegten Definitionen und die vom OLAF durchgeführten Maßnahmen zu berücksichtigen.

**Die Definition des Auftrags des OLAF in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999** beruht auf dem Willen des Gesetzgebers, eine unabhängige Untersuchungsstruktur zu schaffen, die mindestens so lange funktionsfähig sein kann, bis die Voraussetzungen für die Einführung eines umfassenderen, kohärenten Systems geschaffen sind.

Dieses Vorgehen des Gesetzgebers entspricht dem Ziel, das in Artikel 280 EG-Vertrag und insbesondere in Absatz 4 <sup>(1)</sup> festgelegt ist: das Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrugsdelikten zwecks Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten. Im selben Absatz werden zugleich auch der Rahmen und die Grenzen dieser Maßnahmen festgelegt: Entsprechend dem in den vorhergehenden Absätzen des Artikels näher ausgeführten Subsidiaritätsgrundsatz berühren diese Maßnahmen nicht die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege <sup>(2)</sup>.

Durch die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 wird somit die ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen der nationalen Ebene und der Gemeinschaftsebene gewahrt. Sie sieht vor, dass auf Gemeinschaftsebene die von der Kommission geschaffenen Mittel zur Durchführung verwaltungsrechtlicher Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug eingesetzt werden (Schaffung des OLAF) und beauftragt das OLAF mit Blick auf die Prävention derartiger Delikte, zu den Maßnahmen beizutragen, die die Kommission auf dem Gebiet der Planung und Entwicklung von Betrugsbekämpfungsmethoden ergreift. Was die nationale Ebene anbelangt, so sieht die Verordnung vor, dass das OLAF die in Artikel 280 EG-Vertrag Absatz 3 vorgesehene Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten <sup>(3)</sup> koordiniert.

Konkret sieht die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 für die neue Untersuchungsfunktion zusätzliche Mittel bei internen Untersuchungen (Artikel 4) vor und überträgt, was die externen Untersuchungen (Artikel 3) anbelangt, die ursprünglich durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 der Kommission <sup>(4)</sup> übertragene Befugnis zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort in Mitgliedstaaten und Drittländern nunmehr dem OLAF. Das Amt wird somit ermächtigt, im Rahmen seiner Untersuchungen alle Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen einzusetzen, die in der

<sup>(1)</sup> „Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“

<sup>(2)</sup> Interessanterweise sind diese Einschränkungen im Verfassungsvertrag (Artikel III-415 Absatz 4) nicht mehr vorgesehen.

<sup>(3)</sup> „Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.“

<sup>(4)</sup> ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 der Kommission <sup>(5)</sup> und den sektorspezifischen Verordnungen vorgesehen sind, welche erlassen wurden, um der Kommission die Kontrolle und Verwaltung ihrer Finanzinstrumente zu ermöglichen.

Bezüglich der Koordinierung der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen und des Beitrags zur Planung und Entwicklung nationaler Betrugsbekämpfungsmethoden beschränkt sich die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 darauf, dem OLAF die Aufgaben zu übertragen, die zuvor von der UCLAF im Namen der Kommission ausgeübt wurden (Artikel 1 Absatz 2).

Diese Bestimmungen verkörpern eine originelle — wenn auch größtenteils nur provisorische — Lösung der Frage, wie in einem verwaltungsrechtlichen Rahmen Untersuchungen mit potenziell strafrechtlichem Zweck durchgeführt werden können. Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 erhebt nicht den Anspruch, in vollem Umfang und mit endgültiger Wirkung die Ziele von Artikel 280 verwirklichen zu wollen, und die politischen Behörden (und insbesondere der Gesetzgeber) planen neue Entwicklungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Zudem werden für die Probleme, die in Bezug auf die Unabhängigkeit der Untersuchungen und den Schutz der Grundrechte bestehen, nur summarische Lösungen beschlossen. Dies gilt vor allem für die Verknüpfung der Untersuchungen des OLAF mit den unterschiedlichen straf-, disziplinar- und verwaltungsrechtlichen Verfahren.

In seinen bisherigen Berichten hat der Ausschuss allerdings stets seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass diese Regelung als Übergangslösung durchaus praktikabel sein kann, wenn nach dem Grundsatz der „konstruktiven Ambiguität“ verfahren wird.

**Die Umsetzung dieser Bestimmungen durch das OLAF** ist infolge des unvollständigen und provisorischen Charakters der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 bisher dadurch gekennzeichnet gewesen, dass sämtliche Möglichkeiten der angenommenen Rechtsvorschriften ausgelotet und gleichzeitig die zuvor von der UCLAF ausgeübten Tätigkeiten fortgesetzt wurden. Erst in jüngster Zeit hat eine Planung eingesetzt, die es auf kurz oder lang ermöglichen dürfte, den Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Aufgaben (Untersuchung, Koordinierung, Amtshilfe, Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, Strategieentwicklung, „Intelligence“-Arbeit, Follow-up usw.) genauer zu fassen. Es ist daher noch schwierig, eine klare Definition der verschiedenen Aufgaben des OLAF, ihres Zusammenhangs und ihrer Verknüpfung mit den Aufgaben der Partner des OLAF vorzunehmen.

Außerdem sah sich das Amt der Notwendigkeit gegenüber, eine Vorgehensweise zu finden, bei der eine Beeinflussung durch die Ungewissheit, die auf politischer Ebene in Bezug auf die Vervollständigung des Regelwerks besteht (Wie lange gilt es noch auf die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft zu warten?) oder durch die Ambiguität seiner rechtlichen Stellung bedingt ist (Wie lassen sich die im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Untersuchung stehenden Aufgaben mit den im Namen der Kommission wahrgenommenen Koordinierungs- oder Legislativaufgaben vereinbaren?), ausgeschlossen ist.

<sup>(5)</sup> ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

Dieser Bericht ergeht zu einem Zeitpunkt, an dem zum einen die Organe mit der Prüfung von Vorschlägen zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsweise des OLAF befasst sind, und an dem zum anderen der am 18. Juni 2004 von der Regierungskonferenz angenommene Verfassungsvertrag die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft vorsieht. Letztere „ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in dem Europäischen Gesetz nach Absatz 1 festgelegt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr“ (Artikel III-274 Absatz 2). Folglich müssten in diesem Bericht auch Antworten auf die Frage nach dem Zusammenhang zwischen diesen Entwicklungen gegeben werden.

Der Bericht nimmt zunächst eine Prüfung der vom OLAF eingesetzten Mittel (Kapitel I) vor, wertet sodann die vom OLAF erzielten Ergebnisse aus (Kapitel II) und präsentiert abschließend eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsweise des OLAF und zur Vorbereitung des Übergangs zu einer europäischen Staatsanwaltschaft (Kapitel III).

## KAPITEL I

### VOM OLAF EINGESETZTE MITTEL ZUR ERFÜLLUNG SEINER AUFGABEN

Die Empfehlungen, die der Ausschuss bezüglich der Mittel abgegeben hat, welche geschaffen werden müssten, um die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele zu verwirklichen, gründen sich auf Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 <sup>(1)</sup>.

Der Rechnungshof hat bereits ein Verwaltungsaudit zur Prüfung der Organisation und der Arbeitsweise des OLAF durchgeführt. Daher möchte sich der Ausschuss diesbezüglich auf den Hinweis beschränken, dass er bereits eine Trennung zwischen den unabhängig und den nach Maßgabe der Kommission ausgeübten Funktionen des OLAF sowie die Aufhebung der Abgrenzungen zwischen den verschiedenen operativen Sektoren empfohlen hat.

Was die vom OLAF zur Erfüllung seiner Aufgaben eingesetzten Mittel im Allgemeinen anbelangt, so sollte das OLAF neue Wege beschreiten. Die UCLAF, von der das OLAF ja sowohl seine Strukturen als auch sein Personal übernommen hat, war kein Untersuchungsorgan und verfügte weder über die erforderlichen Befugnisse noch über die nötigen Instrumente für Untersuchungen <sup>(2)</sup>. Die vorrangige Aufgabe des OLAF bestand folglich darin, derartige Instrumente für die Leitung seiner Maßnahmen sowie für seine Verwaltung und seine Haushaltsführung zu schaffen und eine Kanzlei einzurichten. Die Modalitäten der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen des Amtes sind dabei jedoch ungeklärt geblieben.

<sup>(1)</sup> Erwägungsgrund 17 *in fine* „(...) Ferner unterstützt dieser Ausschuss den Direktor des Amtes bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.“

<sup>(2)</sup> Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96, die erste Untersuchungsbefugnisse vorsah, hat zu Zeiten der UCLAF keine zählbaren Ergebnisse ermöglicht.

### A. DIE INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DER MASSNAHMEN DES OLAF

Mit Blick auf eine wirksamere Verwaltung und die Unabhängigkeit der vom OLAF getroffenen Entscheidungen hat der Ausschuss dem Amt empfohlen, geeignete Instrumente für die aktive Steuerung seiner Maßnahmen einzuführen. Dabei ging es darum, a) die Befugnisse nach dem Subsidiaritätsprinzip zwischen dem OLAF und den für Untersuchungen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aufzuteilen, b) der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, dass das Amt aufgrund seiner (am Umfang seiner Aufgaben gemessen) beschränkten Mittel Prioritäten im Hinblick auf eine optimale Ressourcennutzung setzen muss und c) objektive Kriterien festzulegen, die die Unabhängigkeit seiner Entscheidungen gewährleisten.

Es mag auf den ersten Blick widersinnig erscheinen, eine Planung von Untersuchungsmaßnahmen vorzunehmen wie sie beispielsweise für Audits oder Kontrollen erfolgt. Untersuchungen werden ja nur durchgeführt, wenn eine (zwangsläufig zufallsbedingte) Aufdeckung entsprechender Fakten erfolgt ist und stellen somit eine Reaktion dar. Obschon eine strikte Vorausplanung von Untersuchungen somit ausgeschlossen ist, besteht dennoch die Notwendigkeit, die Untersuchungstätigkeit mithilfe einer Analyse der zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts begangenen Betrugsdelikte in geeigneter Weise auszurichten sowie Prioritäten und Kriterien für die zu treffenden Entscheidungen und für die Planung und Verwendung der verfügbaren Ressourcen festzulegen. Der Ausschuss stützt sich diesbezüglich auf Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, welcher die Vorlage eines jährlichen Tätigkeitsprogramms des OLAF vorsieht.

Nach der Festlegung des Grundsatzes der aktiven Steuerung der Untersuchungstätigkeit kann die Frage der Verwaltung nach Maßgabe unterschiedlicher Ansätze auf verschiedenen Ebenen angegangen werden. Das OLAF hat mehrere solche Ansätze zugleich erprobt. So lässt sich zum einen die Kohärenz der Maßnahmen verbessern, indem die betreffenden Entscheidungen nach dem Kollegialitätsprinzip getroffen werden (nämlich vom **OLAF-Board**). Zum anderen lassen sich allgemeine Kriterien für diese Entscheidungen vorsehen; diese sind im **OLAF-Handbuch** festgelegt. Schließlich kann eine auf der Grundlage einer Analyse des Betrugsphänomens entwickelte Strategie die Ausrichtung der Maßnahmen nach Maßgabe von Prioritäten ermöglichen; das OLAF hat die Prioritäten für seine operativen Maßnahmen in einem **Tätigkeitsprogramm** festgelegt.

#### 1. Der Board

Der Überwachungsausschuss hat dem OLAF in der Übergangsphase empfohlen, geeignete organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um der zuvor praktizierten Trennung seiner Tätigkeiten ein Ende zu setzen. Zu diesem Zweck hat das OLAF den **Board** geschaffen, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise in Abschnitt 3.1.1 des OLAF-Handbuchs geregelt werden. Der **Board** hat demnach die Aufgabe, den Generaldirektor bei der Entscheidungsfindung zu Fragen der Fallbehandlung und insbesondere bei der Entscheidung über die Einleitung oder den Abschluss einer Untersuchung zu unterstützen. Dieses Verfahren ermöglicht somit eine fundiertere Beschlussfassung. Noch lässt sich allerdings nur schwer erkennen, welche Auswirkungen das Verfahren hat.

## 2. Das Handbuch

Nicht zuletzt aufgrund der Empfehlung des Überwachungsausschusses, Verfahrensregeln für die Untersuchungen festzulegen<sup>(1)</sup>, hat das OLAF ein Handbuch ausgearbeitet, das insbesondere dazu dient, die Tätigkeiten des Amts zu regeln und die Aufgaben, die rechtliche Stellung, die Arbeitsgrundsätze und die Struktur des Amts zu erläutern.

Im Handbuch werden „operative Prioritäten“ (Abschnitt 3.2) genannt, bei denen es sich eigentlich um Kriterien handelt, anhand derer sich bei der Entscheidung über das etwaige Anlegen eines Dossiers von vorn herein sagen lässt, ob das Amt überhaupt zuständig ist, oder die bei der Entscheidung über die Art der zu ergreifenden Maßnahmen (Untersuchung, Koordination, Amtshilfe usw.) helfen sollen.

Im Tätigkeitsprogramm werden diese Aspekte ebenfalls aufgegriffen, wobei zusätzlich ein dynamischer Ansatz verfolgt wird, der sich auf die Analyse der gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrugsdelikte gründet.

## 3. Das Tätigkeitsprogramm

Die Vorlage des Tätigkeitsprogramms wird in Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorgeschrieben. Sie macht einen strategischen Ansatz für die operativen Maßnahmen erforderlich.

Das OLAF hat dem Ausschuss im Mai 2004 einen Entwurf des Arbeitsprogramms für 2005 vorgelegt, der zum einen ausführliche Überlegungen über die Art und den Zweck der Tätigkeiten des Amts und zum anderen einen grundlegenden Beitrag zur Erreichung der angestrebten proaktiven Verwaltung der operativen Tätigkeit enthält. Der Ausschuss hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass diese Überlegungen und Arbeiten weiterverfolgt werden müssen, da die in dem Programm vorgenommenen Analysen und Bewertungen noch immer maßgeblich durch die aktuellen Tätigkeiten und Strukturen geprägt sind; zudem hat er dem OLAF seine Anmerkungen zu dem Programm übermittelt.

Das OLAF hat sich bei seinen (vom Überwachungsausschuss angeregten) Überlegungen über seinen Auftrag und die Verknüpfung seiner verschiedenen Aufgaben auf seine Funktionen „Strategieplanung“ und „strategische Intelligence-Arbeit“<sup>(2)</sup> gestützt, die über leistungsstarke technische Hilfsmittel wie das CMS verfügen.

Das Tätigkeitsprogramm gründet sich auf eine erste Analyse der bestehenden Betrugsrisiken, die den interessanten Versuch unternimmt, Kriterien für die Festlegung von operativen Prioritäten zu ermitteln. Bei den im Programm aufgestellten Prioritäten handelt

(1) Titel II des Handbuchs enthält Anweisungen für operative Tätigkeiten. Diese richten sich in erster Linie an Untersuchungsbeauftragte und stellen im eigentlichen Sinne keine auf die Wahrung der Rechtmäßigkeit abstellenden Verfahrensvorschriften dar, sondern zielen vielmehr in erster Linie darauf ab, die Untersuchungspraktiken zu vereinheitlichen.

(2) Die operative „Intelligence“-Arbeit bildet einen Teil der Untersuchungstätigkeit des OLAF. Sie erfolgt entweder bereits im Vorfeld einer Untersuchung (Evaluierung und genaue Grenzen erforderlich) oder aber während einer Untersuchung. Für sie gelten die gleichen Verfahrensvorschriften wie für die durch sie unterstützten Arbeiten.

es sich zum einen um allgemeine politische Grundsätze (Ausweitung der externen Untersuchungen und „Nulltoleranz“ bei internen Untersuchungen), die darauf abstellen, dass die Tätigkeiten des OLAF in den Prioritäten der Kommission (insbesondere im Hinblick auf die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen) Berücksichtigung finden, und zum anderen um Kriterien für die Anwendung des Opportunitätsprinzips<sup>(3)</sup>, bei denen es sich nicht um Prioritäten im eigentlichen Sinne, sondern um Bedingungen für das Tätigwerden des OLAF oder die Wahl der Vorgehensweise handelt.

Bei seinem Bemühen, einen geeigneten Mechanismus zur Ermittlung der Parameter für die Evaluierung möglicher Prioritäten der operativen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen des Amts zu entwickeln, hat das Amt, um die Regelung der ihm obliegenden Aufgabe der Ressourcenzuweisung zu erleichtern, den Versuch unternommen, für jeden Sektor Faktoren zu ermitteln, die ein Tätigwerden des Amts erleichtern oder erschweren. Der Überwachungsausschuss hat das OLAF aufgefordert, diesen Ansatz im Hinblick auf eine größere Ausgewogenheit um weitere Maßnahmen zu ergänzen.

## B. DIE INSTRUMENTE FÜR DIE VERWALTUNG UND DIE HAUSHALTSFÜHRUNG

Zur Organisation seiner Struktur und zur Festlegung der Mittel für seine Aufgaben musste das OLAF vor allem geeignete Verwaltungsinstrumente entwickeln, die der Ambiguität seiner Aufgaben gerecht wurden und zudem die mit diesen verbundenen Imperative berücksichtigen, nämlich zum einen die Unabhängigkeit seiner Untersuchungen und zum anderen die von der Kommission festgelegten Prioritäten für die in ihrem Namen durchgeführten Maßnahmen.

Der Überwachungsausschuss hat sich vor allem mit der Frage der Mittel für die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Amts befasst und Empfehlungen für die Haushaltsführung und die Personalverwaltung ausgearbeitet.

Bezüglich der Haushaltsführung hat der Ausschuss in seiner Stellungnahme 4/2000 ein System der Haushaltsautonomie für das OLAF empfohlen, das es diesem ermöglicht, bei der Vorausplanung der Ausgaben für Maßnahmen, die in den Bereich seiner operativen Unabhängigkeit fallen, eigene Prioritäten zu setzen und die entsprechenden Mittel zu evaluieren. Mit der neuen Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 wurde — abgesehen von einigen Ausnahmen (Artikel 176) — für das OLAF die für europäische Ämter und Agenturen geltende Regelung eingeführt. Der Ausschuss hat in seinen Stellungnahmen zu den jährlichen Haushaltsvorentwürfen des OLAF wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass das OLAF seine Mittelforderungen auf die Prioritäten seiner operativen Politik gründen muss, und er hat das OLAF aufgefordert, ihm diese operative Politik im Tätigkeitsprogramm nach Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorzustellen.

(3) Siehe Seite 10 und Anhang II des Programms.

Was die Personalverwaltung anbelangt, so haben der Ausschuss und die Kommission <sup>(1)</sup> dem OLAF empfohlen, sich als ein eigenständiger Dienst zu betrachten, der über eigene interne Regeln verfügt, die auf der Grundlage seiner Personalpolitik und gemäß dem Statut mit dem Ziel festgelegt werden, eine Personalverwaltung zu ermöglichen, die den Besonderheiten des Amtes <sup>(2)</sup> gerecht wird. So ist beispielsweise die Praxis des OLAF, im Rahmen vereinfachter Verfahren Bedienstete auf Zeit einzustellen, eine sinnvolle Lösung für die Besetzung von Posten mit spezifischen Stellenanforderungen, die in der Kommission nicht existieren.

Das gegenwärtige System ist für das OLAF mit einigen Unannehmlichkeiten verbunden. Es ist schwierig, ein- und dieselbe Verwaltungs- und Haushaltsregelung auf Funktionen anzuwenden, die ihrer Art nach sehr unterschiedlich, aber in eine Struktur eingegliedert sind, in der man sie nicht miteinander „vermischt“, sondern bewusst zweigleisig verfährt (Koexistenz von unabhängigen und in direkter Verantwortung der Kommission ausgeübten Funktionen). Dabei wäre es jedoch eigentlich grundsätzlich nötig, eine Autonomieregelung für die der Unabhängigkeit des Amtes unterliegenden Maßnahmen einzuführen und gleichzeitig alle anderen Maßnahmen dem allgemeinen System der Kommission unterzuordnen <sup>(3)</sup>.

Ferner kann die Tatsache, dass die Kommission auf disziplinarrechtlichem Gebiet die Befugnisse einer Anstellungsbehörde sowohl gegenüber dem Direktor des OLAF (Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999) als auch gegenüber dem übrigen OLAF-Personal (Beschluss vom 28. April 2004) ausübt, problematisch in Bezug auf die Unabhängigkeit des Amtes sein, denn der Überwachungsausschuss wird bei derartigen Disziplinarverfahren nicht gehört.

### C. DIE OLAF-KANZLEI

Der Überwachungsausschuss hat dem OLAF empfohlen, eine Kanzlei einzurichten, damit es über ein zuverlässiges System für die Kontrolle der eingehenden Dokumente und Informationen, für den Überblick über die vorgenommenen Maßnahmen und für die Aufbewahrung der Originaldokumente verfügt. Das OLAF ist diesem Rat gefolgt, und die Kanzlei funktioniert zufrieden stellend.

### D. DIE KONTROLLE DER RECHTMÄSSIGKEIT DER UNTERSUCHUNGEN

Die Frage der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen ist noch immer ungeklärt, obwohl sie — als heikelster Punkt der

Reform — bereits seit der Schaffung des OLAF diskutiert wird <sup>(4)</sup>. Der Überwachungsausschuss hat sich von Anfang an dafür eingesetzt, dem Referat „Richter und Staatsanwälte“ Kontrollbefugnisse zu verleihen, welche sich von hierarchischen Kontrollbefugnissen unterscheiden, denn er war der Auffassung, dass die externen Kontrollen nicht „nah“ genug erfolgten und somit für Untersuchungen, die derart in persönliche Rechte eingreifen, unzureichend waren, zumal auch der Bürgerbeauftragte nicht über die nötigen Befugnisse für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit verfügt und auch nicht die Möglichkeit hat, die festgestellten Mängel zu beheben.

Das OLAF hat sich dafür entschieden, sich auf eine hierarchische Kontrolle zu beschränken und hat dem Referat „Richter und Staatsanwälte“ eine beratende Rolle bei der Entscheidungsfindung zugewiesen.

Die Einstellung von erfahrenen Richtern und Staatsanwälten, mit der zu Zeiten der UCLAF begonnen wurde, ist vom OLAF fortgesetzt worden, um drei Ziele zu erreichen: eine gute Kenntnis der nationalen Strafrechtsvorschriften, eine leichtere Kontaktaufnahme zu den nationalen Justizbehörden und die Wahrung der Rechtmäßigkeit bei der Durchführung von Untersuchungen.

In der Praxis sind diese Bediensteten sowohl dem Referat „Richter und Staatsanwälte“ als auch Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung oder Leitung von Untersuchungstätigkeiten zugewiesen worden. Unter Abschnitt 2.1.6 des OLAF-Handbuchs („Richter und Staatsanwälte, Rechtsberatung und Follow-up“) werden die Tätigkeiten dieses Referats näher beschrieben: operative Unterstützung, Rechtsberatung, Follow-up, Betreuung von Hinweisgebern und Kontakte zu nationalen Behörden. Die einschlägigen Bestimmungen sehen keine Erteilung von Befugnissen zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungsdurchführung an das Referat vor, wie sie der Überwachungsausschuss vorgeschlagen hat <sup>(5)</sup>. Somit handelt es sich lediglich um eine beratende Rolle bei der Entscheidungsfindung und nicht um eine echte Kontrollfunktion.

<sup>(4)</sup> Vergleiche Abschnitt 5.10.12 des Berichts der Sachverständigengruppe: „Dieses Fehlen einer kontrollierenden Justizbehörde ist in Fällen, in denen es um Kommissionsbeamte geht, wesentlich deutlicher und möglicherweise schädlicher. Hier spielt die UCLAF *de facto* deutlicher die Rolle einer strafrechtlichen Ermittlungsbehörde, doch stellt sich die Frage, wem sie rechenschaftspflichtig ist und woher sie ihre Autorität bezieht. Wie erwähnt, wird die Gerichtsbarkeit über die Kommission, ihre Beamten und Gebäude von Fall zu Fall von der/den jeweils zuständigen nationalen Behörde(n) erworben. Keine Justizbehörde hat jedoch auf Dauer Autorität über die UCLAF, autorisiert ihre Ermittlungen, überprüft ihr Verhalten und die Qualität ihrer Untersuchungen oder gewährleistet (höchstens nach Beendigung der Tätigkeit, wenn es zu spät sein könnte), dass ihre Ermittlungsergebnisse zulässigen Beweisstandards genügen. Es mag grotesk erscheinen, dass die UCLAF als teilweise Reaktion auf diesen Mangel sich selbst internen ‚juristischen‘ Sachverstand aneignet (d. h. ein Team von Verwaltungsbeamten).“

<sup>(5)</sup> Siehe Verbesserungsvorschlag P5 im ersten Tätigkeitsbericht des Ausschusses (Abl. C 360 vom 14.12.2000, S. 1), Seite 25: „Der Überwachungsausschuss ist vorerst der Auffassung, dass Maßnahmen im Bereich der internen Organisation des OLAF — z. B. Einsetzung einer Gruppe von Richtern/Staatsanwälten — unverzüglich ergriffen werden müssen, um die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen zu verstärken. Derartige Maßnahmen würden ferner das Entstehen einer europäischen Justizkultur begünstigen.“

<sup>(1)</sup> Siehe Bericht nach Artikel 15, Empfehlung Nr. 15.

<sup>(2)</sup> Vergleiche Abschnitt 3.1.2 des von der Kommission vorgelegten Berichts nach Artikel 15.

<sup>(3)</sup> Dabei wäre es jedoch beispielsweise schwierig, bei der Behandlung von Stellenforderungen unterschiedlich zu verfahren (je nachdem, ob es sich um „unabhängige“ Maßnahmen handelt oder nicht).

Die Idee, das Referat „Richter und Staatsanwälte“ mit der klaren und von der Leitung der Untersuchungen getrennten Aufgabe zu befassen, die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen zu kontrollieren, ist zwar noch nicht völlig aufgegeben worden <sup>(1)</sup>, würde jedoch eine völlige Umstrukturierung dieses Dienstes erforderlich machen. Eine weitere Möglichkeit, die Übertragung dieser Aufgabe an den *Board*, wird gegenwärtig vom OLAF geprüft.

Auf jeden Fall wäre eine echte Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen nur möglich, wenn das OLAF über genaue Verfahrensvorschriften verfügen würde — was gegenwärtig noch nicht der Fall ist. Zudem wird es erforderlich sein, in diesem Rahmen auch die Rolle des OLAF in Bezug auf die straf- und/oder disziplinarrechtlichen Vorschriften und die Modalitäten der Prüfung von gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 beim OLAF-Direktor eingeleiteten Beschwerden genauer zu fassen.

## KAPITEL II

### BILANZ DER OPERATIVEN TÄTIGKEIT DES OLAF

Da die Empfehlungen des Überwachungsausschusses zu den Mitteln, die geschaffen werden müssten, um die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele zu verwirklichen, nur teilweise umgesetzt worden sind, lässt sich nur schwer ermitteln und bewerten, welche Auswirkungen sie auf die Effizienz und die Qualität der Maßnahmen des OLAF hätten haben können.

Diese Bewertung bezieht sich auf die Ergebnisse der Maßnahmen, die mit Hilfe der vom OLAF geschaffenen Mittel realisiert wurden. Sie greift nicht den Ergebnissen der Evaluierungen vor, die gegenwärtig im Rahmen des vom Rechnungshof vorgenommenen Verwaltungsaudits vorbereitet werden, und auch nicht dem ergänzenden Evaluierungsbericht, den die Kommission derzeit auf Ersuchen des Rates ausarbeitet. Ferner sei darauf hingewiesen, dass sich die Praktiken je nach Sektor unterscheiden, da die Struktur noch immer streng untergliedert ist.

Die Hauptschwierigkeit bei der Evaluierung der operativen Tätigkeit des Amtes ist die Tatsache, dass keine systematische Übereinstimmung zwischen den im OLAF-Handbuch <sup>(2)</sup> vorgegebenen und in der CMS-Klassifizierung <sup>(3)</sup> aufgegriffenen Kriterien einerseits und den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen andererseits besteht. Im Handbuch wird gesagt, dass diese Definitionen nicht auf quantitativen, sondern auf qualitativen Unterscheidungen beruhen. So unterscheidet sich beispielsweise die Untersuchungstätigkeit von der Koordinierungstätigkeit durch den Beitrag des OLAF und der nationalen Behörden zu den für die

<sup>(1)</sup> Vergleiche Abschnitt 87 des Berichts des britischen Oberhauses: „One possibility is for the magistrates unit within OLAF to take on an active role in monitoring compliance by OLAF investigators with procedural guarantees“; (HL paper 139).

<sup>(2)</sup> Unter Abschnitt 3.3.3.1.

<sup>(3)</sup> Die CMS-Klassifizierung entspricht nicht immer der tatsächlichen Art der Maßnahme (bisweilen umfassen als „Untersuchungen“ eingestufte Maßnahmen keine „Untersuchungsmaßnahmen“ im Sinne von Abschnitt 3.4.4 des Handbuchs), oder erfolgt erst gar nicht (am 30. April 2004 war in 450 Fällen noch keine Klassifizierung vorgenommen worden). Allerdings sind in jüngster Zeit (von Sektor zu Sektor unterschiedlich große) Anstrengungen unternommen worden, die Klassifizierung strikter zu handhaben.

Fallbehandlung bereitgestellten Untersuchungsmitteln <sup>(4)</sup>. Diese Klassifizierung auf der Grundlage der Mittel und der eingesetzten Ressourcen ist definitionsgemäß maßgeblich für die fallgerechte Mittelzuteilung. Gleichwohl ist sie insofern in anderer Hinsicht problematisch, als sie dazu führen kann, dass es im Rahmen ein und desselben Falles oder im Rahmen der Arbeit ein und desselben Sachbearbeiters und/oder Dienstes zur Koexistenz von unabhängigen Tätigkeiten und von Tätigkeiten, die der direkten Zuständigkeit der Kommission unterliegen, kommen kann. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Bewertung eines Dossiers, die bei dessen Anlage über die Frage entschieden hat, ob es sich um eine Untersuchung oder aber um einen Koordinierungsfall handelt, im Laufe der beschlossenen Maßnahme ändern und das OLAF dann gezwungen sein kann, bestimmte Verfahren in einem anderen als dem für diese eigentlich vorgesehenen Rahmen anzuwenden <sup>(5)</sup>. Diese Eventualität steht auch einer Mittel- und Ressourcenverwaltung nach Maßgabe der Art der (unabhängigen oder nicht unabhängigen) Maßnahmen entgegen und nimmt der Kommission und der Haushaltsbehörde die Möglichkeit, genau zu ermitteln, welche Mittel für welche Maßnahme benötigt werden.

Nichtsdestoweniger hat es unlängst in der operativen Tätigkeit des OLAF zwei positive Entwicklungen gegeben, nämlich den Abschluss der von der UCLAF übernommenen Fälle und die Einführung effizienterer Verwaltungsmethoden, was sich beides in dem dem Ausschuss vorgelegten monatlichen Statistiken (und insbesondere in der Zahl der abgeschlossenen Untersuchungen) niedergeschlagen hat.

Um die Tätigkeit des OLAF genauer bewerten zu können, ist es erforderlich, sich auf eine Unterscheidung nach der Art der Maßnahmen zu gründen, wie sie durch die Verordnung vorgegeben ist und sich zudem auf die materiellen Befugnisse des OLAF zu stützen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bestimmte operative Tätigkeiten des OLAF ausdrücklich in der Verordnung vorgesehen sind, andere hingegen nicht.

#### A. AUSDRÜCKLICH IN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1073/1999 VORGESEHENE TÄTIGKEITEN

Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sieht vor, dass das OLAF zwei Aufgaben hat: die Durchführung von Untersuchungen zwecks Ermittlung individueller Verantwortlichkeiten und die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

<sup>(4)</sup> „Bei den externen Untersuchungen leistet das OLAF den Großteil der Untersuchungsarbeit“, doch „bei den Koordinierungsfällen wird die Mehrheit der Untersuchungsmittel von den anderen Behörden gestellt“. Im Handbuch wird eine Unterscheidung nach der Art der Maßnahmen nicht grundsätzlich ausgeschlossen und darauf hingewiesen, dass die Koordinierungstätigkeit und auch die Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen keine Untersuchungsmaßnahmen im Sinne von Abschnitt 3.4.4 (Zugang zu Räumlichkeiten und Dokumenten, Befragungen, Kontrollen vor Ort gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 usw.) umfasst, wenngleich in der Praxis mitunter auf Rechtsgrundlagen zurückgegriffen werde, die eigentlich nur für Untersuchungsmaßnahmen in Koordinierungsfällen gedacht seien.

<sup>(5)</sup> Beispiel: Übermittlung von Schlussfolgerungen oder einer strafrechtlichen Bewertung im Rahmen der gemäß Artikel 10 der Verordnung erfolgenden Informationsübermittlung an die Justizbehörden — siehe auch Abschnitt II.A.1.b dieses Berichts.

## 1. Die Untersuchungen

Wegen der Ungewissheit, die in Bezug auf die Art der Untersuchungen besteht, ist es umso dringlicher, klare und präzise Verfahrensvorschriften zur Verfügung zu haben. Es handelt sich zwar „nur“ um verwaltungsrechtliche Untersuchungen, doch diese werden häufig zu strafrechtlichen Zwecken verwendet und erfordern dann den Einsatz von Mitteln, die in persönliche Rechte eingreifen. Diese Mittel sind für die internen Untersuchungen in Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 und für die externen Untersuchungen in den Verordnungen (EG, Euratom) Nr. 2185/96 und (EG, Euratom) Nr. 2988/95 sowie in den einschlägigen sektorbezogenen Vorschriften festgelegt. Im Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist diesbezüglich vorgesehen, dass bei diesen Untersuchungen die Menschenrechte gewahrt bleiben müssen, und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung schreibt vor, dass bei der Erstellung der Untersuchungsberichte die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse für die Zulässigkeit von Beweismitteln in den nationalen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren berücksichtigt werden müssen.

Die Garantien für die Unabhängigkeit der Untersuchungen des OLAF (die rechtliche Stellung des Direktors und die Rolle des Überwachungsausschusses) gehen viel weiter als die Unabhängigkeitsgarantien, die für andere, „normale“ verwaltungsrechtliche Untersuchungsstellen (wie beispielsweise dem IDOC) vorgesehen wurden. Gegenwärtig unterliegen sie ausschließlich dem Verwaltungsrecht<sup>(1)</sup>. Gleichwohl sollten sie im Hinblick auf ihre etwaige strafrechtliche Verwendung auch die nationalen Strafrechtsvorschriften und die völkerrechtlichen Vorschriften (EMRK und Charta der Vereinten Nationen) umfassen.

Ferner ist eine Unterscheidung nach der Art der Untersuchung und nach der Phase des Verfahrens vorzunehmen.

### a) Die Unterscheidung zwischen internen und externen Untersuchungen

Diese Unterscheidung beruht auf den einschlägigen Definitionen in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999:

- Die Durchführung interner Untersuchungen stellt eine neue Befugnis dar und erfolgt mit den durch Artikel 4 (und insbesondere die Absätze 2, 3 und 6) der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 geschaffenen Mitteln.
- Die Durchführung externer Untersuchungen ist eine Tätigkeit, die im Rahmen einer unveränderten Kompetenz- und Aufgabenverteilung<sup>(2)</sup> zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission<sup>(3)</sup> erfolgt, und zwar mit den Mitteln und den Befugnissen, die in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999) festgelegt sind, welche sich zudem auf die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und auf die sektorspezifischen Regelungen (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999) bezieht.

<sup>(1)</sup> Die Rechtsprechung des Gerichts Erster Instanz zum Fall Gomez-Reino scheint diese übrigens mit Maßnahmen der Anstellungsbehörde gleichzustellen (Urteil vom 18. Dezember 2003 in der Rechtssache T 215/02).

<sup>(2)</sup> Diese ist insbesondere in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 festgeschrieben.

<sup>(3)</sup> Siehe Erwägungsgrund 21 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

Diese Unterscheidung ist im Wesentlichen die Folge der unterschiedlichen Ansichten der Organe, die bei der Ausarbeitung der Verordnung mitgewirkt haben. Die Unterscheidungskriterien sind nicht sehr präzise, was der Transparenz der Beschlüsse zu „gemischten“ Fällen abträglich ist, doppelte Untersuchungen nach sich zieht und auch den Schutz der individuellen Rechte beeinträchtigt<sup>(4)</sup>.

### b) Die Auswertung der Funktionsweise der verschiedenen Verfahrensphasen

Für den Bezugszeitraum lässt sich die positive Entwicklung verzeichnen, dass das Vorgehen strikter und kohärenter gewesen ist. Gleichwohl sind diese Bemühungen nur von eingeschränkter Tragweite, da die Abgrenzung zwischen den Untersuchungstätigkeiten und den sonstigen operativen Tätigkeiten ungenau ist: Die Bedeutung der verschiedenen Verfahrensmaßnahmen ist bei den Maßnahmen zur Feststellung der individuellen Verantwortlichkeiten und beispielsweise auch bei organisatorischen Maßnahmen zur Koordinierung der Maßnahmen verschiedener Dienststellen unterschiedlich. Im Handbuch wird zwar deutlich darauf hingewiesen, dass die Koordinierung, die strafrechtliche Unterstützung und das Monitoring keine Untersuchungsmaßnahmen im Sinne von Abschnitt 3.4.4 umfassen, doch das Handbuch bleibt unklar in Bezug auf die Frage, welche Zuständigkeitskriterien für die Wahl des Verfahrens maßgeblich sind, und es behandelt die Wahl des Verfahrens (Untersuchung, Koordinierung, Unterstützung, Monitoring) mehr als eine Frage der Effizienz und des fallgerechten Mitteleinsatzes und weniger als eine Frage der Kompetenzverteilung auf mehrere Ebenen (Gemeinschaftsebene bzw. nationale Ebene sowie gegebenenfalls verwaltungs-, disziplinar- oder strafrechtliche Ebene). Zwar wird die Subsidiarität im Handbuch auch als Entscheidungskriterium genannt, aber eben nur als eines unter mehreren. Die vom OLAF genannten Erfahrungen<sup>(5)</sup> zeigen, dass sich zum einen die Praktiken von Sektor zu Sektor (Landwirtschaft, Zoll, strukturpolitische Maßnahmen) unterscheiden und zum anderen die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und seinen Partnern sehr unterschiedliche Formen annehmen und insbesondere auch Maßnahmen zur Informations- und Beweissammlung umfassen kann, wodurch potenziell Fragen der individuellen Verantwortlichkeit berührt werden können, welche eigentlich den „unabhängigen“ Untersuchungen vorbehalten sind.

Diese Ungenauigkeiten bei der Abgrenzung zwischen den Untersuchungen und den sonstigen Maßnahmen schlagen sich insofern in der Einteilung der unterschiedlichen Untersuchungsphasen in der Verordnung — Einleitung (Artikel 5), Durchführung (Artikel 6), Untersuchungsbericht (Artikel 9), Übermittlung von Informationen (Artikel 10) und Folgemaßnahmen (Artikel 11 Absatz 7) — nieder, als diese für Untersuchungen vorgesehenen Verfahren auch für andere Maßnahmen angewandt werden können.

<sup>(4)</sup> So ist keine Einlegung von Rechtsmitteln möglich, und die in Artikel 14 vorgesehene Möglichkeit der Beschwerdeeinlegung ist problematisch (siehe Abschnitt III A 2 a). Das Instrument der so genannten Kontrollmechanismen bewirkt insofern eine Benachteiligung der Nichtbeamten gegenüber den Beamten, als diese keine Beschwerdemöglichkeit haben.

<sup>(5)</sup> Siehe den am 17. August 2004 von Herrn Brüner an den Ausschuss übermittelten Vermerk.

### Die Einleitung der Untersuchung

Nach Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 beschließt der Direktor des Amtes von sich aus oder auf Ersuchen eines betroffenen Mitgliedstaats die Einleitung einer externen oder einer internen Untersuchung.

Während sich die Verordnung nur auf die Untersuchungen bezieht und die Verantwortlichkeit des Generaldirektors regelt, sieht das Handbuch vor, dass dem Beschluss zur Einleitung einer Untersuchung die Auswertung des Anfangshinweises und die Prüfung durch den *Board* vorausgeht, wodurch dieses Verfahren zu einer Formalität gemacht wird, bei der praktisch nicht zwischen den Untersuchungstätigkeiten und den sonstigen Tätigkeiten unterschieden wird und die der Zuständigkeit des Direktors der Direktion „Untersuchungen und sonstige operative Maßnahmen“ unterliegt — was der Logik entspricht, die zu ergreifende Maßnahme weniger nach Maßgabe der materiellen Zuständigkeit, sondern vielmehr nach Maßgabe der Effizienz auszuwählen. In der Praxis ist es allerdings häufig so, dass der Generaldirektor die betreffenden Beschlüsse unterzeichnet.

Als positive Entwicklung ist immerhin zu verzeichnen, dass die Verfahren für die Auswertung der Anfangshinweise sowohl strikter als auch kürzer geworden sind. Das Handbuch enthält ausführliche Bestimmungen (Abschnitt 3.3.3 sowie Formblatt 9) über diese Phase des Verfahrens, die es dem ordnungsgemäß ermächtigten Untersuchungsbeauftragten ermöglichen soll, Vorschläge insbesondere über die Art der zu ergreifenden Maßnahme (Untersuchung, Koordinierung, Unterstützung usw.) zu machen. In der Praxis vermeidet das OLAF inzwischen, die Auswertung der Anfangshinweise demselben Beamten aufzutragen, der anschließend mit dem Dossier befasst werden soll.

Die Einleitungsphase könnte weiterentwickelt werden, wenn die im Tätigkeitsprogramm für 2005 angestellten Überlegungen über die Anwendung des Opportunitätsprinzips<sup>(1)</sup> umgesetzt würden und insbesondere die erste Vorbedingung (die Zuständigkeit des OLAF) erfüllt würde. Für die Praxis könnte dies bedeuten, dass bei der Entscheidung über die etwaige Einleitung einer Untersuchung die Frage der Zuständigkeit des OLAF (Subsidiarität, Vorliegen eines ersten Verdachts) von einer spezialisierten Dienststelle autonom geprüft würde — und eben nicht im Rahmen der allgemeinen Prüfung durch den *Board*.

An diesen Einleitungsbeschluss könnten sich formell weitere Verfahren anschließen, mit denen derzeit keine formelle Verknüpfung besteht, nämlich der Arbeitsplan (Formblatt 10), die Untersuchungsermächtigung (Formblatt 14) usw. Dies würde eine kohärentere Definition des Umfangs der Untersuchung und eine bessere Kontrolle ihres zu Untersuchungsbeginn festgelegten Rahmens<sup>(2)</sup> ermöglichen. Auch wäre es

sinnvoll, bereits zum Zeitpunkt der Untersuchungseinleitung den verwaltungs-, disziplinar- oder potenziell strafrechtlichen Zweck der Untersuchung gemäß Artikel 9 der Verordnung (Inhalt des Untersuchungsberichts) festzulegen.

### Die Durchführung

Sowohl die internen als auch die externen Untersuchungen umfassen dem Handbuch (Abschnitt 3.3.3.1) zufolge eine Reihe von (in Abschnitt 3.4.4 näher beschriebenen) Untersuchungstätigkeiten: den Zugang zu Räumlichkeiten und Dokumenten, Befragungen, Analysen von Festplatten und Kontrollen vor Ort gemäß der Verordnung. Diese Definition bedarf einer Nuancierung:

- Im Handbuch ist festgelegt, dass die Koordinierungstätigkeit, die strafrechtliche Unterstützung und das Monitoring keine derartigen Untersuchungstätigkeiten beinhalten. Dies könnte als ein Kriterium für die Unterscheidung zwischen den beiden Tätigkeitskategorien herangezogen werden. Das Handbuch nennt jedoch noch ein weiteres, quantitatives Kriterium: Das OLAF leistet den Hauptbeitrag<sup>(3)</sup> zu der Unterstützung der betreffenden Ermittlungen. Die Verwendung eines solchen Kriteriums zu dem Zeitpunkt, an dem es nützlich wäre (nämlich bei der Anlage des Dossiers), ist in der Praxis vielen Zufälligkeiten ausgesetzt. So kommt es beispielsweise häufig vor, dass sich laufende Untersuchungen (und meistens externe Untersuchungen) so entwickeln, dass das OLAF nicht mehr die Hauptrolle bei den Untersuchungsmaßnahmen spielt, sondern sein Zutun die Form der Unterstützung und der Koordinierung annimmt.
- Was die unter Abschnitt 3.4.4 des Handbuchs genannten Untersuchungsmaßnahmen anbelangt, so sieht das Handbuch die Möglichkeit des Zugangs zu Räumlichkeiten und Dokumenten sowie der Analyse von Festplatten nur für interne Untersuchungen vor. Für Befragungen sieht das Handbuch keine solche Einschränkung vor, obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Befragungen ausdrücklich nur bei internen Untersuchungen vorsieht. Die Durchführung von Befragungen bei externen Untersuchungen entspringt somit dem Bemühen um eine Angleichung (insbesondere in Bezug auf die Protokolle). Zu diesen Abweichungen<sup>(4)</sup>, die bezüglich der für die internen und externen Untersuchungen zur Verfügung stehenden Untersuchungsmittel auf Ebene der Vorschriften bestehen, kommen noch Divergenzen bei den Tätigkeitsbereichen hinzu. Bei Folgemaßnahmen und selbst bei Koordinierungsmaßnahmen wäre eine Aufteilung in Tätigkeitsbereiche hingegen vollauf gerechtfertigt.

(1) Siehe Seite 10 des Programms. Die in dem Programm aufgeführten Kriterien sind eine aktualisierte Fassung der „operativen Prioritäten“ des Handbuchs (Abschnitt 3.2). Der dem Ausschuss vorgelegte Entwurf des ergänzenden Evaluierungsberichts bestätigt diese Tendenz (Abschnitt 1.3.1): Der Beschluss über die Einleitung einer Untersuchung hängt ab von der positiven Beantwortung dreier Fragen, deren erste lautet: „Ist das OLAF zuständig?“

(2) Das Handbuch sieht lediglich entsprechende Ermächtigungen vor (Abschnitt 3.4.5). Auch könnte so bisweilen vermieden werden, dass sich im Laufe der Untersuchung herausstellt, dass das OLAF nicht über die erforderlichen Mittel, Ressourcen oder Befugnisse verfügt.

(3) Gemeint ist: im Vergleich zum Beitrag der nationalen Behörden.

(4) Der Unterschied, der in der Verordnung und im Handbuch bezüglich der Mittel für die internen und die externen Untersuchungen festgelegt ist, wird im Prinzip dadurch vermindert, dass Artikel 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 ähnliche Befugnisse wie die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 für interne Untersuchungen festgelegten Befugnisse vorsieht.

Die Unterschiede, die die Vorschriften in Bezug auf die Mittel für interne und externe Untersuchungen vorsehen, haben das OLAF bisweilen veranlasst, die Wahl der Art der Untersuchung nach Maßgabe der dafür vorgesehenen Mittel vorzunehmen oder zwei verschiedenartige Untersuchungen gleichzeitig durchzuführen (Doppeluntersuchung).

In Bezug auf die Pflicht, die Untersuchungen zügig durchzuführen, sind in letzter Zeit wichtige Fortschritte erzielt worden, wenngleich es noch immer vorkommt, dass als Grund für die Verlängerung einer Untersuchung lediglich „mangelnde Priorität“, „keine Ressourcen verfügbar“ oder „taktische Erwägungen“ angegeben wird. Gleichwohl hat diese Pflicht nicht dieselbe Bedeutung für die Untersuchungstätigkeiten (Grundrecht der Betroffenen auf rasche Behandlung) und auch nicht für die Kooperationstätigkeiten, für die ja in erster Linie die nationalen Behörden zuständig sind.

#### *Der Untersuchungsbericht*

Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 enthält Bestimmungen über den nach Abschluss einer Untersuchung zu erstellenden Untersuchungsbericht, welcher zur Fest- und Sicherstellung des verwaltungs-, disziplinar- oder potenziell strafrechtlichen Zwecks der Untersuchung dient. In dem Bericht müssen der festgestellte Sachverhalt geschildert und die zusammengetragenen Beweise und Rechtfertigungen aufgeführt werden, damit die betreffenden Dokumente Beweiskraft gegenüber den Behörden, denen sie vorgelegt werden, besitzen. Zudem müssen die Schlussfolgerungen des Berichts die Empfehlungen des Direktors für diese Behörden enthalten. Die Erstellung des Untersuchungsberichts ist mithin der Hauptzweck der Untersuchungstätigkeit.

In den Bestimmungen, die das Handbuch zu dieser Verfahrensphase enthält (und insbesondere in den entsprechenden Formularen) wird nicht danach unterschieden, ob es sich um Untersuchungen handelt oder aber um Maßnahmen, die in Verantwortung der Kommission durchgeführt werden. Dies kann den Vorteil haben, dass Maßnahmen, die weniger klar strukturiert sind als die Untersuchungen, strikter durchgeführt werden. Der Nachteil ist jedoch, dass das eigentliche Ziel der Untersuchungen „aufgeweicht“ wird. So richten sich die Empfehlungen dann häufig an die für das Follow-up zuständigen Dienststellen des OLAF und nicht an die zuständigen Behörden oder Organe <sup>(1)</sup>.

In der Praxis haben es die Berichte nicht in allen Fällen ermöglicht, zu überprüfen, ob die Beweise unter Berücksichtigung der „im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse“ zusammengetragen wurden, und die Schlussfolgerungen gründeten sich auch nicht immer „nur auf beweiskräftige Tatsachen“. Die Analyse der Akten und der an die nationalen Behörden übermittelten Informationen (24 Fälle seit Dezember 2003) hat diesbezüglich allerdings eine spürbare Verbesserung ergeben, und die Einführung neuer, genauerer Verfahrensvorschriften könnte hier weitere Abhilfe schaffen.

Abschließend weist der Überwachungsausschuss darauf hin, dass Zwischenberichte die Möglichkeit geben, Empfehlungen bereits vor der Erstellung des Abschlußberichts zu geben, wenn die Untersuchung noch nicht abgeschlossen ist. Allerdings besteht bei Zwischenberichten insofern ein Risiko, als die mit dem Abschluss eines Falls verbundenen Verfahrensgarantien für sie nicht gelten.

#### *Die Übermittlung an die zuständigen Justiz-, Disziplinar- oder Verwaltungsbehörden*

Für die Übermittlung von Unterlagen, die Anlass zu rechtlichen Folgemaßnahmen geben könnten, an die zuständigen Behörden sieht die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 zwei verschiedene Verfahren vor:

Die eigentliche Übermittlung erfolgt grundsätzlich nach Abschluss der Untersuchung (Artikel 9) und erstreckt sich auf den Untersuchungsbericht, welcher den festgestellten Sachverhalt und die Empfehlungen des Direktors bezüglich der zu ergreifenden Folgemaßnahmen enthalten und Beweiskraft besitzen muss. Artikel 9 unterscheidet hierbei zwischen den externen Untersuchungen (Absatz 3), deren Untersuchungsberichte an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Sinne der für externe Untersuchungen geltenden Rechtsvorschriften <sup>(2)</sup> zu übermitteln sind, und den internen Untersuchungen (Absatz 4), deren Untersuchungsberichte an die betroffenen Organe übermittelt werden müssen, damit diese die vom Direktor empfohlenen disziplinar- oder strafrechtlichen Folgemaßnahmen in die Wege leiten können. Die Frage, wem der Untersuchungsbericht übermittelt werden soll, ist mithin ausschlaggebend für die Art und den Zweck der Untersuchung.

In Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist eine weitere Übermittlungsmöglichkeit vorgesehen. Diese bezieht sich auf einfache Informationen, die im Laufe der Untersuchung eingeholt werden. Ziel ist in diesem Fall die rasche Informationsübermittlung an die zuständigen Stellen.

Bei internen Untersuchungen ist diese Informationsübermittlung obligatorisch. Sie dient dem Zweck, der zuständigen Justizbehörde rechtzeitig sachdienliche Informationen zukommen zu lassen, damit diese tätig werden kann.

Bei externen Untersuchungen ist die Informationsübermittlung fakultativ und erfolgt an die „zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ (Artikel 9 Absatz 3). Hierbei handelt es sich eher um eine Vorsichtsmaßnahme.

Die Verordnung besagt nichts über den Zusammenhang zwischen diesen beiden Übermittlungsarten. Im Handbuch wird zu dieser Frage unter Abschnitt 3.4.8.2 (in Bezug auf die externen Untersuchungen) näher ausgeführt, dass das normale Übermittlungsverfahren das in Artikel 9 Absatz 3 (Untersuchungsbericht) vorgesehene Verfahren ist und dass Informationen allerdings in bestimmten Fällen noch vor Abschluss der Untersuchung auf direktem Wege an

<sup>(1)</sup> Vergleiche Abschnitt 3.4.9.2 des Handbuchs (Formblatt 30): Die Empfehlungen scheinen sich eher an die für das Follow-up zuständigen OLAF-Referate als an die zuständigen Behörden zu richten.

<sup>(2)</sup> In Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 werden diesbezüglich die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96, die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 sowie die sektorbezogenen Regelungen genannt.

Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden dürfen. Für diese Ausnahme müssen dem Handbuch zufolge folgende Kriterien erfüllt sein: die Existenz eines ernststen Verdachts auf Vorliegen einer Straftat sowie die Gefahr, dass Beweise zerstört werden oder ein Verdächtiger flüchtet. Außerdem darf es sich bei den in diesem Ausnahmefall übermittelten Informationen dem Handbuch zufolge nur um Fakten, nicht jedoch um Schlussfolgerungen handeln.

Das OLAF fühlt sich in diesen Fällen also imstande, die Untersuchung selber weiterzuführen<sup>(1)</sup> und schlägt der Behörde, der sie die Informationen übermittelt, in der Regel mehr oder weniger formell vor, ihr technische Unterstützung zu leisten.

Die oben genannten Bestimmungen des Handbuchs stellen darauf ab, dass insbesondere folgende Probleme vermieden werden: voreilige Schlussfolgerungen bei noch nicht abgeschlossenen Untersuchungen, mangelnde Beweiskraft der übermittelten Unterlagen und folglich mangelndes Interesse der zuständigen Behörden sowie schwierige Einhaltung der Rechte der zu befragenden Personen. Wenn die Vorschriften genauer wären, könnten derartige Risiken vermieden werden.

#### *Die Folgemaßnahmen zu abgeschlossenen Untersuchungen*

Der Überwachungsausschuss hat in einem früheren Tätigkeitsbericht<sup>(2)</sup> moniert, dass die ihm vorgelegten Daten nicht präzise genug waren, um eine sowohl globale als auch detaillierte Auswertung<sup>(3)</sup> der Folgemaßnahmen zu den Verfahren vornehmen zu können, die die nationalen Behörden aufgrund der ihnen vom OLAF übermittelten Untersuchungsakten oder Informationen eingeleitet hatten. Auch hat der Ausschuss seinerzeit darauf hingewiesen, dass die Beziehungen zwischen dem OLAF und den Justizbehörden noch im Aufbau begriffen waren und beide Seiten das Follow-up weiter verbessern mussten. Inzwischen liegen dem Ausschuss genauere und umfassendere, bei einigen Sektoren<sup>(4)</sup> sogar ausführliche Daten vor. Aus diesen geht hervor, dass die nationalen Behörden tatsächlich in bestimmten Fällen zögerlich oder ablehnend reagieren<sup>(5)</sup>, wobei folgende Gründe für die Ablehnung genannt werden: mangelnde Beweise (62 % aller Fälle), Verjährung (18 %), fehlende Rechtsgrundlage (5 %) oder keine Priorität (5 %).

<sup>(1)</sup> In einigen Mitgliedstaaten kann eine Verwaltungsuntersuchung nicht weitergeführt werden, wenn eine strafrechtliche Untersuchung eingeleitet wird.

<sup>(2)</sup> Siehe Kapitel II Abschnitt 2.2 des Tätigkeitsberichts des Überwachungsausschusses für den Zeitraum 2001-2002 (ABl. C 328 vom 30.12.2002, S. 1): „Dem Ausschuss wurden keine Zahlen über die aufgrund dieser Übermittlungen ergriffenen Folgemaßnahmen vorgelegt. Insbesondere wurde er nicht regelmäßig über die bei diesen Übermittlungen abgegebenen Empfehlungen an die zuständigen Behörden oder die aufgrund dieser Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen unterrichtet.“

<sup>(3)</sup> Die Auswertung der Effizienz der OLAF-Tätigkeit ist Gegenstand eines Auditberichts des Rechnungshofes sowie eines Evaluierungsberichts der Kommission. Beide Berichte sind zurzeit in Vorbereitung.

<sup>(4)</sup> Zoll, direkte Ausgaben, Programme „PHARE“ und „TACIS“.

<sup>(5)</sup> Die Zahl der Übermittlungen an die Justizbehörden schwankt erheblich von Jahr zu Jahr (10 im Jahr 2002, 43 im Jahr 2003 und 7 im ersten Halbjahr 2004). Von den erfassten 57 Ablehnungen wurden 33 mit „unzureichenden Beweisen“ begründet.

Was die disziplinarrechtlichen Folgemaßnahmen anbelangt, so ist in Bezug auf die Verbindung zwischen der OLAF-Untersuchung und dem Disziplinarverfahren insofern eine erste Lösung erfolgt, als am 1. Mai 2004 das neue Statut für die EU-Beamten in Kraft getreten ist, welches vorsieht, dass das OLAF befugt ist, disziplinarrechtliche Untersuchungen einzuleiten<sup>(6)</sup> und als ein entsprechendes Abkommen geschlossen worden ist. Die Beziehungen des OLAF zu den Disziplinarinstanzen der anderen Organe werden durch diese Bestimmungen jedoch nicht vollständig geregelt<sup>(7)</sup>. Der Ausschuss hat geprüft, welche Folgemaßnahmen die Organe zu den OLAF-Berichten, in denen Disziplinarmaßnahmen empfohlen wurden, ergriffen haben und dabei festgestellt, dass sich die Organe nicht in allen Fällen imstande sehen, disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen in Erwägung zu ziehen. In Bezug auf die in seinem dritten Tätigkeitsbericht getroffenen Feststellungen<sup>(8)</sup> möchte der Ausschuss jedoch hervorheben, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Organen und dem OLAF mittlerweile gut entwickelt.

Bei der Analyse der Empfehlungen aus den Untersuchungsberichten des OLAF ergibt sich je nach Art der Untersuchungstätigkeit ein unterschiedliches Bild. So wird je nach Art des Falls empfohlen, zulässige Beweise für die betreffenden Verwaltungs- oder Strafverfahren zu sammeln, die individuellen Verantwortlichkeiten festzustellen, die Effizienz bestimmter Verwaltungs- oder Finanzinstrumente zu überprüfen, die Verantwortlichkeit bestimmter Organe oder Dienste zu prüfen, vom OLAF oder von anderen Stellen festgestellte Sachverhalte strafrechtlich zu bewerten oder Rechtshilfeersuchen an bestimmte Justizbehörden zu richten, um die Vornahme bestimmter Maßnahmen zu erreichen. Bezüglich der Ergebnisse der Untersuchungstätigkeit des OLAF ist der Ausschuss generell der Auffassung, dass sich die Evaluierung nicht auf quantitative Elemente beschränken darf und auch die Reaktion der kontaktierten Behörden berücksichtigen muss. Aspekte wie die abschreckende Wirkung, die durch die Existenz eines mit den nationalen Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitenden Untersuchungsorgans entsteht, lassen sich nicht in Zahlen fassen.

Diesbezüglich lässt sich verzeichnen, dass gegenwärtig Anstrengungen unternommen werden, um eine stärkere Berücksichtigung des vom OLAF geleisteten Beitrags auf Seiten der Justizbehörden zu bewirken. Allerdings muss auch gesagt werden, dass das Fehlen einer wirksamen Kontrolle der Rechtmäßigkeit sowie die „gemischte“ rechtliche Stellung des OLAF in gewissem Umfang der Legitimität und der Glaubwürdigkeit des Amtes geschadet haben<sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Siehe Artikel 86; Anhang 9 enthält die geltenden Bestimmungen für das Verfahren und den Schutz der individuellen Rechte.

<sup>(7)</sup> Es ist lediglich ein Abkommen mit dem IDOC der Kommission geplant.

<sup>(8)</sup> Siehe Kapitel II Abschnitt 2.2 des Tätigkeitsberichts des Ausschusses für den Zeitraum 2001-2002.

<sup>(9)</sup> Die Kommission hat in ihrem Bericht nach Artikel 15 zur Bewertung der Tätigkeiten des OLAF diesbezüglich festgestellt: „Eine weitere Schwierigkeit würde ausgeräumt, wenn die Rolle der OLAF-Bediensteten anerkannt würde“ (Abschnitt 1.2.2, S. 19).

## 2. Die Koordinierungstätigkeiten

In Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sind diejenigen Tätigkeiten des OLAF festgelegt, die dieses in seiner Eigenschaft als Dienststelle der Kommission durchführt. So stellt der zweite Teil des Absatzes darauf ab, dass das OLAF zur Planung und Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrug und insbesondere zur operativen und strategischen „Intelligence“-Arbeit zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft beiträgt. Der erste Teil dieses Absatzes hingegen sieht vor, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Organisation einer engen, regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden unterstützt, um ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrug zu koordinieren.

Insgesamt stellt Artikel 1 Absatz 2 also auf die Organisation von Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ab, ohne entsprechende Untersuchungsmaßnahmen oder operative Tätigkeiten vorzusehen. Im OLAF-Handbuch hingegen wird eine Verbindung zwischen Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung und Artikel 280 Absatz 3 EG-Vertrag<sup>(1)</sup> hergestellt und letzterer als Rechtsgrundlage sowohl für sämtliche Maßnahmen zur „Koordinierung und strafrechtlichen Unterstützung“<sup>(2)</sup> als auch für die Unterstützung der nationalen Justizbehörden herangezogen, wodurch ihm Bedeutung für die operative Ebene verliehen wird.

Das bedeutet konkret, dass das Amt sowohl für die Gestaltung einer engen und regelmäßigen Zusammenarbeit der zuständigen einzelstaatlichen Behörden sorgt (z. B. im Rahmen des COCOLAF<sup>(3)</sup>, in dem es den Vorsitz hat und dessen Sekretariat es führt) als auch innerstaatliche Ermittlungen unterstützt und koordiniert. Wie im Handbuch präzisiert, besteht der Beitrag, den das Amt zu den innerstaatlichen Ermittlungen leistet, nicht in Untersuchungshandlungen.<sup>(4)</sup> Allerdings sieht das Handbuch für diese Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeit die gleichen Vorschriften vor, die auch für die Einleitung, den Verlauf (maximale Dauer von neun Monaten) und den Abschluss der Untersuchungen gelten. Außerdem ermöglichen die in bestimmten Koordinierungsverfahren hinzugezogenen Rechtsgrundlagen mitunter auch Kontrollen, die im Prinzip nur im Rahmen externer Untersuchungen, für die das OLAF ja volle Unabhängigkeit genießt, durchgeführt werden können (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95). Es handelt sich im Grunde also um Kontrollen, die implizit in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorgesehen sind. Sie erfolgen entweder auf Wunsch innerstaatlicher Justiz- oder Polizeibehörden oder aus eigener Initiative des Amtes.

(1) „Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.“

(2) Siehe Abschnitt 3.4.1.3 des Handbuchs.

(3) Beratender Ausschuss für die Betrugsbekämpfung.

(4) Nach Abschnitt 3.3.3 des Handbuchs sind die Untersuchungshandlungen gemäß Abschnitt 3.4.4. logischerweise den Untersuchungen vorbehalten.

## B. DIE IMPLIZIT IN DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1073/1999 VORGESEHENEN TÄTIGKEITEN

Die Bestimmung in Artikel 1 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission<sup>(5)</sup>, nach der das Amt die Gesamtheit der Zuständigkeiten der ehemaligen UCLAF übernimmt, stellt auf mehrere Rechtsvorschriften ab, auf deren Grundlage die Bediensteten der Kommission im Rahmen der Amtshilfe in Zoll- und Agrarangelegenheiten an innerstaatlichen Verwaltungskontrollen teilnehmen können. Nach dem Handbuch können die Zuständigkeiten im Rahmen der Unterstützungs- und Koordinierungsverfahren wahrgenommen werden. Bei diesen in Abschnitt 3.4.1.3 des Handbuchs aufgelisteten Rechtsgrundlagen handelt es sich um Artikel 280 Absatz 3 EG-Vertrag, Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sowie um Bestimmungen mehrerer sektorbezogener Verordnungen.

Auch im Zuge des administrativen, justiziellen und disziplinarrechtlichen Follow-up gehört die bei Untersuchungen und zwecks Koordinierung vorgesehene Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden zu den Tätigkeiten des Amtes.<sup>(6)</sup>

Obwohl die Koordinierung und Unterstützung in Strafsachen formell als eine eigenständige Tätigkeit und das Follow-up als eine Phase des Untersuchungs- oder Koordinierungsverfahrens dargestellt werden, liegen diese Tätigkeiten doch sehr oft eng beieinander. Im Übrigen muss bei der Bewertung der Follow-up-Maßnahmen berücksichtigt werden, dass sie Folgemaßnahmen zu einer Untersuchung oder einer Koordinierungsmaßnahme darstellen, mit denen Empfehlungen umgesetzt werden, die sich aus dieser Untersuchung oder Koordinierungsmaßnahme ergeben.

Das Follow-up besteht darin, zu überprüfen, wie die in den abschließenden Berichten enthaltenen Empfehlungen von den Adressaten dieser Berichte umgesetzt werden. Insoweit ist das Follow-up also zunächst eine interne, einer guten Verwaltungspraxis entsprechenden Tätigkeit des OLAF, die es ihm u. a. ermöglicht, die Grundlagen seiner Prioritätensetzung immer wieder zu ergänzen und zu aktualisieren, und es den Kontrollbehörden erlaubt, die Wirkung der Arbeit des Amtes zu evaluieren. Da die Umsetzung der in den abschließenden Berichten enthaltenen Empfehlungen im Prinzip den Adressaten dieser Empfehlungen obliegt, ist die Follow-up-Tätigkeit nicht als eine mit externer autonomer Wirkung verbundene Tätigkeit, sondern als Beratungstätigkeit, als formlose Unterstützung, oder eventuell als Amtshilfetätigkeit zu betrachten. Sie wird also sehr stark durch die Qualität der Empfehlungen bestimmt. Festzuhalten ist auch, dass in der Praxis insbesondere das justizielle Follow-up vor Abschluss der betreffenden Untersuchungen einsetzen kann.

Obwohl die Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeiten im Handbuch und in den Berichten des Amtes als ein zusammengehörendes Ganzes dargestellt und beide Tätigkeiten verfahrenstechnisch in gleicher Weise geregelt werden, umfassen sie doch Maßnahmen, die zum einen unterschiedlicher Art sind, je nachdem ob sie die Beziehungen zu Verwaltungsbehörden oder die Beziehungen zu Justizbehörden betreffen, und zum anderen sich auf unterschiedliche Funktionen des Amtes beziehen.

(5) ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20.

(6) Abschnitt 3.5.2 letzter Gedankenstrich des Handbuchs.

## 1. Zusammenarbeit des OLAF mit den Verwaltungsbehörden

Die Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden bildet die Haupttätigkeit mehrerer operativer Referate und somit natürlich auch der entsprechenden Follow-up-Referate. Entsprechend den Befugnissen der Kommissionsdienststellen und der Behörden der Mitglied- und Drittstaaten, mit denen das Amt zusammenarbeitet, wird mit dieser Tätigkeit, die in Anwendung von Artikel 1 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom <sup>(1)</sup> von der UCLAF übernommen wurde, in erster Linie ein finanzieller Zweck verfolgt. Aufgrund ihrer Art und ihrer Rechtsgrundlagen erfolgt sie unter der formellen Verantwortung der Kommission. In der Praxis jedoch lässt sich auf Ebene des Amtes, in einer Dienststelle oder sogar in einer Akte kaum eine Trennungslinie ziehen zwischen den Tätigkeiten, die einen finanziellen Zweck haben und unter der Verantwortung der Kommission erfolgen, und den unabhängigen Tätigkeiten, die darauf abzielen, individuelle Verantwortlichkeiten festzustellen. Um diesem Problem abzuwehren, versuchen das OLAF und die Generaldirektionen der Kommission, in Vereinbarungen die jeweiligen Befugnisse so deutlich wie möglich abzugrenzen. Gleichwohl ist es schwierig, praktische Modalitäten zu finden für Probleme, die eigentlich grundsätzlicher Art sind und das Wesen selbst sowie den Zweck der Arbeit des OLAF <sup>(2)</sup> betreffen, das mit seinen Vorschlägen häufig maßgeblich zur Entscheidungsfindung des Anweisungsbefugten beiträgt. <sup>(3)</sup>

Diese Unklarheit findet sich auch in der Zusammenarbeit des Amtes mit den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden, für die es zweckmäßig gewesen wäre, ein Konzept sowie Leitlinien zu entwickeln.

## 2. Die Zusammenarbeit des OLAF mit den Justizbehörden

Die Problematik der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den nationalen Justizbehörden ergibt sich aus der unklaren Rechtsgrundlage ihrer Beziehungen. Diese Zusammenarbeit fällt entweder in die Phase des justiziellen Follow-up <sup>(4)</sup> zu den Untersuchungen oder ist Teil der Unterstützungstätigkeit. <sup>(5)</sup> Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (auf den der Erwägungsgrund 13 abstellt) sieht ausdrücklich direkte Beziehungen zu den nationalen Justizbehörden zwecks Übermittlung der Ergebnisse interner Untersuchungen vor. Diese Beziehungen könnten implizit auch auf Artikel 10 Absatz 1 („zuständige Behörden“) gestützt werden, zumal das OLAF verpflichtet ist, den Überwachungsausschuss und die Organe, Einrichtungen, Ämter

und Agenturen über die Folgemaßnahmen zu seinen Untersuchungen zu informieren (Artikel 11 Absatz 7 und 8).

Das OLAF hat im Verfahrensablauf einer Untersuchung auch eine Follow-up-Phase und, wie aus dem Handbuch hervorgeht, insbesondere ein justizielles Follow-up vorgesehen. Auf dieser Grundlage hat sich eine rege Tätigkeit entwickelt, wobei zum einen das Follow-up paradoxerweise während der Untersuchung stattfinden kann, und zum anderen die OLAF-Untersuchungen während des innerstaatlichen Gerichtsverfahrens fortgesetzt werden können.

Das Handbuch sieht außerdem eine Unterstützungstätigkeit auf der Grundlage der Koordinierungsrechtsvorschriften vor, die für die Arbeit des Amtes als Kommissionsdienststelle maßgeblich sind.

Für die Beziehungen zu den nationalen Justizbehörden hat sich diese Tätigkeit als sehr nützlich und als unerlässliche Fortführung der Untersuchung erwiesen. Allerdings muss sie als Tätigkeit eines eigenständig und nicht in seiner Eigenschaft als Kommissionsdienststelle handelndes Amt gesehen werden. Mittel- oder langfristig wird diese Tätigkeit, die ihrem Wesen nach einen strafrechtlichen Zweck hat, in den Zuständigkeitsbereich der künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft fallen. Für eine Übergangszeit müsste die Beteiligung des OLAF durch interne Vorschriften geregelt werden. Der Gesetzgeber müsste die Rechtsgrundlage für diese Beteiligung bestimmen und einen rechtlichen Rahmen dafür aufstellen.

### KAPITEL III

#### EMPFEHLUNGEN DES ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSSES: VERBESSERUNG DER FUNKTIONSWEISE DES OLAF UND VORBEREITUNG DES ÜBERGANGS ZUR EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT

Seit den Stellungnahmen des Überwachungsausschusses zum Bericht der Kommission, in dem sie die Arbeit des Amtes bewertet (so genannter Artikel-15-Bericht) und zu deren Vorschlägen zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vom Februar 2004, ist mit der Annahme des Verfassungsvertrags am 29. Oktober 2004 die Aussicht auf die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft konkreter geworden. Wie dringend hier gehandelt werden muss, hat die Krise im Zusammenhang mit der EUROSTAT-Affäre gezeigt. Die Bilanzierung der Arbeit des Amtes in den ersten fünf Jahren seines Bestehens muss deshalb dem Umstand Rechnung tragen, dass mittelfristig — ausgehend von EUROJUST — eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen wird, die im Zuständigkeitsbereich des OLAF für Untersuchungen, Strafverfolgung und Anklageerhebung vor den zuständigen nationalen Gerichten zuständig sein wird, deren Funktionsweise und Verfahren sowie insbesondere die Zulässigkeit der Beweismittel, genau geregelt sein werden und die auch mit EUROPOL zusammen arbeiten wird.

<sup>(1)</sup> Beispiel: Im Bereich Landwirtschaft hatte die Schaffung des OLAF nichts am Beschluss der Kommission vom 10.2.1995 (Anhang 2) geändert (Zusammenarbeit UCLAF — GD VI zwecks Festlegung der finanziellen Folgen bei betrügerisch erlangten und nicht wiedereingezogenen Geldern).

<sup>(2)</sup> Der Rechnungshof stellt in seinem Sonderbericht Nr. 3/2004 (ABl. C 269 vom 4.11.2004, S. 1) im Zusammenhang mit der Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Folgendes fest: „die Tatsache, dass sowohl das OLAF als auch die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission an Abschreibungsentscheidungen beteiligt sind, führt zu Verwirrung und Ineffizienz“.

<sup>(3)</sup> Im Rahmen der Task Force AGRI-OLAF „Wiedereinziehung“ zum Beispiel, schlägt das OLAF u. a. der GD Landwirtschaft auf der Grundlage einer Analyse der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten Finanzkorrekturen vor, die im Rahmen des Rechnungsab schlusses gegenüber den Mitgliedstaaten vorgenommen werden.

<sup>(4)</sup> Abschnitt 3.5.5.1 des Handbuchs.

<sup>(5)</sup> Nach Abschnitt 3.3.3.1 gibt es „*criminal assistance cases*“.

Nach Auffassung des Überwachungsausschusses muss der Übergang zu einem umfassenderen und in sich schlüssigeren System vorbereitet werden, damit das OLAF seine Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen und sich zu einem „Hilfsorgan der Rechtspflege“ entwickeln kann, wie Präsident Prodi in seinen Ausführungen über die Vorteile einer Europäischen Staatsanwaltschaft angedeutet hat. <sup>(1)</sup>

Bei der Vorstellung seines Aktionsplans hat Präsident Prodi außerdem darauf hingewiesen, es müsse über eine Neuausrichtung der Arbeit des OLAF an den vom Gesetzgeber festgelegten Aufgaben nachgedacht werden. <sup>(2)</sup> Das OLAF hat sich in der Tat schwer damit getan, seine verschiedenen Aufgaben inhaltlich abzugrenzen und zu bestimmen, in welchem Zusammenhang sie untereinander und zu den Aufgaben seiner Partner stehen. So wurde das Vorhaben einer Service-Plattform, das genau dies zum Ziel hatte, offenbar nicht weitergeführt.

Die Empfehlungen des Überwachungsausschusses zielen daher in erster Linie auf eine größere Kohärenz zwischen der Untersuchungsfunktion und den anderen Funktionen ab, die das Amt derzeit wahrnimmt (A), dann auf eine bessere legislative Verankerung der mit strafrechtlich relevanten Untersuchungen einhergehenden Garantien (B) und schließlich auf eine Neudefinition der Rolle des Überwachungsausschusses (C).

#### A. KOHÄRENZ VON UNTERSUCHUNGSFUNKTION UND ANDEREN FUNKTIONEN

Untersuchungen, Unterstützung von Untersuchungen innerstaatlicher Behörden und Beitrag zur politischen und legislativen Arbeit der Kommission zur Bekämpfung von Betrug und zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts — die in der Verordnung definierten Aufgaben des Amtes sind sehr unterschiedlicher Art und nur schwer voneinander abzugrenzen.

Im Lichte der bisherigen Erfahrungen muss die Frage, wie bei dieser Konstellation Synergieeffekte erzielt werden können, neu gestellt werden. Das Hauptproblem ist die Kohärenz des Ganzen.

Analysiert man die Arbeit des OLAF, wird deutlich, dass — häufig auf der Grundlage der von der UCLAF übernommenen Tätigkeiten — interessante Möglichkeiten zur Ergänzung der Untersuchungstätigkeit im engeren Sinne entwickelt werden, z. B. die umfassende Unterstützung der innerstaatlichen Stellen durch die Bereitstellung von Intelligence-Erkenntnissen und Fachwissen über die Funktionsweise der EU-Fördersysteme, durch die Prüfung von Finanz- oder Rechnungsführungssystemen auf ihre Betrugsicherheit und schließlich durch Zollrecherchen.

Das OLAF unterstützt außerdem die Generaldirektionen der Kommission bei Tätigkeiten, die einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Bezug zur Betrugsbekämpfung aufweisen (Wiedereinziehung; Rechnungsabschluss; zoll- und handelsrechtliche Vorschriften). Auch hier müsste die Abgrenzung der Befugnisse des Amtes und der Generaldirektionen deutlicher sein (entsprechende Vereinbarungen sind derzeit in Ausarbeitung) und ihm

eine diesen Aufgaben angemessene Rechtsstellung gegeben werden. Es bedarf also einer besseren Organisation der Arbeit des OLAF auf der Grundlage einer Untersuchungspolitik <sup>(1)</sup> und einer Änderung der Rechtsstellung des OLAF <sup>(2)</sup>.

#### 1. Bessere Organisation der Arbeit auf der Grundlage einer Untersuchungspolitik

Das OLAF hat in seinem Tätigkeitsprogramm für 2005 mehrere Prioritäten aufgestellt und sich dabei im Wesentlichen auf die Kriterien des Schadensvolumens der Betrugsfälle, des organisierten Charakters des Betrugsmechanismus und der Komplementarität mit den innerstaatlich verfügbaren Mitteln gestützt. Allerdings muss es auch den von den Organen festgelegten Prioritäten Rechnung tragen, auch wenn dies zu einer gewissen Inkohärenz führen kann, weil diese Prioritäten, z. B. die Nulltoleranz-Vorgabe und die Erweiterung, vor einem anderen Hintergrund festgelegt werden.

Mit den „operativen Kriterien“ des Handbuchs lassen sich keine auf eine Analyse des Betrugsphänomens gestützte Prioritäten aufstellen; sie dienen im Wesentlichen dazu, die *non cases* (nicht begründete oder nicht in die Zuständigkeit des OLAF fallende Vorwürfe) auszusortieren und die einzelnen Fälle der Sparte „Untersuchung“ oder der Sparte „Koordinierung/Unterstützung“ zuzuordnen — eine bislang rein formale Unterscheidung, da in beiden Bereichen die Verfahren und Methoden identisch sind und für beide Bereiche die Unabhängigkeit des Amtes gilt.

Der Überwachungsausschuss plädiert dafür, dass für die Entscheidung, eine Untersuchung einzuleiten, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz <sup>(3)</sup> gelten sollte. Um die Verhältnismäßigkeit beurteilen zu können, bedarf es einer ausformulierten Untersuchungspolitik mit genauen Kriterien; diese sind deswegen unerlässlich, weil dem Subsidiaritätsprinzip und der Ressourcenbegrenztheit Rechnung getragen werden muss. Die Entscheidung, eine Untersuchung einzuleiten, liegt im Ermessen des Direktors. Um diese Entscheidung verantwortungsvoll treffen zu können, muss er sich auf derartige Kriterien stützen können.

Auf dieser Grundlage wäre es auch möglich, den Untersuchungsbeauftragten genauere Angaben zum Zweck und Umfang der Untersuchung, zu den einzusetzenden Mitteln und Ressourcen sowie darüber zu geben, welche Art von Beweiselementen benötigt werden. <sup>(4)</sup>

Außerdem würde eine derartige Untersuchungspolitik es ermöglichen, die Rolle der OLAF-Untersuchungen gegenüber den Verfahren in den Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene abzugrenzen, eine Rangfolge der Prioritäten zu setzen sowie transparentere Entscheidungen zu treffen und so die Unabhängigkeit des Amtes zu stärken.

<sup>(1)</sup> Rede vom 25. September 2003 vor der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments: „Dann wird sich erneut die Frage der Externalisierung des Amtes stellen, das sich zu einem Hilfsorgan der Rechtspflege im Bereich sowohl der internen wie auch der externen Untersuchungen entwickeln könnte.“

<sup>(2)</sup> Rede vom 18. November 2003 vor dem Parlament, Schwerpunkt Nr. 1.

<sup>(3)</sup> Der Vorschlag Nr. 2 des Aktionsplans von Romano Prodi geht in diese Richtung: „Möglichkeit für das Amt, sich auf seine Prioritäten zu konzentrieren. Zu diesem Zweck soll ein Verhältnismäßigkeits- oder Ermessensgrundsatz aufgestellt und in der Verordnung festgeschrieben werden.“

<sup>(4)</sup> In den Abschnitten 3.3.3.4 und 3.4.5 des Handbuchs wird nur auf die Personen eingegangen, die Gegenstand einer Untersuchung sein können.

## 2. Änderung der Rechtsstellung des OLAF

Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 und der Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom gehen aus von der Unterscheidung zwischen der vom Amt in voller Unabhängigkeit ausgeübten Untersuchungsbefugnis und den Aufgaben, die das Amt als Dienst der Kommission wahrnimmt. In der Praxis wird diese Unterscheidung jedoch nicht immer klar vollzogen, was sich auf die Funktionsweise des Amtes und die Wahrnehmung, wer wofür verantwortlich ist, auswirken kann.

### a) Die interne Organisation des OLAF

Die interne Organisation des Amtes lässt erkennen, dass die Trennungslinie zwischen den Tätigkeiten im Rahmen der Untersuchungsfunktion, für die das Amt Unabhängigkeit genießt, und den Tätigkeiten, durch die das Amt im Auftrag der Kommission zur Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beiträgt, unscharf ist. Der Überwachungsausschuss hat von Anfang an empfohlen, dass bei der internen Organisation des Amtes (Aufbau und Status der Bediensteten) diese Trennung deutlicher vollzogen werden sollte, um jede Verwirrung zu vermeiden und insbesondere die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion zu wahren. Eine deutliche Unterscheidung hätte auch die Anwendung der Vorschriften über die Verantwortlichkeit der Beamten und die Abgrenzung der Befugnisse des Amtes und der Kommission erleichtert.

Diese Unterscheidung ist nicht in allen Bereichen zufrieden stellend vorgenommen worden. Unklar ist z. B. die Abgrenzung zwischen der Funktion des Untersuchungsbeauftragten und der Funktion des Anweisungsbefugten. Die Bestimmungen des Handbuchs tragen nicht zur Klärung <sup>(1)</sup> bei und die Vorgehensweisen, insbesondere hinsichtlich der herangezogenen Rechtsgrundlagen, sind nicht vereinheitlicht. Aufgaben, die das Amt im Rahmen seiner Arbeit als Dienst der Kommission wahrnimmt, werden nach Maßgabe der Regeln für die unabhängigen Tätigkeiten ausgeführt.

Um diese Grenzverwischung überwinden zu können, benötigt das Amt ein unmissverständliches grünes Licht des Gesetzgebers.

**Empfehlung 1: Schaffung einer Struktur, in der die mit unabhängigen Aufgaben beauftragten Dienste von den Diensten getrennt sind, die „Kommissionsaufgaben“ wahrnehmen, und Klärung der Kompetenzabgrenzung zwischen dem OLAF und den Generaldirektionen und Diensten der Kommission auf dem Gebiet der Amtshilfe (Vereinbarungen);**

**Empfehlung 2: Ausarbeitung einer den Aufgaben der Beamten und Zeitbediensteten angemessenen Personalregelung;**

**Empfehlung 3: Ausarbeitung einer Finanzregelung für das Amt, die der unabhängigen Ausübung der Untersuchungsbefugnis nicht im Wege steht.**

### b) Verwaltungsrechtliche Stellung und Verantwortlichkeiten

Die verwaltungsrechtliche Stellung des OLAF als eine in die Struktur der Kommission eingebundene Einrichtung könnte für letztere einen Interessenkonflikt zur Folge haben, wenn sie im Zusammenhang mit einer Beschwerde oder Klage eines Kommissionsbeamten, gegenüber dem sie eine Fürsorgepflicht

<sup>(1)</sup> Vgl. die Abschnitte 1.2, 1.3 und 1.4 des Handbuchs.

hat, (in ihrem eigenen Namen und im Namen des OLAF) Maßnahmen verteidigen muss, die auf der Grundlage einer OLAF-Untersuchung ergriffen wurden. Ebenso kompliziert wäre ihre Lage im Falle einer Beschwerde oder Klage eines Beamten oder Mitglieds eines anderen Organs.

Die Rechtsvorschriften, insbesondere das Beamtenstatut (Artikel 86 und 90 a) stellen den Direktor des OLAF der Anstellungsbehörde gleich <sup>(2)</sup> und weisen ihm dadurch disziplinarrechtliche Befugnisse zu, und zwar sowohl die Befugnis, Untersuchungen zu leiten, als auch die Befugnis, Beschwerden gegen Untersuchungshandlungen zu prüfen; letzteres ist verwaltungsrechtlich durchaus möglich, kann aber im Falle von Untersuchungen, die in ein Strafverfahren münden könnten, problematisch sein: diese Beschwerden stellen die erste Phase eines Rechtsmittels dar, das eingelegt wird, um die Rechte des Einzelnen zu schützen, die in Untersuchungen, bei denen individuelle Verantwortlichkeiten festgestellt werden sollen, gewahrt werden müssen.

Die Tatsache, dass bei internen Untersuchungen der OLAF-Direktor für alle EU-Beamte der Anstellungsbehörde gleichgestellt wird <sup>(3)</sup>, steht insofern in Widerspruch zum Grundsatz der Verwaltungsautonomie der Organe, als die beim Gerichtshof eingereichte Klage gegen die Kommission gerichtet werden müsste (Artikel 91a des Beamtenstatuts).

### c) Außenbeziehungen des OLAF

Die Praxis der Beziehungen zwischen dem Amt und der Kommission macht deutlich, welche Schwierigkeiten sich daraus ergeben, dass das Amt mehrere unterschiedliche Funktionen hat und die Kompetenzabgrenzung gegenüber den Kommissionsdienststellen unscharf ist. Die derzeitigen Beratungen über die Vereinbarungen zwischen dem OLAF und bestimmten Dienststellen machen die Komplexität der Probleme deutlich, insbesondere in Bezug auf die Kommunikation zwischen dem Amt und der Kommission, die Übermittlung von Informationen durch das OLAF an die Kommission und den Zugang des OLAF zu den Datenbanken der Kommission. Aber auch die Rolle und Stellung des OLAF gegenüber den Disziplinarinstanzen, die notwendigerweise interinstitutionell angelegt sind, werfen nach wie vor Fragen auf, denn diese Instanzen tun sich manchmal schwer damit, an sie gerichtete Empfehlungen umzusetzen. Sie fordern zusätzliche Garantien hinsichtlich der Objektivität der OLAF-Entscheidungen. <sup>(4)</sup>

<sup>(2)</sup> Wodurch das Gericht erster Instanz bestätigt wird, das in seinem Beschluss in der Rechtssache Gómez-Reino die Beschwerde gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 als besonderer Fall der Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 des Statuts betrachtet (Rdnr. 46).

<sup>(3)</sup> In Disziplinarangelegenheiten im Zusammenhang mit OLAF-Beamten allerdings ist die GD Verwaltung die Anstellungsbehörde (Beschluss der Kommission vom 28. April 2004).

<sup>(4)</sup> Vgl. die Bemerkungen des WSA und des AdR vom 7. Mai 2004: diese beiden Organe fordern in Anwendung des Protokolls vom 8. April 1965 zusätzliche Garantien hinsichtlich der Einleitung und Dauer der ihre Mitglieder betreffenden Untersuchungen, z. B. in Form einer vorherigen Stellungnahme des Überwachungsausschusses.

Die Bestimmungen des neuen Statuts gehen von einer rein administrativen Funktion des OLAF aus und regeln z. B. nicht den Fall, in dem eine Untersuchung sowohl disziplinarrechtlich als auch strafrechtlich relevante Sachverhalte betrifft. Die Beziehungen zwischen dem IDOC (Untersuchungs- und Disziplinaramt) und dem OLAF machen deutlich, dass die Rolle des OLAF im Disziplinarverfahren nicht zufrieden stellend geregelt ist. <sup>(1)</sup>

Wie bereits in Kapitel II darauf hingewiesen wurde, hat sich die Unterstützungstätigkeit als sehr sinnvoll erwiesen; sie ist die unverzichtbare Fortführung der Untersuchungstätigkeit. Für eine Übergangszeit müsste die Beteiligung des OLAF durch interne Vorschriften geregelt werden. Der Gesetzgeber müsste die Rechtsgrundlage für diese Beteiligung bestimmen und einen rechtlichen Rahmen dafür aufstellen.

**Empfehlung 4: genaue Festlegung der Aufgaben des OLAF, seiner Rechtsstellung und seiner Beziehungen zu seinen Partnern sowie seiner Rolle in den verschiedenen Verfahren <sup>(2)</sup>, insbesondere den Disziplinarverfahren; Regelung der Unterstützungstätigkeit des OLAF gegenüber den Justizbehörden und Festlegung des Rechtsrahmens dieser Tätigkeit.**

#### B. FÜR DIE UNTERSUCHUNGSFUNKTION ERFORDERLICHE MECHANISMEN UND STRUKTUREN

Das Amt betrachtet seine Untersuchungen als klassische verwaltungsrechtliche Vorbereitungshandlungen. Das neue, am 1. Mai 2004 in Kraft getretene Beamtenstatut sieht in der Tat vor, dass das OLAF befugt ist, disziplinarrechtliche Untersuchungen einzuleiten <sup>(3)</sup>, legt den Akzent auf den verwaltungsrechtlichen Charakter der OLAF-Tätigkeit und enthält keinen Hinweis auf deren strafrechtlichen Finalität.

Auch das Gericht Erster Instanz scheint den verwaltungsrechtlichen Charakter der Untersuchungen <sup>(4)</sup> zu bestätigen. So führt es aus, dass die gerichtliche Überprüfung, denen die Untersuchungen nach Artikel 14 der Verordnung unterliegen, der nur die dem

<sup>(1)</sup> Artikel 4 Absatz 2 des Beschlusses C/2004/1588 der Kommission sieht zwar vor, dass der Generaldirektor für Personal und Verwaltung sich vor Einleitung der Untersuchung an das OLAF wendet, um sicherzugehen, dass das OLAF nicht bereits seinerseits eine Untersuchung vornimmt. Doch Artikel 4 Absatz 7 dieses Beschlusses sieht Folgendes vor: „Ist dem Generaldirektor für Personal und Verwaltung ein Untersuchungsbericht des OLAF übermittelt worden, so kann er gegebenenfalls entweder das OLAF ersuchen, den Bericht zu vervollständigen, oder beschließen, selbst eine Verwaltungsuntersuchung einzuleiten, oder sofort ein Disziplinarverfahren einleiten oder das Verfahren ohne disziplinarische Folgen einstellen“. Die Rolle einer Untersuchung des OLAF im Verhältnis zu einem Disziplinarverfahren kann also sehr unterschiedlich sein. Klar ist aber ein Punkt: die einem Disziplinarverfahren vorausgehende Verwaltungsuntersuchung fällt in erster Linie in die Zuständigkeit des OLAF. Damit wäre die besondere Natur (strafrechtliche Relevanz?) der OLAF-Untersuchung bestätigt. Es müssten dann nur noch die Konsequenzen daraus für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit gezogen werden.

<sup>(2)</sup> Empfehlung Nr. 8 des Berichts nach Artikel 15 der Kommission: „Die Kommission empfiehlt den Abschluss von Vereinbarungen, mit denen die konkrete Verteilung der Aufgaben zwischen dem Amt und den Disziplinarinstanzen geklärt wird.“

<sup>(3)</sup> Artikel 86. Anhang IX regelt das Verfahren und den Schutz der Rechte des Einzelnen.

<sup>(4)</sup> Artikel 90 a: Die Untersuchungshandlungen werden klassischen Verwaltungshandlungen gleichgestellt; der Direktor des OLAF wird der Anstellungsbehörde der Beamten und Bediensteten gleichgestellt.

Statut unterliegenden Beamten und Bediensteten betrifft, erst greift, nachdem eine beschwerende Maßnahme im Sinne von Artikel 90 des Statuts ergriffen wurde, und dass sie nicht direkt gegen Untersuchungshandlungen des OLAF gerichtet sein darf.

Für andere Personengruppen jedoch ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinsichtlich des Wesens der OLAF-Untersuchungen weniger klar. Im Rothley-Urteil, das auf die Mitglieder des Parlaments Anwendung findet, heißt es, die Abgeordneten könnten „im Einzelfall entscheiden, ob sie ihnen (den Pflichten zur Zusammenarbeit mit dem OLAF) nachkommen oder ihnen, wenn sie der Überzeugung sind, dass sie das ohne Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht tun können, nicht nachkommen. Wenn im Einzelfall ein Abgeordneter diese letztere Haltung einnimmt, können eventuelle beschwerende Maßnahmen des Parlaments gegen diesen Abgeordneten grundsätzlich Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein (Rdnrn. 49 und 50)“. <sup>(5)</sup>

Es ist in der Tat so, dass das Amt nicht über alle für Strafsachen vorgesehenen Zwangsmittel verfügt; gleichwohl hat es wichtige Befugnisse, z. B. den Zugang zu Räumlichkeiten und Dokumenten (Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999) und die Befugnis, „um mündliche Informationen zu ersuchen“ (Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich). Die Handlungen des OLAF berühren somit möglicherweise Grundfreiheiten. Deshalb ist der Überwachungsausschuss der Ansicht, dass für Handlungen in diesem Rahmen eine reine interne Kontrolle der Rechtmäßigkeit nicht ausreicht.

Diese Rechtmäßigkeitskontrolle stützt sich auf Artikel 14 der Verordnung und das neue Beamtenstatut, weist aber einige Nachteile auf: sie unterscheidet zwischen mehreren Personengruppen (den Beamten und sonstigen Bedienstete, den Mitgliedern der Organe, den Bürgern); sie berücksichtigt nicht in vollem Umfang die strafrechtliche Finalität der OLAF-Untersuchungen, die häufig in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Strafrechtsbehörden und mit dem Gegenstand der Untersuchung angemessenen Methoden und Mitteln durchgeführt werden; sie beruht auf der Gleichstellung der Beschwerde gegen eine „beschwerende Maßnahme des Amtes im Rahmen einer internen Untersuchung“ (Artikel 14) mit der verwaltungsrechtlichen Beschwerde der Beamten gegen ihre Anstellungsbehörde. <sup>(6)</sup> Natürlich gründet sich diese Gleichstellung auf die Gleichstellung des OLAF mit der Anstellungsbehörde der EU-Beamten. Doch die Anstellungsbehörde hat zu ihrem Beamten ein Vertrauensverhältnis, während der Direktor des OLAF gegenüber dem betroffenen Beamten einen Verdacht hegt.

<sup>(5)</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 30. März 2004; dem Gerichtshof ist vorgeworfen worden, er habe den potenziell betroffenen Abgeordneten regelrecht zu Ungehorsam aufgefordert (Bélorgey, Gervagony, Lambert in AJDA 12/2004). Der Gerichtshof geht indessen davon aus, dass die Kommission eine effektive Rechtmäßigkeitskontrolle gewährleistet. So stellt der Generalstaatsanwalt Jacobs unter Rdnr. 58 seiner Schlussfolgerungen Folgendes fest: „Die Kommission weist auf eine Reihe von Rechtsakten hin, die so (durch verschiedene Rechtsmittel) angefochten werden könnten: der nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung erforderliche Beschluss des Direktors von OLAF, eine interne Untersuchung einzuleiten, verschiedene Maßnahmen von OLAF im Rahmen einer Untersuchung einschließlich des Beschlusses, ein Büro zu betreten, Dokumente sicherzustellen oder um mündliche Informationen zu ersuchen, sowie die ausdrückliche oder implizite Einwilligung des betreffenden Organs“.

<sup>(6)</sup> Siehe z. B. der Beschluss des Gerichts Erster Instanz in der Rechtssache Gómez-Reino vom 18. Dezember 2003 oder Artikel 90a des neuen Beamtenstatuts.

Unabhängig davon, wie die Bestimmungen über die Rolle und die Befugnisse des OLAF ausgelegt werden, ist der Überwachungsausschuss der Auffassung, dass das Amt im Sinne einer optimalen Funktionsweise des Systems seinen Empfehlungen nachkommen sollte, genaue Verfahrensregeln anzunehmen und eine interne und von der Untersuchungsleitung unabhängige Rechtmäßigkeitskontrolle einzurichten.

## 1. Die Verfahrensregeln

Die Untersuchungsbeauftragten müssen — unter der Aufsicht ihrer Vorgesetzten — den Anweisungen des Handbuchs folgen. Diese betreffen u. a. den Verlauf der Untersuchungshandlungen (siehe insbesondere Abschnitt 3.4.4). Außerdem werden einige Grundsätze festgeschrieben, die beachtet werden müssen <sup>(1)</sup>; schließlich werden auch einige Rechte des Einzelnen genannt, z. B. in Abschnitt 3.4.4.3 (Rechte der befragten Personen), 3.4.10.1 (Recht der betreffenden Personen, in Kenntnis gesetzt zu werden, bevor sie betreffende Informationen an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden), oder auch 3.4.10.2 (Recht auf Aktenzugang).

Gleichwohl werden die Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, insbesondere die in den Erwägungsgründen 10 <sup>(2)</sup> und 14 <sup>(3)</sup> festgeschriebenen Prinzipien, sowie andere auf die Untersuchungen anwendbare Grundsätze oder Bestimmungen nicht hinreichend und wirksam durch die Handbuchvorschriften umgesetzt.

Untermauert wird diese Feststellung durch die Rechtsprechung des Gerichts Erster Instanz, das in seinem Beschluss vom 18. Dezember 2003 in der Rechtssache Gómez-Reino <sup>(4)</sup> derartige Verfahrensvorschriften insofern als unerlässlich voraussetzt, als es feststellt, dass die Missachtung dieser Bestimmung (*die Wahrung der Verteidigungsrechte*) ein Verstoß gegen die für die Untersuchung geltenden wesentlichen Formvorschriften darstellen würde und zur Folge hätte, dass die endgültige Entscheidung

<sup>(1)</sup> In Abschnitt 3.4 des Handbuchs wird daran erinnert, dass bestimmte Grundsätze immer beachtet werden müssen:

- *The rights of the individual must always be respected.*
  - *The admissibility of evidence must always be preserved.*
  - *OLAF investigations must always be lawful and proportionate.*
  - *OLAF's obligations to its institutional partners must always be fulfilled.*
- Aus dem Handbuch geht nicht hervor, wie diese Grundsätze anzuwenden sind.

<sup>(2)</sup> „(10) Bei diesen Untersuchungen, die gemäß dem Vertrag und insbesondere dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften und unter Wahrung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden ‚Statut‘ genannt) durchzuführen sind, müssen die Menschenrechte und die Grundfreiheiten in vollem Umfang gewahrt bleiben; dies gilt insbesondere für den Billigkeitsgrundsatz, das Recht der Beteiligten, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, und den Grundsatz, dass sich die Schlussfolgerungen aus einer Untersuchung nur auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen. Zu diesem Zweck müssen die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen die Bedingungen und Modalitäten für die Durchführung der internen Untersuchungen festlegen. Die Rechte und Pflichten der Beamten und sonstigen Bediensteten im Zusammenhang mit internen Untersuchungen sind folglich im Statut festzuschreiben.“

<sup>(3)</sup> „(14) Es sind die Bedingungen festzulegen, unter denen die Bediensteten des Amtes ihre Aufgaben wahrnehmen und der Direktor des Amtes die Verantwortung für die Durchführung der Untersuchungen durch diese Bediensteten übernimmt.“

<sup>(4)</sup> Rechtssache T-215/02, Rdnr. 65.

rechtswidrig wäre („... En effet, la méconnaissance de cette disposition (*le respect des droits de la défense*) serait constitutive d'une violation des formalités substantielles applicables à la procédure d'enquête et entacherait aussi la légalité de la décision finale.“) Die Einhaltung dieser Grundsätze sowie die Rechtmäßigkeit kann nur kontrolliert werden, wenn es genaue Regeln gibt. Bislang hat das OLAF dieses Problem nicht befriedigend gelöst.

**Empfehlung 5: Damit der strafrechtlichen Finalität der Untersuchungen verstärkt Rechnung getragen wird, wiederholt der Überwachungsausschuss die in seinem ersten Tätigkeitsbericht <sup>(5)</sup> formulierte Empfehlung, für die einzelnen Untersuchungsphasen hinreichend genaue interne Verfahrensvorschriften aufzustellen, die gewährleisten, dass die bereits festgeschriebenen Grundsätze eingehalten werden.**

## 2. Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen

Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 <sup>(6)</sup> enthält Bestimmungen, die dieses Problem regeln sollen, denn er trägt die Überschrift „Kontrolle der Rechtmäßigkeit“. Im Erwägungsgrund 10 der Verordnung werden die Kriterien dieser Kontrolle festgeschrieben; außerdem wird darin festgeschrieben, dass die Bedingungen und Modalitäten für die Durchführung der internen Untersuchungen von den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen festgelegt und im Statut festgeschrieben werden müssen. Dies war mit Schwierigkeiten verbunden, die zum Teil zu Klagen geführt haben.

In der Praxis erkennt das Amt an, dass die im Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 genannten Bestimmungen beachtet werden müssen, ist aber der Meinung, andere Instanzen seien dafür verantwortlich, und geht damit das Risiko ein, dass die Kontrolle an Effizienz verliert. <sup>(7)</sup>

Zum einen ist die Kontrolle durch die Hierarchie naturgemäß ambivalent und beschränkt. Zum anderen ist die disziplinarische Überwachung der Untersuchungshandlung nach wie vor rein theoretisch. Es ist symptomatisch, dass es nicht gelungen ist, eine von der Untersuchungsleitung unabhängige interne Kontrolle einzurichten. Ebenso wenig ist es dem Amt gelungen, ein System zur objektiven, unparteiischen und von den Untersuchungsinstanzen unabhängigen Behandlung von Beschwerden einzurichten.

Auch die externen Kontrollen, bei denen die Unabhängigkeit im Prinzip mehr gewährleistet ist, stoßen auf ihre Grenzen. Die Beschlüsse des Bürgerbeauftragten werden nicht immer umgesetzt; außerdem ist er nicht befugt, die Rechtmäßigkeit zu kontrollieren. Was den Überwachungsausschuss betrifft, so sieht die

<sup>(5)</sup> Vorschlag P4; dieser Vorschlag wurde in den folgenden Berichten wiederholt.

<sup>(6)</sup> Die Kontrolle der Untersuchungstätigkeit durch den Überwachungsausschuss (Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung) ist keine Rechtmäßigkeitskontrolle im eigentlichen Sinne. Siehe Kapitel III. C.

<sup>(7)</sup> Das Gericht Erster Instanz stellt in seinem Beschluss vom 18. Dezember 2003 in der Rechtssache Gómez-Reino zwar fest, die Einhaltung der Grundsätze sei unerlässlich, weigert sich aber die Kontrolle zu übernehmen.

Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vor, dass seine Kontrolle nicht die Unabhängigkeit des Direktors bei den Untersuchungen berührt (Erwägungsgrund 18); im Rahmen seiner in Artikel 11 Absatz 1 festgelegten Befugnis hat er nur eine Möglichkeit einzugreifen, und zwar wenn er vor der Unterrichtung der nationalen Justizbehörden konsultiert wird (Artikel 11 Absatz 7). Diese Konsultation erfolgt seit Anfang 2004 in durchaus zufrieden stellender Art und Weise, erlaubt allerdings nur einen Meinungsaustausch mit dem Überwachungsausschuss.

Der Überwachungsausschuss hält es daher für angebracht, daran zu erinnern, dass diese Schwäche des Systems bereits beim Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 festgestellt wurde<sup>(1)</sup>, und er bereits mehrmals darauf hingewiesen hat, dass es mittel- und langfristig keine Alternative zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gibt. Da der Verfassungsvertrag dessen Schaffung vorsieht, müssen nunmehr zwecks Vorbereitung des Übergangs Maßnahmen ergriffen werden, die die Mängel des derzeitigen Systems abschwächen und den Zukunftsaussichten sowie dem Kontext Rechnung tragen.

### C. ROLLE UND STATUS DES ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSSES

Zu den Vorschlägen, die auf eine Erweiterung seiner Befugnisse hinsichtlich der Rechtmäßigkeitskontrolle abzielen, erinnert der Ausschuss daran, dass die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ihm zwei Aufgaben zuweist: die regelmäßige Kontrolle der Untersuchungstätigkeit (Artikel 11 Absatz 1) und die Unterstützung des Direktors bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben (Erwägungsgrund 17).

Der Überwachungsausschuss soll die Unabhängigkeit des Amtes sicherstellen „durch die regelmäßige Kontrolle, die er bezüglich der Ausübung der Untersuchungstätigkeit vornimmt“<sup>(2)</sup>, d. h. durch nachträgliche Kontrollen der Ordnungsmäßigkeit des Verlaufs der Untersuchungen und der Objektivität der Verfahren. Diese Kontrolle unterliegt also der Bedingung, dass sie den Direktor in seiner Unabhängigkeit stärken soll — eine Unterstützung, die im Einzelfall auf Antrag des Direktors gewährt werden könnte, wenn dieser in irgendeiner Weise unter Druck geriete oder mit Hindernissen konfrontiert wäre. In den letzten fünf Jahren hat der Direktor des OLAF sich kein einziges Mal mit einem derartigen Ersuchen an den Ausschuss gewendet. Hingegen hat der Ausschuss auf Wunsch des Direktors in den Anfangszeiten des Amtes den Direktor in Haushaltsangelegenheiten oder in der Frage der Einstellung von externem Führungspersonal unterstützt. Seitdem die Startphase des Amtes abgeschlossen ist, befasst sich der Ausschuss gezielter mit der Untersuchungstätigkeit, d. h. mit den Vorschriften, den Verfahren, dem Tätigkeitsprogramm und der Ressourcenzuweisung — auf diesen Gebieten dürfte er seine wichtigsten Beiträge geleistet haben.

(1) Bericht des Sachverständigenausschusses, Abschnitt 5.11.7: „Dieser letzte Punkt ist einerseits der interessanteste, andererseits aber auch der am wenigsten befriedigende Aspekt der OLAF-Reform. Einerseits ist ein Garant für die ordnungsgemäße und effiziente Durchführung der Untersuchungen des OLAF natürlich unerlässlich. Die für die Mitglieder des Überwachungsausschusses genannten Eignungsvoraussetzungen zeigen deutlich das Bemühen, dem Ausschuss den Charakter einer richterlichen Kontrollinstanz (vergleichbar einem Untersuchungsrichter) zu geben, die in der Lage ist, die Untersuchungstätigkeit mit dem nötigen Sachverstand zu bewerten. Aber genau da liegt das Problem, weil diese quasi-richterliche Funktion einer Gruppe übertragen wird, deren Autorität und Status, bei allem Respekt für die zukünftigen Kandidaten, angezweifelt werden kann.“

(2) Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

Die politischen Entscheidungsträger auf Ebene der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten sind sich des Problems der Rechtmäßigkeitskontrolle nunmehr bewusst und haben mehrere Lösungsvorschläge formuliert. Einige davon betreffen den Überwachungsausschuss nicht unmittelbar, da sie vorsehen, dass das Referat „Richter und Staatsanwälte“ die interne Kontrolle übernehmen soll, oder dass die EU-Gerichte diese Kontrolle ausüben sollen, oder auch, dass diese Kontrolle nach dem Vorbild des Anhörungsbeauftragten in Wettbewerbsangelegenheiten erfolgen sollte.<sup>(3)</sup>

Gleichwohl wurde auch vorgeschlagen, die Kompetenzen des Überwachungsausschusses um die Befugnis zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungsabläufe zu erweitern.<sup>(4)</sup> Das bedeutet, dass der Überwachungsausschuss eine neue Aufgabe bekäme, die die derzeitige Verordnung ihm verwehrt. Der Überwachungsausschuss hat Bedenken gegen diese Lösung. Wie er bereits in einer früheren Stellungnahme darauf hingewiesen hat, darf „die Unabhängigkeit der Untersuchungen des OLAF nicht in Frage gestellt werden, indem dem Ausschuss Entscheidungsbefugnisse bezüglich der Durchführung der Untersuchungen übertragen werden. Dies brächte zudem eine Änderung der rechtlichen Stellung des Ausschusses mit sich, da es die ständige Anwesenheit seiner Mitglieder erforderlich machen würde.“<sup>(5)</sup>

Die Hauptstärke des Ausschusses ergibt sich aus seiner Zusammensetzung (unabhängige Persönlichkeiten, die in ihren Ländern hochrangige Aufgaben im Zusammenhang mit den Tätigkeitsbereichen des OLAF wahrnehmen), die auch seine Arbeitsweise (monatliche Sitzungen) bestimmt: seine Bewertungen sind unabhängig und unparteiisch. Wenn ihm die Aufgabe übertragen werden sollte, im Verlauf der Untersuchungen bestimmte Entscheidungen zu treffen, müsste er notwendigerweise zu einem ständigen, in das Gefüge der Gemeinschaftsinstitutionen eingebundenen Gremium umgewandelt werden: er hätte dann zwar mehr Befugnisse, wäre aber in seiner Unabhängigkeit und Unparteilichkeit geschwächt.

Aus diesem Grund hat der Ausschuss die Einrichtung eines „Anwalts in der Untersuchungsphase“ (avocat des libertés) vorgeschlagen, der ihn bei der Wahrnehmung seiner neuen Aufgaben unterstützen würde. Dieser Anwalt wäre beim Sekretariat des Ausschusses angesiedelt und würde dessen Stellungnahmen zu den gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 an den Direktor des OLAF gerichteten Beschwerden sowie zu den Anträgen prüfen, die von Untersuchungen betroffene Personen an den Ausschuss richten. Die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen diesem Anwalt und dem OLAF würden in einer Vereinbarung zwischen dem Ausschuss und dem Amt festgeschrieben, und das OLAF hätte die für eine wirksame interne Kontrolle erforderliche Struktur einzurichten.<sup>(6)</sup>

(3) Bericht des House of Lords „Strengthening OLAF“, HL paper 139, Abschnitte 87 und 108.

(4) Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (KOM(2004)103) die Artikel 7 Absatz 7, 11 und 14. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Dezember 2003 zur Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (A5-0393/2003), Ziff. 52, 53, 54. Französische Nationalversammlung, Informationsbericht Nr. 1533 über die Fehlentwicklungen im Europäischen Betrugsbekämpfungsamts, Punkt 4 des Entschließungsentwurfs.

(5) Stellungnahme Nr. 1/2004 zu den Vorschlägen zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, S. 3.

(6) Stellungnahmen Nr. 3/2003 und Nr. 1/2004.

Der Umstand, dass das OLAF im System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft eine Übergangslösung darstellt, führt zu Schwierigkeiten bei der Gestaltung der Beziehungen des Amtes zu seinen Partnern; auf diese Schwierigkeiten wiederum geht ein Großteil der Probleme zurück, die seine operative Arbeit aufwirft. Eine umfassende und in sich schlüssige Lösung wird es nur dann geben, wenn die Kompetenzen der einzelnen Akteure in der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Staatsanwaltschaft gebündelt werden. Bis dahin empfiehlt es sich jedoch, auf diese Kohärenz mit konkreten Vorschlägen hinzuwirken, die darauf abzielen, die Unklarheiten und Kompetenzkonflikte im Zusammenhang mit den operativen Tätigkeiten des Amtes zu beheben. Der Überwachungsausschuss hat von Anfang an die Meinung vertreten, ein zentrales Problem sei die Regelung der Beziehungen des Amtes zu den anderen Akteuren des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, d. h. nicht nur zu den nationalen Justizbehörden sowie den Disziplinar- und/oder sonstigen Verwaltungsinstanzen der Gemeinschaft, an die das Amt Untersuchungsberichte richtet oder die es unterstützt, sondern auch Europol und Eurojust<sup>(1)</sup>, deren Befugnisse erweitert werden sollen. Angesichts dieser Perspektiven wäre es angebracht, dem Überwachungsausschuss eine interinstitutionell angelegte Koordinierungsaufgabe zu übertragen.

**Empfehlung 6: Den Überwachungsausschuss ausdrücklich beauftragen, für die interinstitutionelle Koordinierung der operativen Akteure des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft Sorge zu tragen, mit dem Ziel, Unklarheiten und Kompetenzkonflikten vorzubeugen.**

Was seinen eigenen Status betrifft, macht der Überwachungsausschuss die Organe erneut darauf aufmerksam, dass er über die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel verfügen muss, und zwar hinsichtlich der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, die regelt, welche Informationen ihm zu übermitteln sind, als auch hinsichtlich seiner administrativen und budgetären Stellung, die ihm ein reibungsloses Funktionieren ermöglichen soll.<sup>(2)</sup> Insbesondere ist daran zu erinnern, dass der Überwachungsausschuss kein Ausschuss der Kommission ist, sondern ein unabhängiges Gremium, das allen Organen Bericht erstattet. Um dieses besondere Merkmal stärker zu verankern, sollte die Stellung der Mitglieder des Ausschusses präzisiert werden. Die Funktionsweise des Ausschusses und sein Sekretariat (Sitz, Einstellung und Laufbahntwicklung der Mitarbeiter, Budget usw.) sollte in keiner Abhängigkeit zu den kontrollierten Organen stehen.<sup>(3)</sup>

## SCHLUSSFOLGERUNG

Der am 28. Oktober 2004 in Rom unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa eröffnet konkrete Aussichten auf eine Weiterentwicklung des derzeitigen Systems zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Artikel III.273 sieht

(1) Siehe insbesondere: Schreiben des Überwachungsausschusses an Herrn Vitorino vom 10. Mai 2001; Stellungnahme Nr. 2/2002 des Überwachungsausschusses vom 12. März 2002 zum Grünbuch der Kommission, Abschnitt II.2; Stellungnahme Nr. 2/2003 des Überwachungsausschusses vom 18. Juni 2003 zur Bewertung des OLAF (Artikel 15), Abschnitt IV.4.

(2) Stellungnahme Nr. 3/2003 des Überwachungsausschusses vom 22. Oktober 2003 zu den Vorschlägen der Organe für eine Stärkung der Rolle des Überwachungsausschusses.

(3) Stellungnahme Nr. 2/2003 vom 18. Juni 2003 zum Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Betrugsbekämpfungsamtes (OLAF).

vor, dass ein Europäisches Gesetz die Modalitäten der Arbeit von Eurojust regeln wird<sup>(4)</sup>, insbesondere die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen und deren Koordinierung. Nach Artikel III.274 kann ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden, die — gegebenenfalls in Verbindung mit Europol — für diese Aufgaben sowie auch für die Anklageerhebung zuständig wäre. Es ist nicht auszuschließen, dass beide Artikel zeitgleich umgesetzt werden.

Bei der Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission sollte diesen Perspektiven Rechnung getragen und die Änderung als Übergang zwischen dem derzeitigen und dem künftigen, auf der Staatsanwaltschaft beruhendem System betrachtet werden. Auch die Ergebnisse des Verwaltungsaudits, das der Rechnungshof derzeit vorbereitet, und die bisherigen Stellungnahmen der Institutionen<sup>(5)</sup> sollten vom Gesetzgeber bei der Ausarbeitung von vorläufigen Lösungen für diese Übergangszeit berücksichtigt werden.

Insbesondere muss die strafrechtliche Relevanz der Untersuchungen des Amtes berücksichtigt werden, da nunmehr die Verfassung die Möglichkeit der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft für Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung von Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts vorsieht und somit bestätigt, dass die Untersuchungen des OLAF in Strafverfahren münden können.

Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sieht vor, dass Untersuchungsergebnisse und im Rahmen einer Untersuchung erlangte Informationen (Artikel 9 und 10) strafrechtlich relevant sein können, und schreibt für die Untersuchungen strengere Vorschriften und Grundsätze als diejenigen fest, die für die Untersuchungen gelten, die nach Maßgabe des Statuts durchgeführt werden (Erwägungsgrund 10). Gleichwohl entfalten diese Bestimmungen keine hinreichende Wirkung. Es gilt daher, den Übergang zur Europäischen Staatsanwaltschaft vorzubereiten und zu diesem Zweck die neuen Statutsbestimmungen (Artikel 86 und Anlage IX, insbesondere Artikel 2)<sup>(6)</sup> zu ergänzen und eine striktere Einhaltung der Grundrechte sicherzustellen.

(4) Artikel III.273.1: „In diesem Zusammenhang werden der Aufbau, die Arbeitsweise, der Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Eurojust durch Europäisches Gesetz festgelegt. Zu diesen Aufgaben kann Folgendes gehören:

- a) Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen sowie Vorschläge zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen, die von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, insbesondere bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union;
- b) Koordinierung der unter Buchstabe a genannten Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen;
- c) Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit, unter anderem auch durch die Beilegung von Kompetenzkonflikten und eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz.“

(5) Parlament, Rat, Kommission, Rechnungshof, Gerichtshof und Gericht Erster Instanz, Bürgerbeauftragter, aber auch Überwachungsausschuss.

(6) Artikel 2.1: „Die Bestimmungen von Artikel 1 dieses Anhangs (die das OLAF betreffen) gelten sinngemäß auch für Verwaltungsuntersuchungen der Anstellungsbehörde“. Auf diese Weise wird nicht nur die potenzielle strafrechtliche Finalität der OLAF-Untersuchung übergangen; es wird auch schwierig, zwischen Rolle und Wesen der OLAF-Untersuchungen einerseits und der Untersuchungen der Anstellungsbehörde, insbesondere des IDOC, andererseits zu unterscheiden, zumal die Rechtsmittel gleichgestellt wurden.

Auch die Ergebnisse des Audits, das der Rechnungshof durchführen wird, müssen bei Orientierungen für diesen Übergang ausgearbeitet werden und Maßnahmen zur Verbesserung der internen Organisation und der Beziehungen des OLAF zu seinen Partnern ergriffen werden.

Damit könnte ein Großteil der Schwierigkeiten, mit denen das Amt bislang konfrontiert ist, zum Teil gelöst und der Übergang zur Europäischen Staatsanwaltschaft erleichtert werden.

---

## EMPFEHLUNGEN

- Empfehlung 1:** Schaffung einer Struktur, in der die mit unabhängigen Aufgaben beauftragten Dienste von den Diensten getrennt sind, die „Kommissionsaufgaben“ wahrnehmen, und Klärung der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Olaf und den Generaldirektionen und Diensten der Kommission auf dem Gebiet der Amtshilfe (Vereinbarungen);
- Empfehlung 2:** Ausarbeitung einer den Aufgaben der Beamten und Zeitbediensteten angemessenen Personalregelung;
- Empfehlung 3:** Ausarbeitung einer Finanzregelung für das Amt, die der unabhängigen Ausübung der Untersuchungsbefugnis nicht im Wege steht;
- Empfehlung 4:** genaue Festlegung der Aufgaben des OLAF, seiner Rechtsstellung und seiner Beziehungen zu seinen Partnern sowie seiner Rolle in den verschiedenen Verfahren <sup>(1)</sup>, insbesondere den Disziplinarverfahren; Regelung der Unterstützungstätigkeit des OLAF gegenüber den Justizbehörden und Festlegung des Rechtsrahmens dieser Tätigkeit;
- Empfehlung 5:** Damit der strafrechtlichen Finalität der Untersuchungen verstärkt Rechnung getragen wird, wiederholt der Überwachungsausschuss die in seinem ersten Tätigkeitsbericht <sup>(2)</sup> formulierte Empfehlung, für die einzelnen Untersuchungsphasen hinreichend genaue interne Verfahrensvorschriften aufzustellen, die gewährleisten, dass die bereits festgeschriebenen Grundsätze eingehalten werden;
- Empfehlung 6:** Den Überwachungsausschuss ausdrücklich beauftragen, für die interinstitutionelle Koordinierung der operativen Akteure des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft Sorge zu tragen, mit dem Ziel, Unklarheiten und Kompetenzkonflikten vorzubeugen.

<sup>(1)</sup> Empfehlung Nr. 8 des Berichts nach Artikel 15 der Kommission: „Die Kommission empfiehlt den Abschluss von Vereinbarungen, mit denen die konkrete Verteilung der Aufgaben zwischen dem Amt und den Disziplinarinstanzen geklärt wird.“

<sup>(2)</sup> Vorschlag P4; dieser Vorschlag wurde in den folgenden Berichten wiederholt.

## ANHANG I

**Empfehlungen im Tätigkeitsbericht 1999 - 2000**

**P1:** Folglich unterstreicht der Überwachungsausschuss die Notwendigkeit, die Bemühungen des OLAF um die Schaffung und Einsetzung der Verwaltungsstrukturen und der internen Regelungen, die seiner Autonomie entsprechen, insbesondere im Sinne der Schlussfolgerungen des Rates Ecofin vom 17. Juli 2000 (siehe Ziffer 12), zu unterstützen. Er hält es in der Tat für unerlässlich, auf diese Weise die dezentrale Wahrnehmung der in der Haushaltsordnung (Anweisungsbefugter, Rechnungsführer, Finanzkontrolleur, Vergabebeirat) und im Statut (Anstellungsbehörde, Personalrat, Paritätischer Ausschuss) vorgesehenen Aufgaben zu gestatten.

**P2:** Was die Mitwirkung des OLAF an der Konzeption und Vorbereitung der legislativen Initiativen anbelangt, hält es der Überwachungsausschuss für zweckmäßig, dass die Struktur des OLAF so konzipiert werde, dass jedwede Interferenz vermieden wird, die die operationelle Unabhängigkeit bei den Untersuchungen zu schwächen droht.

**P3:** Der Überwachungsausschuss vertritt die Auffassung, dass die nachfolgenden Zweideutigkeiten mit der größten Dringlichkeit auf der geeigneten rechtlichen Ebene angesprochen werden müssen:

- Geltungsbereich von Artikel 280 EGV;
- Zusammenspiel der internen Untersuchungen des OLAF mit den Disziplinarverfahren und Vereinbarkeit eines interinstitutionellen Untersuchungsorgans mit eigenständigen Disziplinarverfahren jedes Organs und jeder Einrichtung;
- Geltungsbereich der Untersuchungen des OLAF im Hinblick auf die Mitglieder des Parlaments;
- Fehlen eines effektiven Verfahrens für das Auslösen der finanziellen Haftung.

Überdies ist der Überwachungsausschuss der Auffassung, dass die Aufgabe des OLAF auf dem Gebiet der internen Untersuchungen ein wesentlicher Schwerpunkt des Amtes sein muss. Dieser Schwerpunkt muss um ein Team herum gebildet werden, das auf einer hinreichend hohen Ebene der Hierarchie angesiedelt ist und die notwendigen Kompetenzen in diesen spezifischen Bereichen — insbesondere Betrugsbekämpfung, öffentliches Auftragswesen sowie Haushalts- und Rechnungsführung — aufweist. Schließlich muss im Stellenplan des OLAF der spezifische Charakter dieser Aufgabe deutlich hervorgehoben werden.

**P4:** Der Überwachungsausschuss empfiehlt, dass die folgenden — noch in Vorbereitung befindlichen — Maßnahmen zügig konkretisiert werden:

- Festlegung und Durchführung einer reaktiven und pro-aktiven Politik der Untersuchungen auf der Grundlage der Sammlung und der Analyse aller verfügbaren Informationen über das wirtschaftliche und kriminelle Umfeld des Betrugs zu Lasten der finanziellen Interessen der Union;
- rationellere Gestaltung des Ablaufs der Untersuchungen und der Erstellung von Berichten (in Zusammenarbeit mit Richtern/Staatsanwälten, die vom OLAF auf der Grundlage ihrer Kompetenz im Bereich des Strafverfahrensrechts rekrutiert werden);
- Neuorganisation der Systeme für die Registrierung der Vorgänge und der Unterlagen und Normung der Vorlage der Dossiers;
- Festlegung von präzisen und detaillierten Verfahrensregeln für die verschiedenen Phasen der Untersuchung.

**P5:** Der Überwachungsausschuss ist vorerst der Auffassung, dass Maßnahmen im Bereich der internen Organisation des OLAF - z. B. Einsetzung einer Gruppe von Richtern/Staatsanwälten — unverzüglich ergriffen werden müssen, um die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen zu verstärken. Derartige Maßnahmen würden ferner das Entstehen einer europäischen Justizkultur begünstigen.

Parallel dazu unterstützt der Überwachungsausschuss uneingeschränkt die Initiative der Kommission, der Regierungskonferenz die Schaffung des Rechtsrahmens vorzuschlagen, der die Einsetzung einer europäischen Staatsanwaltschaft gestattet, wie auch die Forderungen des Europäischen Parlaments, insbesondere nach Einsetzung eines europäischen Staatsanwalts für die internen Untersuchungen und verweist diesbezüglich auf die dem vorliegenden Bericht beigefügten Stellungnahmen Nr. 5/1999 und Nr. 2/2000.

## ANHANG II

**Vorschläge im Tätigkeitsbericht 2000 — 2001**

Der Überwachungsausschuss unterstützt die vom OLAF geplanten Maßnahmen zur Festigung seiner Haushalts- und Verwaltungsautonomie (interne Vorschriften, spezifische Strukturen) und zur Anpassung der Verwaltung der Untersuchungen an die Weiterentwicklung seiner Methoden (Handbuch, CMS-System).

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Empfehlungen, die er im ersten Tätigkeitsbericht an die Organe gerichtet hat, im Wesentlichen Gehör gefunden haben (siehe Kapitel I).

Die interne Umstrukturierung des OLAF erfolgt derzeit entsprechend den Orientierungen des ersten Tätigkeitsberichts. Der Überwachungsausschuss billigt die bereits ergriffenen Maßnahmen und empfiehlt, ihre weitere Umsetzung voranzutreiben, damit die Wirkungen bald beurteilt werden können. Das gilt insbesondere für

- die Konzipierung und Umsetzung einer proaktiven und reaktiven Untersuchungspolitik: Einbeziehung der Direktion „Intelligence“ und des „execution office“ in die Ausarbeitung des Arbeitsprogramms, die Festlegung der Prioritäten und der Kriterien für die Auswahl der Dossiers sowie in die konkrete Erfüllung dieser Aufgaben,
- die Einbeziehung des Referats „Richter/Staatsanwälte“ in den Untersuchungsprozess (von der Entscheidung, eine Untersuchung einzuleiten, bis hin zu den Folgemaßnahmen) und Festlegung seiner Zuständigkeiten im OLAF-Handbuch,
- die größere Sichtbarkeit des Aufgabenschwerpunkts „interne Untersuchungen“: Berücksichtigung des besonderen Auftrags, der ausschließlichen Zuständigkeit und der erweiterten Kompetenzen des OLAF auf dem Gebiet der organinternen Untersuchungen; Einrichtung einer genau definierten Struktur mit dem notwendigen qualifizierten Personal auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung, der Finanzkriminalität und des öffentlichen Auftragswesens,
- die Präzisierung des Auftrags des OLAF auf dem Gebiet der externen Untersuchungen und der Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden: Einrichtung einer entsprechenden Struktur und Einstellung von qualifiziertem Personal (auf der Grundlage einer bereits in Angriff genommenen Bestandsaufnahme).

Die Vorschläge des Ausschusses zur institutionellen Stellung des OLAF ergänzen die bereits ergriffenen Maßnahmen:

**P1: Koordinierung der Maßnahmen zur Stärkung der Legitimität und Effizienz der OLAF-Untersuchungen**

Die Maßnahmen zur Stärkung der Legitimität und Effizienz der OLAF-Untersuchungen — interne Neuorganisation, Staatsanwalt für interne Untersuchungen, Europäische Strafverfolgungsbehörde; strafrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen — haben alle das gleiche Ziel und sind komplementär zu gestalten.

**P2: Anwendung in den Organen und Einrichtungen der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Pflicht zur Zusammenarbeit**

Die Organe sollten Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (Unterrichtungspflicht) systematischer anwenden. Jede Verzögerung bei der Mitteilung von Informationen kann Verjährungen zur Folge haben. Außerdem sollte das OLAF von jeder internen Untersuchung informiert werden, die unter seine Zuständigkeit fallende Tatbestände betrifft, und zwar auch dann, wenn das betreffende Organ der Auffassung ist, eine OLAF-Untersuchung erübrige sich. Generell sollten die Überlegungen über die Verknüpfung der OLAF-Untersuchungen mit den internen Verfahren der Organe (administrative Untersuchungen, Disziplinarverfahren usw.) fortgesetzt werden.

**P3: Ergänzung der Vorschriften zur Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF**

Die Beziehungen zwischen dem OLAF und der Kommission sind auf der Grundlage einer konstruktiven Auslegung des Doppelauftrags des OLAF in einem Entwurf für einen Verhaltenskodex definiert worden. Diese Definitionen müssen nicht nur praktisch, sondern auch durch Regelungen umgesetzt werden. Die Organe sollten daher die notwendigen Reformen des Beamtenstatuts und der Haushaltsordnung vorantreiben.

**P4: Transparente Informationspolitik des OLAF gegenüber den Organen**

Die Leitlinien für die Kommunikationspolitik des OLAF müssten zu transparenten und berechenbaren Beziehungen zu den Organen auf diesem Gebiet beitragen. Das OLAF muss auf der Grundlage dieser Leitlinien in einen Dialog mit den Organen treten.