

Amtsblatt der Europäischen Union

C 419



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen 21. November 2014

57. Jahrgang

Inhalt

III *Vorbereitende Rechtsakte*

RECHNUNGSHOF

2014/C 419/01

Stellungnahme Nr. 6/2014 (*gemäß Artikel 325 AEUV*) zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Einsetzung eines Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien 1

DE

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 6/2014

(gemäß Artikel 325 AEUV)

zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Einsetzung eines Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien

(2014/C 419/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 325 Absatz 4,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission ⁽¹⁾,

gestützt auf das beim Hof am 16. Juli 2014 eingegangene Ersuchen des Europäischen Parlaments um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag,

gestützt auf das beim Hof am 25. Juli 2014 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Einleitung

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist eine Generaldirektion der Kommission, die im Hinblick auf ihre Untersuchungsarbeit allerdings funktional unabhängig ist ⁽²⁾. Das Amt führt administrative Untersuchungen durch, ist aber keine Polizei- oder Justizbehörde. Das Amt ist jedoch befugt, seine Berichte zwecks Ergreifung weiterer Maßnahmen direkt an die nationalen Behörden zu richten.

2. Seit Oktober 2013 unterliegen die Untersuchungen, die das OLAF zum Zwecke der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union durchführt, einem teilweise überarbeiteten Rechtsrahmen ⁽³⁾. Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 ⁽⁴⁾ (im Folgenden „die OLAF-Verordnung“) ersetzte zwei Verordnungen ⁽⁵⁾, die seit 1999, als das Amt geschaffen wurde, gültig waren.

⁽¹⁾ COM(2014) 340 final vom 11. Juni 2014.

⁽²⁾ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

⁽³⁾ Zwecks Durchführung seiner Untersuchungen kann sich das Amt nicht allein auf die neue OLAF-Verordnung stützen. Selbst nach der Reform von Oktober 2013 sind nach wie vor zusätzliche Rechtsgrundlagen nötig, um das Amt zur Durchführung von Untersuchungen in besonderen Fällen zu ermächtigen, sowohl im Hinblick auf externe Untersuchungen in den Mitgliedstaaten als auch im Hinblick auf interne Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU, z. B. die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

⁽⁴⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1) und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 8).

3. Mit dem Kommissionsvorschlag, der Gegenstand dieser Stellungnahme ist, sollen die vorhandenen Verfahrensgarantien für von einer Untersuchung betroffene Personen (in der OLAF-Verordnung als „Betroffene“ bezeichnet⁽¹⁾) gestärkt werden. Die Kommission schlägt die Einsetzung eines Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien (im Folgenden „der Kontrollbeauftragte“) vor, der zwei Aufgaben wahrnehmen soll:

- a) Der Kontrollbeauftragte prüft Beschwerden Betroffener wegen Verletzung der in der OLAF-Verordnung vorgesehenen Verfahrensgarantien und legt dem Generaldirektor des OLAF nicht verbindliche Empfehlungen zu diesen Beschwerden vor.
- b) Der Kontrollbeauftragte erteilt dem OLAF im Rahmen einer internen Untersuchung die Genehmigung zur Durchsichtung des Büros eines Mitglieds eines EU-Organs in den Räumlichkeiten des Organs oder zur Anfertigung von Kopien von dort befindlichen Unterlagen oder Datenträgern.

4. Laut dem Kommissionsvorschlag würden der Kontrollbeauftragte und sein Stellvertreter vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission im gegenseitigen Einvernehmen ernannt und ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnehmen.

5. Der Hof hat den Kommissionsvorschlag vor dem Hintergrund der Empfehlungen geprüft, die er in seinen Stellungnahmen Nr. 6/2011⁽²⁾ und Nr. 8/2012⁽³⁾ auf der Grundlage der in seinem Sonderbericht Nr. 2/2011 zur Verwaltung des Amtes⁽⁴⁾ enthaltenen Bemerkungen vorgelegt hat. Angesichts der Tatsache, dass die Umsetzung der Reform 2013 noch nicht abgeschlossen ist und die einschlägigen Erfahrungen mit der neuen Regelung daher noch begrenzt sind, war es nach Ansicht des Hofes zu früh, um in dieser Stellungnahme auf die Auswirkungen der neuen Regelung auf die Arbeitsweise des Amtes eingehen zu können.

Unabhängige Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungen des OLAF

6. In seiner Stellungnahme zu dem Kommissionsvorschlag des Jahres 2011 zur Änderung der OLAF-Verordnung hob der Hof die Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit laufender Untersuchungen des OLAF hervor⁽⁵⁾. Damit eine solche Kontrolle ihre Wirkung entfalten kann, muss sie von einer vom OLAF unabhängigen Stelle oder Person durchgeführt werden, die zur Abgabe verbindlicher Stellungnahmen befugt ist. Damals regte der Hof an, die Funktion eines Überprüfungsbeauftragten einzurichten, der weder vom Generaldirektor des OLAF ernannt werden noch ihm hierarchisch unterstellt sein sollte⁽⁶⁾.

7. Der Hof begrüßt die Tatsache, dass nach Maßgabe des derzeitigen Kommissionsvorschlags die Unabhängigkeit des Kontrollbeauftragten vom OLAF durch einen interinstitutionellen Prozess seiner Ernennung und ggf. der Entbindung von seinen Pflichten gewahrt würde. Die Einführung einer solchen externen Kontrollfunktion würde im Vergleich mit dem gegenwärtigen Kontrollverfahren für einzelne laufende Untersuchungen, das einen rein internen Mechanismus darstellt⁽⁷⁾, eine erhebliche Verbesserung bedeuten.

8. In Artikel 9c Absatz 1 des Verordnungsentwurfs schlägt die Kommission vor, dass die Bewerber für die Position des Kontrollbeauftragten oder seines Stellvertreters „die erforderlichen Qualifikationen besitzen“ sollten. Der Hof empfiehlt, in der Verordnung vorzusehen, dass der Kontrollbeauftragte und sein Stellvertreter aus einem Kreis von Personen ausgewählt werden, an deren Unabhängigkeit kein Zweifel besteht und die die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, um ein richterliches Amt zu bekleiden.

9. Der Hof empfiehlt, die Unabhängigkeit des Kontrollbeauftragten noch weiter zu verstärken. Entgegen dem vorgeschlagenen Wortlaut des Artikels 9c Absatz 1 des Verordnungsentwurfs sollten weder der Kontrollbeauftragte noch sein Sekretariat administrativ der Kommission oder einem anderen an der Ernennung des Kontrollbeauftragten beteiligten Organ unterstellt sein. Der Kontrollbeauftragte sollte über genügend Personal verfügen, um seine Aufgaben effektiv ausführen zu können. Die dem Kontrollbeauftragten und seinem Sekretariat bereitgestellten Mittel sollten in eine eigene Haushaltslinie eingestellt werden.

Handlungsspielraum des Kontrollbeauftragten in seiner beratenden Funktion

10. In seiner Stellungnahme Nr. 6/2011 wies der Hof darauf hin, dass die Kontrolle laufender Untersuchungsmaßnahmen besonders notwendig in Fällen ist, in denen die Betroffenen zur Wahrung der Vertraulichkeit der Untersuchung nicht darüber informiert sind, dass sie Gegenstand einer Untersuchung sind. Nach Maßgabe des derzeitigen Kommissionsvorschlags muss der Kontrollbeauftragte nur dann tätig werden, wenn ein Betroffener Kenntnis davon erlangt hat, dass er Gegenstand einer Untersuchung ist und eine Beschwerde in Verbindung mit den im Rahmen der Untersuchung ergriffenen Maßnahmen eingelegt hat.

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 2 Absatz 5 der OLAF-Verordnung ist „Betroffener“ jede Person oder jeder Wirtschaftsteilnehmer, die bzw. der im Verdacht steht, Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen zu haben, und daher Gegenstand einer Untersuchung des Amtes ist.

⁽²⁾ ABl. C 254 vom 30.8.2011, S. 1.

⁽³⁾ ABl. C 383 vom 12.12.2012, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. C 124 vom 27.4.2011, S. 9.

⁽⁵⁾ Siehe Ziffer 15 und Ziffern 37-40 der Stellungnahme Nr. 6/2011.

⁽⁶⁾ Der Hof empfahl, dass der vorgeschlagene Überprüfungsbeauftragte nicht nur verbindliche Stellungnahmen auf Antrag von Betroffenen abzugeben habe, sondern auch befugt sein solle, derartige Stellungnahmen in allen Fällen abzugeben, in denen der Generaldirektor des OLAF beabsichtigt, Informationen an die nationalen Justizbehörden weiterzuleiten, oder in denen Untersuchungen seit mehr als zwei Jahren laufen.

⁽⁷⁾ Gemäß Artikel 17 Absatz 7 der OLAF-Verordnung richtet der Generaldirektor des OLAF ein internes Beratungs- und Kontrollverfahren einschließlich einer Rechtmäßigkeitsprüfung ein.

11. Hingegen kann der Kontrollbeauftragte nicht aus eigener Initiative tätig werden, wenn ein Betroffener von einer Untersuchung nicht in Kenntnis gesetzt wurde. Gemäß Artikel 9 der OLAF-Verordnung ist das Amt unter gewissen Umständen von seiner Pflicht entbunden, einen Betroffenen davon in Kenntnis zu setzen, dass er Gegenstand einer Untersuchung ist, ebenso wie von der Pflicht, einem Betroffenen Gelegenheit zu geben, sich zu den ihn betreffenden Sachverhalten zu äußern, bevor sich namentlich auf diese Person beziehende Schlussfolgerungen gezogen werden. Infolgedessen wäre der Kontrollbeauftragte nach dem Wortlaut des Kommissionsvorschlags nicht in der Lage, in all jenen Fällen tätig zu werden, in denen die wichtigsten in Artikel 9 vorgesehenen Verfahrensgarantien im Verlauf der Untersuchung ausgesetzt werden.

12. Eine weitere Einschränkung des Handlungsspielraums des Kontrollbeauftragten ergibt sich dadurch, dass er nach Maßgabe des Kommissionsvorschlags lediglich damit befasst wäre, die Beachtung der in Artikel 9 der OLAF-Verordnung niedergelegten Verfahrensgarantien sicherzustellen. Jedoch gibt es Bestimmungen in anderen Artikeln der Verordnung (z. B. in Artikel 10 die Verpflichtung des Generaldirektors sicherzustellen, dass jede Weitergabe fallbezogener Informationen an die Öffentlichkeit auf neutrale und unparteiische Weise erfolgt), deren Nichtbeachtung eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Rechte des Betroffenen bedeuten kann. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Untersuchungsmaßnahmen des OLAF auch die Rechte natürlicher Personen sowie von Wirtschaftsteilnehmern beeinträchtigen können, die nicht als Betroffene betrachtet werden, bei denen aber eine anders geartete Verbindung zu den Untersuchungsfällen besteht, wie etwa eine Zeugenvorladung.

13. Der **Hof empfiehlt**, die Befugnisse des Kontrollbeauftragten so auszustatten, dass er sich mit jedem vermeintlichen im Zusammenhang mit laufenden OLAF-Untersuchungen begangenen Verstoß gegen durch EU-Recht verbrieft Grundrechte oder Verfahrensgarantien befassen kann. In Fällen, in denen das Amt ausnahmsweise seiner Pflicht, einen Betroffenen darüber zu unterrichten, dass er Gegenstand einer laufenden Untersuchung ist, nicht nachkommt, sollte der Generaldirektor verpflichtet sein, den Rat des Kontrollbeauftragten einzuholen.

Vorherige Genehmigung für bestimmte Untersuchungsmaßnahmen durch den Kontrollbeauftragten

14. Der Hof begrüßt die Tatsache, dass der Generaldirektor des OLAF nach Maßgabe des Kommissionsvorschlags in Fällen, in denen das Amt beabsichtigt, im Rahmen einer internen Untersuchung von seiner Befugnis zur Durchsichtung des Büros eines Mitglieds eines EU-Organs in den Räumlichkeiten des Organs oder zur Anfertigung von Kopien von dort befindlichen Unterlagen oder Datenträgern Gebrauch zu machen, zuvor die Genehmigung des Kontrollbeauftragten einholen muss.

15. Der Kommission zufolge sollte der Kontrollbeauftragte die Rechtmäßigkeit der vom OLAF beabsichtigten Untersuchungsmaßnahme unparteiisch prüfen und sich vergewissern, dass sich das Ziel nicht mit weniger einschneidenden Mitteln erreichen lässt. Mit Blick auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung ist der Hof davon überzeugt, dass eine solche Prüfung nicht nur im Fall der Mitglieder von EU-Organen, sondern auch im Falle von EU-Bediensteten oder Wirtschaftsteilnehmern, die Gegenstand einer Untersuchung sind, vorgeschrieben sein sollte⁽¹⁾.

16. Abgesehen von der Durchsichtung eines Büros können im Verlauf einer OLAF-Untersuchung weitere Situationen entstehen, durch welche die Rechte Betroffener ebenfalls ernsthaft beeinträchtigt sein können; hier sind insbesondere die Weitergabe von Informationen über Betroffene an die nationalen Justizbehörden zu nennen oder die Unsicherheit aufgrund einer Untersuchung, die sich über eine lange Zeit erstreckt.

17. Der **Hof empfiehlt**, dass das Amt in allen Fällen, in denen es beabsichtigt, Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen, die vorherige schriftliche Genehmigung beim Kontrollbeauftragten einholen sollte. Der **Hof empfiehlt**, dass eine solche vorherige Genehmigung ferner immer dann vorgeschrieben sein sollte, wenn

- a) der Generaldirektor des OLAF gemäß Artikel 4 Absatz 6 der OLAF-Verordnung beabsichtigt, die Übermittlung der Informationen an das Organ, dem der Betroffene angehört, aufzuschieben;
- b) das Amt gemäß Artikel 9 Absatz 4 der OLAF-Verordnung beabsichtigt, sich namentlich auf eine Person beziehende Schlussfolgerungen zu ziehen, bevor dieser Person Gelegenheit gegeben wird, sich zu den sie betreffenden Sachverhalten zu äußern;
- c) das Amt die Weitergabe von Informationen über einen Betroffenen an die nationalen Justizbehörden ins Auge fasst;
- d) das Amt beabsichtigt, eine Untersuchung über zwei Jahre hinaus weiterzuführen.

18. Außerdem **empfiehlt der Hof**, in der OLAF-Verordnung niederzulegen, dass die oben erwähnten Fälle Handlungen darstellen, die für einen Betroffenen mit Nachteilen verbunden sein könnten. Die Aufnahme einer derartigen Bestimmung würde es Betroffenen ermöglichen, ggfs. zwecks Verfügung einstweiliger Schutzmaßnahmen die Unionsgerichte anzufragen. Nach Auffassung des Hofes würden dadurch sowohl die Rechtmäßigkeit der OLAF-Untersuchungen gewährleistet als auch die Grundrechte der Personen, auf die sie sich beziehen, gewahrt.

⁽¹⁾ Nach den in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates festgelegten Modalitäten und Verfahren kann das Amt Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsteilnehmern vornehmen.

Schlussfolgerung

19. Der Hof misst dem Schutz der finanziellen Interessen der Union sowie der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union mit Blick auf das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Grundbedingungen verantwortungsvollen Verwaltungshandelns große Bedeutung bei. Voraussetzung hierfür ist ein gestärktes und effektiv vorgehendes Amt für Betrugsbekämpfung, und jede Reform muss sicherstellen, dass diese Stärke erhalten und ausgebaut, nicht aber untergraben wird.

20. Der Schutz der Individualrechte und folglich solide Verfahrensgarantien für Personen, die von OLAF-Untersuchungen betroffen sind, sind von fundamentaler Bedeutung. Die Erfahrung zeigt, dass gerechtfertigte Untersuchungshandlungen ganz erheblich infrage gestellt werden können, wenn die Garantien hinsichtlich der Beachtung der Rechte des Einzelnen als unzureichend empfunden werden.

21. Die uneingeschränkte Wahrung der Rechte des Einzelnen festigt nicht nur die Stellung des Amts als einer EU-Einrichtung, die in vollem Einklang mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit handelt, sondern ist letztendlich auch entscheidend für die Effektivität der OLAF-Untersuchungen. Die vom Hof in seiner Stellungnahme vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, diese Effektivität zu stärken.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 23. Oktober 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE