

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 404



Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

61. Jahrgang  
9. November 2018

Inhalt

## IV *Informationen*

INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

2018/C 404/01

Stellungnahme Nr. 2/2017 zum Evaluierungsbericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (Artikel 19) 1

DE



## IV

(Informationen)

## INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

**Stellungnahme Nr. 2/2017 zum Evaluierungsbericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(1)</sup> (Artikel 19)**

(2018/C 404/01)

## INHALT

	<i>Seite</i>
<b>Einleitung</b> .....	3
<b>Methodik</b> .....	4
<b>KAPITEL I</b> .....	4
Geltender Rechtsrahmen für die Tätigkeit des OLAF .....	4
Rolle des OLAF und rechtlicher Hintergrund .....	4
Dem OLAF zur Verfügung stehende Rechtsinstrumente .....	6
<b>KAPITEL II</b> .....	7
Ablauf der Untersuchungen: Auswirkungen der neuen Verordnung Nr. 883/2013 auf die Wirksamkeit der Untersuchungsdurchführung durch das OLAF .....	7
Einleitung von Untersuchungen: Ausdruck der Unabhängigkeit des OLAF .....	7
Durchführung der Untersuchungen: Untersuchungsmaßnahmen, zu denen das OLAF befugt ist .....	8
Zugang des OLAF zu Informationen .....	10
Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem OLAF .....	11
Dauer der OLAF-Untersuchungen: Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF .....	11
Abschluss der Untersuchungen: Abschlussbericht, Empfehlungen und Follow-up .....	12
<b>KAPITEL III</b> .....	13
Einhaltung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen und Recht auf gerichtliche Überprüfung .....	13
Einhaltung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien: Vorbemerkungen .....	13
Erforderliche Stärkung der Verfahrensrechte und -garantien in der neuen OLAF-Verordnung Nr. 883/2013: Artikel 9 der OLAF-Verordnung und seine Auswirkungen auf die internen und externen Untersuchungen ...	13
Recht auf gerichtliche Überprüfung .....	15

<sup>(1)</sup> Verordnung 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).

<b>KAPITEL IV</b> .....	16
Überwachung und Kontrolle der OLAF-Untersuchungen; Rolle des Überwachungsausschusses und dessen Zusammenarbeit mit anderen Organen .....	16
Allgemeine Anmerkungen .....	16
Rolle des Gerichtshofs .....	16
Rolle der einzelstaatlichen Justizbehörden .....	17
Beauftragter für die Kontrolle der Verfahrensgarantien .....	17
<b>KAPITEL V</b> .....	19
Rolle, Stellung und Befugnisse des Überwachungsausschusses und seines Sekretariats: Verordnung Nr. 883/2013 und Verordnung 2016/2030 .....	19
Auftrag des Überwachungsausschusses: allgemeine Anmerkungen .....	19
Aufgabenbereich des Überwachungsausschusses gemäß der neuen Verordnung und diesbezügliche Änderungen durch die Verordnung 2016/2030 .....	19
Die Rolle des Überwachungsausschusses und ihre Auslegung nach Maßgabe der Verordnung Nr. 883/2013 .....	20
Regelmäßige Überwachung der Untersuchungstätigkeit des OLAF .....	20
Unterstützung des OLAF-Generaldirektors durch den Überwachungsausschuss bei der Erfüllung der dem Generaldirektor obliegenden Pflichten: vorrangige politische Ziele, Leitlinien für Untersuchungsverfahren und jährlicher Managementplan .....	21
Status der Mitglieder des Überwachungsausschusses .....	21
<b>KAPITEL VI</b> .....	22
Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und ihre Auswirkungen auf die Untersuchungen des OLAF .....	22
Rolle des Überwachungsausschusses gegenüber der EUStA .....	24

## Einleitung

1. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde vor 18 Jahren im Jahr 1999 als Untersuchungsbehörde zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstiger widerrechtlicher Handlungen gegründet, die sich gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union richten. Von Beginn an wurden der Umfang und die Auswirkungen der Befugnisse und der Zusammensetzung des OLAF in gewissem Maße von der potenziellen Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft überschattet, zu deren Schaffung im Jahr 2001 die legislativen Arbeiten unter Leitung der Kommission und des Parlaments aufgenommen wurden.

Der Rat kündigte schließlich im Juni 2017 die Annahme der Verordnung zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa) bis zum Oktober 2017 unter der Voraussetzung an, dass das Parlament vorher zustimmt. Im Fall eines solchen Erlasses würde die Kommission sicherlich in Erwägung ziehen, die bestehende OLAF-Verordnung zu überprüfen, wobei sich allerdings Überschneidungen mit der laufenden Bewertung der Verordnung ergeben könnten. Daher würde eine tief gehende Analyse der Wechselwirkungen der Befugnisse und der Zusammensetzung des OLAF mit der zukünftigen EUSa über die Ziele dieser Stellungnahme hinausgehen. Angesichts der Geschichte des OLAF stehen dessen Untersuchungen seit jeher unter starkem Einfluss der zukünftigen Rolle, die die EUSa in der europäischen Justiz spielen würde. Daher werden Verweise hierauf in dieser Bewertung als unvermeidbar erachtet.

2. Im März 2016 hob die Kommission die Immunität des Generaldirektors des OLAF gegenüber der Gerichtsbarkeit auf. Damit reagierte sie auf einen Antrag der belgischen Justizbehörden auf Grundlage des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit. Gegen den Generaldirektor wurde in Belgien strafrechtlich ermittelt, da ihm vorgeworfen wurde, im Rahmen seines Amtes für das unrechtmäßige Abhören von Telefongesprächen während einer OLAF-Untersuchung verantwortlich zu sein<sup>(1)</sup>.

Diese äußerst ernste, beispiellose Situation erfordert eine genaue Überprüfung der Anwendung der Verordnung in Bezug auf die Untersuchungsmaßnahmen, zu denen das OLAF befugt ist, sowie in Bezug auf den Schutz der Grundrechte. Die Frage, wie die Grundsätze Unabhängigkeit, Überwachung, Rechtmäßigkeitsprüfung, Unparteilichkeit, Integrität, verantwortungsvolles Handeln und Rechenschaftspflicht, die oberste Priorität genießen, umgesetzt wurden, erforderte eine sorgfältige Berücksichtigung.

In Bezug auf die Aufhebung seiner Immunität hat der Generaldirektor Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union eingereicht und dabei die Aufhebung des Kommissionsbeschlusses mit der Begründung beantragt, die Maßnahme stelle seine Unabhängigkeit infrage<sup>(2)</sup>. Der Überwachungsausschuss ist mit den genauen Anträgen der Parteien an das Gericht, bei dem die Hauptklage des Generaldirektors anhängig ist, nicht vertraut. Durch die Angelegenheit wird zudem die Frage aufgeworfen, inwieweit die bestehenden Befugnisse des Überwachungsausschusses dazu geeignet sind, die Unabhängigkeit des OLAF zu schützen.

3. Seit 1999 wurde die OLAF-Verordnung zweimal geändert. Im September 2013 wurde die ursprüngliche Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 durch die Verordnung Nr. 883/2013 aufgehoben. Mit der Änderung wurde das Ziel verfolgt, die operative Effizienz des OLAF zu verbessern, seine Unabhängigkeit zu steigern und die Wahrung der Verfahrensrechte und -garantien während der Untersuchungen zu stärken.

Ohne den bei der Neufassung vorgesehenen Bewertungszeitraum abzuwarten, wurde die Verordnung Nr. 883/2013 drei Jahre später (im Oktober 2016) vorzeitig geändert, um Änderungen in Bezug auf die Unabhängigkeit des Sekretariats und den Haushalt des Überwachungsausschusses vorzunehmen. Die mit der Verordnung 2016/2030 angenommenen Änderungen führten zu unvorhergesehenen Beeinträchtigungen der Arbeit und der institutionellen Stellung des Überwachungsausschusses und dadurch auch der Eignung der Mechanismen für die Überwachung und die Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF.

Der Überwachungsausschuss wird in Kürze weitere Überlegungen zur zweiten Reform der Verordnung anstellen.

<sup>(1)</sup> Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 20. Juli 2016 in Rechtssache T-251/16 R, Generaldirektor des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung gegen Europäische Kommission (Sachverhalt des Ausgangsverfahrens waren „des allégations d'écoutes téléphoniques illégales“, siehe Rdnr. 15). In dem Beschluss wurde ein zweiter Antrag des Generaldirektors des OLAF zurückgewiesen, in dem der Präsident des Gerichts ersucht wurde, den Vollzug des Beschlusses dringend auszusetzen, um eine schwere und nicht wiedergutmachende Schädigung der Unabhängigkeit des OLAF-Generaldirektors sowie der Unabhängigkeit und der Arbeitsweise des OLAF zu verhindern.

<sup>(2)</sup> Ibid. Die endgültige Entscheidung ist noch beim Gerichtshof anhängig.

### Methodik

4. Die Hauptaufgabe des Überwachungsausschusses (regelmäßige Überwachung der Untersuchungsfunktion des OLAF zwecks Stärkung der Unabhängigkeit des Amtes) ist durch die neue Verordnung in gewissem Maße präzisiert worden: Laut der neuen Fassung hat der Überwachungsausschuss die „ordnungsgemäße Ausübung“ der dem OLAF durch die Verordnung übertragenen Zuständigkeiten zu überwachen<sup>(1)</sup>. Der Überwachungsausschuss ist jedoch der Auffassung, dass die vorgesehenen Überwachungsmechanismen nicht eindeutig festgelegt sind und insbesondere in Bezug auf die Anwendung der Verfahrensgarantien und den Schutz der Grundrechte Klärungsbedarf besteht.

Der Überwachungsausschuss ist sich im Klaren darüber, dass der Gesetzgeber die Ex-ante-Prüfung der Rechtmäßigkeit aus der Zuständigkeit des Überwachungsausschusses gestrichen hat, was Gegenstand des Urteils des Gerichtshofs in Rechtssache T-48/05 (Franchet und Byk gegen Kommission) war. Andererseits hat der Gerichtshof in seinem Urteil entschieden, dass der Überwachungsausschuss vor der Übermittlung der Untersuchungsberichte an die einzelstaatlichen Justizbehörden bezüglich der Frage des Schutzes der Grundrechte<sup>(2)</sup> zurate gezogen werden muss. Der Überwachungsausschuss vertritt die Ansicht, dass noch immer Bedarf an klaren Vorschriften über die Mechanismen besteht, anhand derer er die Untersuchungsfunktion des OLAF nach Abschluss der Untersuchungen zu bewerten hat.

5. Der Überwachungsausschuss hat im Januar 2017 auf der Grundlage seiner bei der regelmäßigen Überwachung der Untersuchungen gewonnenen Erfahrung und seiner Rolle die Prüfung folgender Punkte aufgenommen:

- 30 Stellungnahmen zu vom OLAF „abgelehnten“ Fällen,
- 3 abschließende Untersuchungsberichte zu abgeschlossenen Fällen,
- Berichte über Beschwerden, die zwischen 2014 und 2017 beim OLAF eingegangen sind,
- Informationen über Berichte und Empfehlungen des OLAF, die im Zeitraum 2014 bis 2016 an bestimmte Einrichtungen und Justizbehörden der Mitgliedstaaten weitergeleitet, aber von diesen nicht weiterverfolgt wurden,
- die vorrangigen politischen Ziele der Untersuchungstätigkeit und die jährlichen Arbeitspläne für den Zeitraum 2014 bis 2017,
- 218 Berichte über Untersuchungen im Zeitraum Januar 2017 bis April 2017, die mehr als 12 Monate andauerten.

Darüber hinaus hat der Überwachungsausschuss folgende Dokumente geprüft:

- beim Gerichtshof eingereichte Klagen mit Bezug zum OLAF,
- Entscheidungen des Europäischen Bürgerbeauftragten zu den OLAF betreffenden Beschwerden,
- die Berichte und Stellungnahmen vorheriger Überwachungsausschüsse.

Die Informationen, die dem Überwachungsausschuss für die Prüfung der Fallarbeit des OLAF übermittelt wurden, wurden vom OLAF ausgewählt.

### KAPITEL 1

#### Geltender Rechtsrahmen für die Tätigkeit des OLAF

##### Rolle des OLAF und rechtlicher Hintergrund

6. Der Zuständigkeitsbereich des OLAF und der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2013 werden in Artikel 325 Absatz 4 AEUV bestätigt, in dem den Organen die Befugnis übertragen wird, die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug zu ergreifen, um für einen wirksamen und angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der EU in allen Mitgliedstaaten und allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union zu sorgen. Die Verordnung Nr. 883/2013 sieht daher vor, dass das OLAF im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der EU Verwaltungsuntersuchungen durchführt.

<sup>(1)</sup> Siehe Artikel 15 Absatz 1 *in fine*.

<sup>(2)</sup> Siehe letzter Absatz von Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1073/1999 und Artikel 17 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung Nr. 883/2013. Siehe Artikel 13 Absatz 5 der Geschäftsordnung des OLAF-Überwachungsausschusses (ABl. L 308 vom 24.11.2011) über „Folgebmaßnahmen zu den vom Generaldirektor erteilten Informationen“, insbesondere in Bezug auf den Mechanismus, der mit dem OLAF zur Sicherstellung der Einhaltung der Grundrechte und Verfahrensgarantien bei „Fälle[n], bei denen Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats weiterzuleiten sind“, vereinbart wurde.

In Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 883/2013 wird dem OLAF die Pflicht übertragen, in den durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen Verwaltungsuntersuchungen durchzuführen, die dazu dienen, Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten. Zu diesem Zweck untersucht das Amt schwerwiegende Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union darstellen und die disziplinarisch und strafrechtlich geahndet werden können, oder eine Verletzung der entsprechenden Verpflichtungen der Mitglieder der Organe und Einrichtungen, der Leiter der sonstigen Stellen und der Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen, die nicht dem Statut unterliegen, darstellen.

In Artikel 1 Absatz 4 wird dem OLAF außerdem die Zuständigkeit übertragen, Verhalten zu untersuchen, das sich gegen die finanziellen Interessen der EU richtet. Damit werden Untersuchungen von anderem Fehlverhalten aus den Untersuchungen des Amtes ausgeschlossen. In der OLAF-Verordnung wurde jedoch bestätigt, dass die Zuständigkeit des Amtes sich über den Schutz der finanziellen Interessen hinaus auf alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrung der Interessen der Union gegenüber rechtswidrigen Handlungen erstreckt, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden könnten. Das OLAF kann auch Verwaltungsuntersuchungen einleiten, um zu untersuchen, ob ein Bediensteter oder ehemaliger Bediensteter gegen die ihm nach dem Personalstatut obliegenden Dienstpflichten verstoßen hat, wobei der Umfang der Untersuchungen laut der Verordnung nicht ausdrücklich auf Verhalten beschränkt ist, das sich gegen die finanziellen Interessen der EU richtet <sup>(1)</sup>.

In der Praxis konzentrieren sich die Untersuchungen des OLAF auf Betrug (d.h. auf den einschlägigen Straftatbestand). Gleichzeitig hat der Gesetzgeber die Möglichkeit vorgesehen, dass im Zuge der Verwaltungsuntersuchungen gesammelte Beweise an Justizbehörden der Mitgliedstaaten übermittelt werden können. Darüber hinaus spricht das OLAF Empfehlungen für spezifische Maßnahmen in einzelstaatlichen Disziplinar-, Verwaltungs-, Finanz- und/oder Strafverfahren aus. Das OLAF führt mithin Untersuchungen durch, die in einzelstaatlichen Strafverfahren fortgeführt werden können. Darüber hinaus haben die gesammelten Beweismittel denselben Wert wie die Beweise von Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten <sup>(2)</sup>.

In diesem Zusammenhang ist durch die Annahme der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen im Juli 2017 die strafrechtliche Zuständigkeit für den Schutz der finanziellen Interessen der EU erweitert und der Umfang der Untersuchungen des OLAF auf den Mehrwertsteuerbereich ausgedehnt worden. Dies wird Auswirkungen auf den Aufgabenbereich des OLAF haben.

7. Die Verordnung Nr. 883/2013 enthält verschiedene Verknüpfungen zwischen den Untersuchungen des OLAF und strafrechtlichen Untersuchungen. Dadurch werden die Untersuchungen des OLAF quasi zu einer Vorbereitungsphase etwaiger Strafverfahren <sup>(3)</sup>.

Künftige Untersuchungen des OLAF werden im Rahmen des engen Verhältnisses und des Informationsaustauschs mit der EUSTa direkt mit strafrechtlichen Ermittlungen verbunden sein <sup>(4)</sup>. Insbesondere dann, wenn das OLAF der EUSTa operative Unterstützung leistet <sup>(5)</sup> oder Verwaltungsuntersuchungen durchführt, wird dies künftig ausschließlich zum Zwecke von strafrechtlichen Untersuchungen und Verfahren in einem Mitgliedstaat erfolgen. Dafür wird es einer diesbezüglichen Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 bedürfen, damit die Verfahrensrechte und -garantien sowie die Vorschriften über die Beweiserhebung die Anforderungen der einschlägigen mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften widerspiegeln.

8. Im Vorschlag zur Errichtung der EUSTa sind weder das Mandat noch die Befugnisse des OLAF näher präzisiert worden. Wird der EUSTa-Vorschlag in seiner derzeitigen Fassung angenommen, wäre das OLAF zuständig für
  - a) Untersuchungen im Rahmen des derzeitigen Mandats in allen Mitgliedstaaten (auch in denen, die nicht an der EUSTa teilnehmen),
  - b) Untersuchungen über Delikte mit einem Schadensvolumen unterhalb des für die EUSTa festgelegten Schwellbetrags (allgemeiner Schwellbetrag von 10 000 EUR oder spezifischer Schwellbetrag von 10 Mio. EUR bei Mehrwertsteuerbetrug) in den an der EUSTa teilnehmenden Mitgliedstaaten und
  - c) Untersuchungen, mit denen die EUSTa das OLAF beauftragt, und für von der EUSTa angeforderte Maßnahmen.

Bezüglich der Fälle nach Buchstabe c ist noch nicht geklärt worden, ob das OLAF eine eigene Untersuchung einzuleiten oder aber in irgendeiner Form im verfahrensrechtlichen Rahmen der EUSTa tätig zu werden hätte. Der Überwachungsausschuss vertritt die Ansicht, dass diese grundlegenden Zuständigkeitsfragen in der OLAF-Verordnung vollständig geregelt werden müssen.

<sup>(1)</sup> Hierauf hat der Überwachungsausschuss bereits auf Seite 4 seiner Stellungnahme Nr. 4/2011 hingewiesen.

<sup>(2)</sup> Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(3)</sup> Verordnung Nr. 883/2013 — einschließlich Erwägungsgründe 6 und 29, Artikel 11 Absatz 2.

<sup>(4)</sup> Artikel 101 Absatz 1 des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (wie im Ratsdokument 9941/17 vom 30.6.2017).

<sup>(5)</sup> *Ibid.*, Artikel 101 Absatz 3 Buchstabe a.

Bei einer etwaigen Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 sollten die Grundlagen für alle OLAF-Untersuchungen vereinheitlicht werden, damit sowohl eine Fragmentierung als auch etwaige Auslegungsprobleme vermieden und die Rechtsklarheit und die Verfahrensgarantien gestärkt werden. Ein solcher vereinheitlichter Rechtsrahmen sollte außerdem eine erschöpfende Liste der Befugnisse des OLAF beinhalten. In der Verordnung sollten die Präzisierung der Befugnisse der EU-Organe und die Aufteilung der Zuständigkeiten auf das OLAF und die zukünftige EUSa besondere Berücksichtigung finden.

### **Dem OLAF zur Verfügung stehende Rechtsinstrumente**

9. In Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Anwendung der Betrugsbekämpfungsvorschriften ist die OLAF-Verordnung untrennbar mit den Verordnungen (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 und (EG, Euratom) Nr. 2988/95 verbunden und wird durch viele weitere Instrumente wie Beschlüsse, Entscheidungen, sektorspezifische Regelungen, interinstitutionelle Vereinbarungen, Leitlinien, Anweisungen und Verwaltungsvereinbarungen ergänzt.

Insbesondere mit der Verordnung Nr. 883/2013 wurden „Leitlinien zu den Untersuchungsverfahren“ eingeführt, mit denen den Bediensteten des Amts praktische Hinweise zu folgenden Themen an die Hand gegeben wurden: (i) Durchführung der Untersuchungen, (ii) Verfahrensgarantien und Rechte der betroffenen Personen und Zeugen und (iii) Einzelheiten der zu befolgenden OLAF-internen Beratungs- und Kontrollverfahren einschließlich Rechtmäßigkeitsprüfung. Diesen Leitlinien wurde in der Verordnung Nr. 883/2013 vorrangige Bedeutung beigemessen, und sie wurden als Möglichkeit erachtet, den Generaldirektor in die Lage zu versetzen, unabhängig zu handeln. Die Untersuchungsbeauftragten des OLAF sind an diese Leitlinien gebunden. Letztere müssen vor ihrer Annahme dem Überwachungsausschuss und den Organen übermittelt werden (siehe Erwägungsgründe 18 und 19 sowie Artikel 17 Absatz 8 der Verordnung Nr. 883/2013). Gemäß Artikel 41 der Charta der Grundrechte, in dem es um gute Verwaltung geht, sind diese Vorschriften auch für das OLAF bindend.

10. Die „Leitlinien zu den Untersuchungsverfahren“ wurden im September 2013 angenommen. Sie umfassen insgesamt 28 Artikel, von denen einige lediglich bestehende rechtliche Bestimmungen wiedergeben, und sind aus Transparenzgründen und im Einklang mit der neuen Verordnung <sup>(1)</sup> auf der Website des Amts veröffentlicht worden.

Eine der wichtigsten Folgen dieser Leitlinien war die Schaffung einer neuen OLAF-internen Struktur für die OLAF-interne Organisation und die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Untersuchungsreferate einschließlich der Schaffung des Referats „Untersuchungsauswahl und -überprüfung“. Das Referat dient als erster Filter für die Analyse eingehender Informationen und entscheidet über die Untersuchungseinleitung. Es führt zudem die Rechtmäßigkeitsprüfung während der Untersuchung durch, nimmt die abschließende Überprüfung der Untersuchungsberichte vor und entscheidet über etwaige Empfehlungen des OLAF.

Der Überwachungsausschuss hegt Zweifel an der Wirksamkeit und Transparenz dieser Struktur und ersucht den Gesetzgeber, über die Auswirkungen nachzudenken, die eine solche Struktur und ihre flexible Rechtsgrundlage auf die Rechte Einzelner haben können. Der Gesetzgeber sollte einen Rahmen aus permanenten Strukturen schaffen, um die Stabilität der Untersuchungen sicherzustellen.

Der Überwachungsausschuss erkennt an, dass die 28 Artikel, aus denen die „Leitlinien zu den Untersuchungsverfahren“ formell bestehen, seit ihrer Annahme im Jahr 2013 um zahlreiche Leitlinien für die OLAF-Bediensteten ergänzt worden sind, welche zwischen 2014 und 2016 veröffentlicht wurden, darunter:

- Leitlinien/Vademecum für die Fallauswahl,
- allgemeine Anweisungen für die Übermittlung von Fällen,
- Anweisungen für die kontinuierliche Durchführung von Untersuchungen,
- Verfahrensvorschriften für die Aufteilung und Zusammenlegung von Untersuchungen und Koordinierungsfällen,
- Verfahrensvorschriften für die Behandlung von Hinweisen betroffener Personen bezüglich der Offenlegung vertraulicher Informationen;
- Anweisungen für den etwaigen Untersuchungsabschluss ohne Erteilung einer Gelegenheit zur Stellungnahme,
- Anweisungen für die Trennung von Abschlussbericht und etwaigen diesem beigefügten Empfehlungen,
- Leitlinien für die finanzielle Kontrolle.

<sup>(1)</sup> Siehe Erwägungsgrund 18 und Artikel 17 Absatz 8 der Verordnung Nr. 883/2013.

Angesichts der vorstehenden Darlegungen vertritt der Überwachungsausschuss die Ansicht, dass das bestehende Flickwerk von Vorschriften dazu führt, dass die Untersuchungen nicht mit der vom Gesetzgeber beabsichtigten Transparenz durchgeführt werden und dass die Vielzahl der Anweisungen für die OLAF-Bediensteten und insbesondere für die Untersuchungsbeauftragten verwirrend sein kann. Dies könnte vermieden werden, wenn in der Verordnung umfassende Untersuchungsverfahren festgelegt würden.

## KAPITEL II

### **Ablauf der Untersuchungen: Auswirkungen der neuen Verordnung Nr. 883/2013 auf die Wirksamkeit der Untersuchungsdurchführung durch das OLAF**

11. Das OLAF muss seine Untersuchungen im Einklang mit einer Reihe von Vorschriften und Grundsätzen durchführen, die insbesondere folgende Aspekte berühren: Unabhängigkeit, Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität, Unparteilichkeit, Objektivität, Gerechtigkeit, angemessene Zeitplanung, Wahrung der Unschuldsvermutung, Vertraulichkeit und Berufsgeheimnis. Durch die neue Verordnung wurden einige dieser Vorschriften verbessert, insbesondere in Bezug auf den Schutz der Grundrechte und der Verfahrensgarantien. Die Grundsätze, die sich auf die Untersuchungstätigkeit beziehen, sind jedoch weiterhin in zahlreichen Rechtsinstrumenten<sup>(1)</sup> verstreut, sodass eine Klärung erforderlich ist. Die die vom Generaldirektor gemäß Artikel 17 Absatz 8 der neuen Verordnung angenommenen Leitlinien für die Untersuchungsverfahren waren nicht dazu geeignet, die dem Gesetzgeber obliegende Aufgabe, klare Untersuchungsvorschriften festzulegen, zu ersetzen.

Der Überwachungsausschuss hat die Umsetzung der neuen Befugnisse des OLAF und die Grundsätze seiner Untersuchungstätigkeit unter Berücksichtigung des gesamten Ablaufs der Untersuchungen und der Grundrechtecharta untersucht.

### **Einleitung von Untersuchungen: Ausdruck der Unabhängigkeit des OLAF**

12. Der Überwachungsausschuss schenkt dem entscheidenden Moment des Verfahrens stets besondere Aufmerksamkeit, d. h. der Entscheidung, ob eine Untersuchung eingeleitet wird oder nicht. Der Grund hierfür besteht nicht allein darin, dass der Generaldirektor eine solche Entscheidung vollkommen unabhängig und ohne Druck seitens einer Regierung, eines Organs oder einer Person treffen muss, sondern auch darin, dass diese Entscheidung Auswirkungen auf die Betrugsbekämpfungspolitik der EU und der Mitgliedstaaten sowie auf die Rechte der Betroffenen hat.
13. In Bezug auf die Entscheidung über die etwaige Einleitung einer Untersuchung ist im Gegensatz zur früheren Verordnung in Artikel 5 der neuen Verordnung das einschlägige Opportunitätsprinzip festgelegt worden<sup>(2)</sup>. So werden (i) die Kriterien für die Einleitung von Untersuchungen vorgegeben, und (ii) dem OLAF-Generaldirektor wird ein großer Ermessensspielraum für die Entscheidung eingeräumt, ob eine Untersuchungseinleitung angebracht ist. Der Begriff „hinreichender Verdacht“, der in der europäischen Rechtsprechung als Voraussetzung für die Einleitung einer Untersuchung<sup>(3)</sup> gilt, wurde in die Verordnung aufgenommen und um weitere Entscheidungsfaktoren wie die vorrangigen politischen Ziele, den jährlichen Managementplan und die Notwendigkeit der effizienten Ressourcennutzung und der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel ergänzt. Diese Standards wurden sogar auf den Ermessensspielraum des Generaldirektors bei internen Untersuchungen erweitert<sup>(4)</sup>.

Der Überwachungsausschuss ist der Meinung, dass durch diese Vielfalt von Kriterien für die Entscheidung über die Untersuchungseinleitung eine zu große Flexibilität entsteht und dadurch sowohl die Rechtssicherheit als auch die objektive Behandlung eingehender Hinweise im OLAF beeinträchtigt werden können, solange keine Mechanismen eingeführt werden, die einem möglichen Missbrauch des Ermessensspielraums oder einem übermäßigen externen Druck auf den OLAF-Generaldirektor entgegenwirken.

Der große Ermessensspielraum, der dem Generaldirektor in der neuen Verordnung in Bezug auf diesen Schlüsselmoment eingeräumt wird, sollte vom Gesetzgeber überdacht und als Gegengewicht auf jeden Fall durch die Pflicht ausbalanciert werden, dass der Überwachungsausschuss über jede — im Übrigen mit Gründen zu versehen — Entscheidung des Generaldirektors, von einer Untersuchungseinleitung abzusehen, in Kenntnis zu setzen ist. Dies würde als Rechenschaftsmechanismus dienen und zur Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF beitragen.

14. In Artikel 5 der neuen Verordnung ist keine sich daran anschließende Pflicht des Generaldirektors festgelegt, die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats oder die betreffende Institution in Kenntnis zu setzen, wenn er entscheidet,

<sup>(1)</sup> Verordnungen (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und (EURATOM, EG) Nr. 2185/96, Interinstitutionelle Vereinbarung, Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Organen und dem OLAF sowie Beschluss 1999/352/EG der Kommission und nachfolgende Änderungen.

<sup>(2)</sup> In Artikel 5 der Verordnung Nr. 1073/1999 ist lediglich festgelegt, dass externe oder interne Untersuchungen „vom Direktor des Amtes [...] beschlossen“ werden.

<sup>(3)</sup> Siehe Rechtssache C-15/00 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Europäische Investitionsbank) und Rechtssache C-11/00 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Europäische Zentralbank).

<sup>(4)</sup> Im letzten Absatz von Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 883/2013 ist festgelegt, dass „insbesondere der Sachverhalt, das Ausmaß der tatsächlichen oder der möglichen finanziellen Auswirkungen des Falls und die Wahrscheinlichkeit justizieller Folgemaßnahmen zu berücksichtigen sind“.

eine externe oder interne Untersuchung einzuleiten oder nicht<sup>(1)</sup>. Dies könnte das Risiko nach sich ziehen, dass Informationen verloren gehen und Straftäter ungestraft bleiben. Der Gesetzgeber muss dieses Problem des Informationsverlusts lösen, da die Mitgliedstaaten andernfalls unter Umständen nicht die Möglichkeit haben, diese Informationen als Grundlage für ihre eigene Untersuchungspolitik zu nutzen.

15. Der Überwachungsausschuss hat geprüft, ob durch die internen Durchführungsvorschriften für diese Phase der Fallauswahl bzw. Untersuchungseinleitung (die angenommenen Leitlinien für Untersuchungsverfahren) die Transparenz und die Unabhängigkeit des Untersuchungsverfahrens sichergestellt werden. Dies ist angesichts der bevorstehenden Errichtung der EUSTA und ihres Zusammenwirkens mit dem OLAF bei der Entscheidung über eine etwaige Untersuchungseinleitung und beim Informationszugriff von besonderer Bedeutung<sup>(2)</sup>.

Der Überwachungsausschuss hat aus seiner Überwachungserfahrung die Erkenntnis gewonnen, dass die Bewertung erhobener Vorwürfe und eingehender Informationen anhand der vorstehend genannten allgemeinen Kriterien von einer sehr begrenzten Anzahl von OLAF-Bediensteten im Referat „Untersuchungsauswahl und -überprüfung“ durchgeführt wurde, ohne die in den für Untersuchungen oder Unterstützung zuständigen Referaten tätigen Bediensteten, die Experten in den betreffenden Arbeitsbereichen des OLAF sind, kontinuierlich in diese Arbeiten einzubinden. Angesichts des Erfahrungsschatzes dieser Referate auf den einzelnen Tätigkeitsfeldern sollte ihre Hinzuziehung bei der Bewertung eingehender Informationen obligatorisch sein. Die Erhebung, Auswertung, Verarbeitung, Analyse und Verbreitung von Informationen muss durch ein starkes und gut strukturiertes Fallinformations- und -verwaltungssystem sichergestellt werden, das von den Untersuchungsbeauftragten des OLAF nicht als bloßes Informationssystem, sondern als Arbeitsinstrument verwendet werden sollte.

Aufgrund der vom OLAF seit dessen Errichtung gewonnenen Erkenntnisse sollten in der Verordnung die Hauptbereiche der OLAF-Untersuchungen (Strukturfonds, Landwirtschaft, Eigenmittel, Zoll, Außenhilfe, Korruption usw.) konkreter benannt werden. Dadurch würden die Untersuchungsvorschriften und die Befugnisse des OLAF in diesen Bereichen präzisiert. Erhält das OLAF durch die Verordnung eine transparente Struktur, wird dies seiner Unabhängigkeit bei der ordnungsgemäßen Ausübung seiner Befugnisse förderlich sein und eine solide Grundlage für seine Zusammenarbeit mit der EUSTA bieten.

#### **Durchführung der Untersuchungen: Untersuchungsmaßnahmen, zu denen das OLAF befugt ist**

16. Die enge Verbindung zwischen dem Verwaltungs- und dem Strafrecht beim Schutz der finanziellen Interessen der EU hat auf Seiten des OLAF zu Verwirrung bei der Ausübung seiner Befugnisse geführt<sup>(3)</sup>. Dies war insbesondere der Fall, als das OLAF übermäßig hohe strafrechtliche Untersuchungsstandards bei Untersuchungen über Handlungen administrativer Art anwendete und im Gegensatz dazu Verwaltungsstandards bei Untersuchungsmaßnahmen angewendet hat, die möglicherweise einer richterlichen Genehmigung bedürftig hätten<sup>(4)</sup>.
17. Durch die Verordnung Nr. 883/2013 konnte dieses Problem nicht gelöst werden. Es wurde gar in gewissem Maße durch die neu geschaffene Möglichkeit verschärft, interne und externe Aspekte in einer einzigen Untersuchung miteinander zu kombinieren, ohne dass ein umfassender Rahmen für die Untersuchungstätigkeiten existierte<sup>(5)</sup>. Verwaltungsuntersuchungen umfassen sämtliche „Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die das Amt gemäß den Artikeln 3 und 4 durchführt“. Diese Artikel enthalten prinzipiell offenbar eine erschöpfende Liste von Untersuchungsmaßnahmen für externe und interne Untersuchungen, darunter Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, sofortiger und unangekündigter Zugriff auf Informationen von Organen sowie mündliche Informationen von Mitgliedern der Organe und Bediensteten. In die neue Verordnung wurden ausdrücklich auch weitere Untersuchungsmaßnahmen wie die Befragung von Betroffenen oder Zeugen aufgenommen. Der vom Gesetzgeber beim Entwurf der Bestimmungen gewählte Ansatz ließ jedoch Raum für Interpretationen darüber, wie diese Untersuchungsmaßnahmen durchzuführen und bei welcher Art von Untersuchungen (interne oder externe Untersuchungen oder Koordinierungsfälle) sie anzuwenden sind. Dies führte zu einer uneinheitlichen Anwendung der Verordnung und gab Anlass zu Beschwerden<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Artikel 5 Absätze 5 und 6 der Verordnung Nr. 883 sehen vor, dass der Generaldirektor „unverzüglich alle relevanten Informationen übermitteln“ kann.

<sup>(2)</sup> Siehe Erwägungsgrund 103 sowie Artikel 39 Absatz 4 und Artikel 101 Absatz 3 des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (wie im Ratsdokument 9941/17 vom 30.6.2017 festgelegt).

<sup>(3)</sup> Dies geht aus den Überwachungserfahrungen des Überwachungsausschusses (vor allem in Bezug auf den Wert des OLAF-Abschlussberichts als Beweismittel in den Mitgliedstaaten) und insbesondere aus den Informationen hervor, die das OLAF zwischen 2012 und 2016 dem Überwachungsausschuss zu 142 mit Empfehlungen für justizielle Folgemaßnahmen abgeschlossenen Fällen und zu von den Justizbehörden der Mitgliedstaaten nicht weiterverfolgten Empfehlungen des OLAF übermittelt hat.

<sup>(4)</sup> Siehe Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten in Fall 1663/2014/OV zum Vorgehen des OLAF bei einer externen Untersuchung.

<sup>(5)</sup> Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 883/2013 besagt: „Beinhaltet eine Untersuchung externe sowie interne Elemente, so kommt Artikel 3 beziehungsweise Artikel 4 zur Anwendung“.

<sup>(6)</sup> Siehe die Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Fall 2676/2009/ANA sowie die einschlägigen Vorabentscheidungsverfahren und vor dem EuGH anhängigen Rechtssachen im Zusammenhang mit direkten Klagen gegen das OLAF (Basis: vom OLAF an den Überwachungsausschuss übermittelte Informationen über 13 beim OLAF in den Jahren 2014, 2015 und 2016 eingereichte Beschwerden in Bezug auf die Wahrung der Verfahrensgarantien bei dem am 20. Januar 2014 auf der Website des OLAF veröffentlichten Beschwerdeverfahren des OLAF).

18. Das Europäische Parlament hat bereits mehrfach gefordert, dass sämtliche Untersuchungsbefugnisse des OLAF in einer einzigen Verordnung zusammengeführt werden sollten <sup>(1)</sup>. Der Überwachungsausschuss stimmt diesem ehrgeizigen Projekt zu, insbesondere angesichts der Errichtung der EUSTa. In diesem neuen Kontext ist eine umfassende und harmonisierte Grundlage für alle Arten von Untersuchungen des OLAF mit klaren Vorschriften über die Befugnisse und über die Verfahrensrechte und -garantien wünschenswert. Darüber hinaus sollten die Verfahrensrechte und -garantien nur durch hinreichend begründete Aufschübe <sup>(2)</sup> oder durch nach den Verträgen mögliche Befreiungen <sup>(3)</sup> eingeschränkt werden dürfen.
19. Auf kurze Sicht befürwortet der Überwachungsausschuss eine größtmögliche Harmonisierung der Vorschriften für sämtliche Untersuchungen und Befugnisse des OLAF, damit sichergestellt ist, dass alle Handlungen des OLAF vorhersehbar sind und alle Betroffenen und sonstigen an den Untersuchungen beteiligten Personen vor dem Gesetz gleich behandelt werden. Der Überwachungsausschuss vertritt die Ansicht, dass die Entwicklungen im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU dazu beigetragen haben, die Unterscheidung zwischen internen und externen Untersuchungen überflüssig zu machen. Diese Entwicklungen haben gleichwohl bestimmte praktische Herausforderungen in Form ungleicher Garantien für Betroffene und unterschiedlicher Befugnisse des OLAF mit sich gebracht. Aus ähnlichen Gründen ist der Überwachungsausschuss auch nicht dafür, wichtige Untersuchungsbefugnisse durch Arbeitsvereinbarungen zwischen dem OLAF und den EU-Organen zu regeln, da dies nur zu einer (weiteren) Fragmentierung der Untersuchungsvorschriften und -befugnisse des OLAF und somit zu einem geringeren Schutz der finanziellen Interessen der EU führt.
20. Auf der Grundlage seiner Überwachungserfahrung vertritt der Überwachungsausschuss die Ansicht, dass die Untersuchungen des OLAF mit klar festgelegten Untersuchungsmitteln durchgeführt werden müssen. Etwaige Verfahrensmängel können zu rechtlichen Hindernissen bei der Einleitung von Untersuchungen durch einzelstaatliche Behörden oder zu Freisprüchen führen.

Die Rechtssetzungsmethode, die der Gesetzgeber beim Entwurf der Bestimmungen über die Untersuchungsbefugnisse der Kommission auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts angewendet hat, hat nachweislich eine wirksamere Untersuchungsdurchführung in diesem Bereich ermöglicht und könnte daher als Vorlage für die Änderung der OLAF-Verordnung herangezogen werden <sup>(4)</sup>.

21. Der Überwachungsausschuss vertritt die Ansicht, dass dem OLAF nicht alle Untersuchungsinstrumente zur Verfügung stehen, die es benötigt, um die künftige EUSTa bei der Untersuchung moderner Formen von (Finanz)kriminalität und vor allem finanzieller Unregelmäßigkeiten zu unterstützen. Sämtliche Untersuchungsbeauftragten, die mit der Bekämpfung von Finanzbetrug oder Korruption befasst sind, müssen Zugang zu Informationen über Geldtransfers haben. Das OLAF würde Folgendes benötigen: (i) moderne operative Instrumente zur Untersuchung von online verübten, gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Straftaten, (ii) eine Rechtsgrundlage, die die Möglichkeit schafft, Zugang zu Bankkonten und ähnlichen Informationen über Geldtransfers (etwa über PayPal) zu erhalten. Ist die Genehmigung eines Gerichts oder einer anderen Behörde notwendig, sollten die einzelstaatlichen Behörden dem OLAF im Einklang mit dem einzelstaatlichen Recht die notwendige Amtshilfe leisten, um Verzögerungen zu vermeiden.
22. In der unlängst erlassenen Richtlinie zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ist die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug im Rahmen des Schutzes der Eigenmittel zur Wahrung der finanziellen Interessen der EU erfasst <sup>(5)</sup>. Da das OLAF über klare Befugnisse und Instrumente für die Untersuchung von innergemeinschaftlichem Mehrwertsteuerbetrug verfügen wird, wird es Zugang zu Daten <sup>(6)</sup> von EUROFISC und MIAS <sup>(7)</sup> benötigen. Darüber hinaus müssen Bestimmungen zur Förderung des Austauschs von für die Untersuchungen des OLAF relevanten Daten mit den zentralen Meldestellen eingeführt werden. Es sollte in jedem Fall eine engere Zusammenarbeit mit den zentralen Meldestellen einschließlich des Austauschs von Informationen über Geldwäsche möglich sein, da die zentralen Meldestellen in den meisten EU-Ländern als Verwaltungsbehörden tätig sind <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Siehe Entschließung vom 15. Juni 2006 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Betrugsbekämpfung — Jahresbericht 2004 und Entschließung vom 19. Februar 2008 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften — Betrugsbekämpfung — Jahresberichte 2005 und 2006.

<sup>(2)</sup> Siehe die in Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten Einschränkungen.

<sup>(3)</sup> Siehe insbesondere das Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union.

<sup>(4)</sup> Siehe Kapitel V („Ermittlungsbefugnisse“) der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln.

<sup>(5)</sup> Siehe Rechtssache C-539/09 (Kommission gegen Deutschland), Rdnr. 72, Rechtssache C-617/10 (Akerberg Fransson), Rdnr. 25 und 26, und Rechtssache C-105/14 (Taricco), Rdnr. 39.

<sup>(6)</sup> Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“, S. 9-10, 38, 43-44 und 52.

<sup>(7)</sup> Das EUROFISC-Netzwerk wurde durch eine Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Verordnung 904/2010 des Rates, ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1) geschaffen. Es handelt sich um einen Mechanismus, mit dem die Mitgliedstaaten ihre administrative Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von organisiertem Mehrwertsteuerbetrug und insbesondere von Karussellbetrug ausbauen können. Im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) können Unternehmen zeitnah die Umsatzsteuernummern ihrer Handelspartner bestätigen, und die Mehrwertsteuerverwaltungen können die innergemeinschaftlichen Handelsströme überwachen und kontrollieren, um alle Arten von Unregelmäßigkeiten aufzudecken (siehe beispielsweise die Verordnung (EWG) Nr. 218/92 vom 27. Januar 1992 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt.)).

<sup>(8)</sup> Da eine zentrale Meldestelle die Aufgabe hat, sachdienliche Informationen zusammenzutragen, kann sie Informationen von anderen zentralen Meldestellen in anderen Mitgliedstaaten innerhalb des FIU-Netzes (FIU.net) anfordern. Dabei kann sie Informationen nachverfolgen und gleichzeitig schützen (siehe Artikel 5 Absatz 4 des Beschlusses des Rates 2000/642/JI).

Die Beseitigung der Hindernisse für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Steuer- und den Zollbehörden sowie mit Strafverfolgungsbehörden und Finanzinstituten auf nationaler und europäischer Ebene ist Teil der Strategie der Kommission zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs<sup>(1)</sup>. Der Überwachungsausschuss begrüßt diesen Ansatz.

23. Der Überwachungsausschuss vertritt die Auffassung, dass die Kommission die Möglichkeit einer Ausweitung der Befugnisse des OLAF prüfen sollte, insbesondere in dem eng mit seinem Zuständigkeitsbereich verbundenen Gebiet des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums bei Einfuhren in den EU-Binnenmarkt. Auch könnten eine engere Zusammenarbeit und ein Austausch operativer Informationen mit dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum in Erwägung gezogen werden.
24. Die Themen Überwachung und Prüfung der Rechtmäßigkeit der Untersuchungstätigkeiten des OLAF im Hinblick auf die Wahrung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien werden weiter unten in dieser Stellungnahme behandelt<sup>(2)</sup>. Die Tatsache, dass die belgischen Justizbehörden gegen den Generaldirektor wegen unrechtmäßigen Abhörens eines Telefongesprächs im Rahmen einer OLAF-Untersuchung<sup>(3)</sup> strafrechtlich ermittelt haben, stellt jedoch eine sehr ernst zu nehmende Angelegenheit dar, die hinsichtlich der Untersuchungsmaßnahmen, zu denen das OLAF befugt sein soll, eine sorgfältige Überprüfung der Mechanismen der internen Beratung, Kontrolle und Rechtmäßigkeitsprüfung durch den Gesetzgeber in der neuen Verordnung erfordert<sup>(4)</sup>. Mit der Verordnung müssen konsistente und unabhängige Mechanismen für die Überwachung und die Rechtmäßigkeitsprüfung geschaffen werden, damit vermieden wird, dass künftig eine ähnliche Situation entsteht.

Der Überwachungsausschuss vertritt die Ansicht, dass der Gesetzgeber die Ernennung eines Beauftragten für die Wahrung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien im OLAF in Erwägung ziehen sollte. Dies würde auch bedeuten, dass geregelt werden muss, wie dieser Beauftragte mit gerichtlichen Überwachungsinstanzen und mit dem Überwachungsausschuss zusammenzuarbeiten hat, und dass sichergestellt werden muss, dass er eng mit den Sachverständigen für Grundrechte und Verfahrensgarantien in den verschiedenen OLAF-Sektoren zusammenarbeitet.

Eine andere, bereits in der Vergangenheit vorgeschlagene Option wäre, die Zahl der Überwachungsausschussmitglieder von fünf auf sieben Mitglieder zu erhöhen und den Überwachungsausschuss mit Blick auf die künftige Zusammenarbeit mit der EUSTa mit bestimmten Befugnissen für diesen Bereich und den vertraulichen Austausch von Informationen auszustatten.

### **Zugang des OLAF zu Informationen**

25. In der OLAF-Verordnung muss dem OLAF die Möglichkeit eingeräumt werden, Beweismittel in den Räumlichkeiten von Wirtschaftsteilnehmern zu erheben, die EU-Mittel erhalten haben. In der geänderten Verordnung sollten außerdem umfassende Vorschriften festgelegt werden, mit denen die Bedingungen festgelegt werden, unter denen das OLAF die Räumlichkeiten von EU-Organen betreten und sämtliche Beweismittel in offiziellen Räumlichkeiten dieser Organe einschließlich auf Geräten, verbundenen Computersystemen und sonstigen Datenträgern gespeicherter Daten erheben darf.
26. Der Überwachungsausschuss weist darauf hin, dass es keine Vorschriften über die Befugnisse des OLAF für den Zugang zu auf Geräten, verbundenen Computersystemen und sonstigen Datenträgern gespeicherte(n) Verkehrsdaten und elektronische Kommunikation (einschließlich privater oder offizieller Kommunikation) oder für die Beantragung eines solchen Zugriffs gibt. Eine etwaige Änderung sollte zumindest Bestimmungen über auf Geräten, verbundenen Computersystemen und sonstigen Datenträgern gespeicherte Kommunikation enthalten, auf die das OLAF bei Kontrollen vor Ort zugreifen muss. Falls dem OLAF die Befugnis erteilt werden sollte, in ähnlicher Weise wie die Europäische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde Aufzeichnungen von Telefon- und Datenverkehr<sup>(5)</sup> anfordern zu können, so sollte diese Befugnis durch das Erfordernis, dass hierfür stets eine vorherige gerichtliche Genehmigung einzuholen ist, eingeschränkt werden.

<sup>(1)</sup> Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer „Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuermarkt: Zeit für Reformen“.

<sup>(2)</sup> Siehe nachfolgendes Kapitel V über Rolle, Stellung und Zuständigkeiten des Überwachungsausschusses und seines Sekretariats.

<sup>(3)</sup> Die betreffende Untersuchung im Fall OF/2012/0617 wurde nach Maßgabe der Dienstanweisungen für Untersuchungsverfahren durchgeführt, mit denen viele inhaltliche Aspekte der neugefassten OLAF-Verordnung vorweggenommen wurden. Siehe Anhang 3 des Tätigkeitsberichts des OLAF-Überwachungsausschusses 2012-2013 und die Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 2/2012 über die Analyse des Falls OF/2012/0617.

<sup>(4)</sup> Siehe Rechtsprechung in den verbundenen Rechtssachen F-5/05 und F-7/07 (Violetti u. a. gegen Kommission) und in der Rechtssache T-48/05 (Yves Franchet und Daniel Byk gegen Kommission) sowie Artikel 13 Absatz 5 der Geschäftsordnung des OLAF-Überwachungsausschusses (ABl. L 308 vom 24.11.2011) über „Folgebmaßnahmen zu den vom Generaldirektor erteilten Informationen“, insbesondere in Bezug auf den Mechanismus, der mit dem OLAF zur Sicherstellung der Einhaltung der Grundrechte und Verfahrensgarantien bei Fällen vereinbart wurde, „bei denen Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats weiterzuleiten sind“.

<sup>(5)</sup> Artikel 23 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 513/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen und Artikel 62 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister.

### **Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem OLAF**

27. In der Verordnung Nr. 883/2013 wurden die Bedingungen präzisiert, nach deren Maßgabe die einzelstaatlichen Behörden mit dem OLAF zusammenarbeiten müssen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Qualität der dem OLAF von den einzelstaatlichen Behörden geleisteten Unterstützung aufgrund der unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die administrative Zusammenarbeit stark variiert. Der Umstand, dass das OLAF (wie in der Verordnung 2185/96 festgelegt) Kontrollen und Überprüfungen vor Ort von sich aus und unabhängig durchführen kann, hat zur Folge, dass das OLAF bei der Durchführung derartiger Kontrollen bisweilen nicht genau einschätzen kann, welchen Mehrwert die einzelstaatlichen Behörden zu seiner Untersuchung beitragen könnten.

Die einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden sollten verpflichtet werden, dem OLAF umgehend Amtshilfe zu leisten, wenn zur Durchsetzung seiner Zuständigkeiten Zwangsmaßnahmen erforderlich sind. Eine diesbezügliche Angleichung (oder vorzugsweise Vereinheitlichung) wäre hauptsächlich für Kontrollen vor Ort angebracht, da sich in diesem Punkt die einzelstaatlichen Vorschriften und Verfahren<sup>(1)</sup> — und damit auch die Befugnisse des OLAF — beträchtlich voneinander unterscheiden. Die Untersuchungsbefugnisse der Untersuchungsbeauftragten des OLAF sollten dieselbe EU-Rechtsgrundlage haben, und die Untersuchungsbeauftragten sollten diese Befugnisse in allen mitgliedstaatlichen Hoheitsgebieten auf dieselbe Weise ausüben und durchsetzen können. Diesbezüglich sollten die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die zuständigen einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden verpflichten, nationale Verfahren einzuleiten, Informationen mit dem OLAF auszutauschen und dessen Untersuchungstätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet zu unterstützen. Das OLAF wiederum sollte, wie der Überwachungsausschuss wiederholt gefordert hat, verpflichtet sein, den einzelstaatlichen Behörden aus der betreffenden Untersuchung gewonnene Erkenntnisse mitzuteilen, um die Wirksamkeit der Untersuchungen sowohl des OLAF als auch der Mitgliedstaaten zu unterstützen, Maßnahmenüberschneidungen zu vermeiden und die Dauer der Untersuchungen zu verkürzen. Der Überwachungsausschuss ist der Meinung, dass ein solcher Mechanismus auch zum Schutz der Grundrechte beiträgt.

28. Der Fortschritt von Finanzuntersuchungen zur Betrugsbekämpfung sollte nicht von Entscheidungen verschiedener Akteure darüber abhängen, ob eine Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsbeauftragten stattfindet oder nicht. Falls die einschlägigen Pflichten im EU-Recht festgelegt werden, sollte darüber hinaus auch die Möglichkeit geschaffen werden, Konsequenzen für die etwaige Nichteinhaltung dieser Pflichten vorzusehen und die Befugnisse des Untersuchungsorgans durchzusetzen. Diese allgemeine Anforderung schließt auch die Notwendigkeit ein, klare Vorschriften über die Pflichten von Zeugen und mögliche Sanktionen für den Fall festzulegen, dass diese nicht zur Aussage erscheinen.

Die Pflicht, zur Aussage zu erscheinen, sollte gleichwohl auf das Hoheitsgebiet beschränkt werden, in dem der Zeuge wohnhaft ist. Personen, die sich freiwillig bereiterklären, ihre Zeugenaussage im OLAF-Hauptsitz oder an einem anderen Ort außerhalb ihres Wohnsitzlandes zu leisten, sollten ihre Ausgaben erstattet werden.

Der Überwachungsausschuss ist sich bewusst, dass der Umstand, dass das OLAF keine Rechtspersönlichkeit besitzt, ein Hindernis für potenzielle Sanktionen sein kann. Wenn die in der Verordnung festgelegten Pflichten nicht eingehalten werden, sollte dies jedoch Konsequenzen haben. Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, Sanktionen im Rahmen nationaler Verfahren zu verhängen, die auf Antrag des Amtes eingeleitet werden. Der Überwachungsausschuss wird diese Fragen zu einem späteren Zeitpunkt zusammen mit den Fragen im Zusammenhang mit der Errichtung der EUSTA näher prüfen.

### **Dauer der OLAF-Untersuchungen: Stärkung der Unabhängigkeit des OLAF**

29. Das Recht der Personen, dass ihre Anliegen innerhalb einer angemessenen Frist vom OLAF behandelt werden, ist in Artikel 41 der Grundrechtecharta festgelegt. Dieses Recht wurde nicht in Artikel 9 der neuen Verordnung integriert, da es Gegenstand eines Vorschlags war, der erst während des schon laufenden Gesetzgebungsverfahrens erfolgte<sup>(2)</sup>. Es ist von besonderer Bedeutung in OLAF-Untersuchungen, da eine langwierige, den Umständen und der Komplexität eines Falls nicht angemessene Untersuchung negative Auswirkungen sowohl auf die Verteidigungsrechte der Betroffenen als auch auf etwaige Folgemaßnahmen der zuständigen Behörden zu der Untersuchung haben kann.

Mit fortschreitender Zeit kann es bei einer laufenden Untersuchung immer schwieriger oder gar unmöglich werden, entlastende Beweise (insbesondere in Form entlastender Zeugenaussagen) zu erheben. Ebenso kann das administrative, disziplinarische oder justizielle Follow-up insbesondere durch die Verjährungsfristen für die betreffenden Handlungen beeinträchtigt werden. Die Überwachungserfahrung des Überwachungsausschusses hat gezeigt, dass dies insbesondere bei den Abschlussberichten und Empfehlungen an die einzelstaatlichen Justizbehörden der Fall war. Das OLAF hat dem Überwachungsüberschuss Excel-Tabellen mit kurzen Anmerkungen übermittelt, in denen die von den mitgliedstaatlichen Justizbehörden für die Zurückweisung der OLAF-Berichte angeführten Gründe zitiert waren<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(2)</sup> Siehe Stellungnahme des Überwachungsausschusses Nr. 4/2011 zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 und der Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs Nr. 6/2006.

<sup>(3)</sup> Siehe die Informationen, die das OLAF zwischen 2012 und 2016 dem Überwachungsausschuss zu 142 mit Empfehlungen für justizielle Folgemaßnahmen abgeschlossenen Fällen und zu von den Justizbehörden der Mitgliedstaaten nicht weiterverfolgten Empfehlungen des OLAF übermittelt hat.

Der Überwachungsausschuss vertritt die Ansicht, dass in die Verordnung die Anforderung aufgenommen werden sollte, dass der OLAF-Generaldirektor die gesetzlichen Verjährungsfristen in den von den Untersuchungen betroffenen Mitgliedstaaten berücksichtigen muss. Dass OLAF sollte spätestens 18 Monate vor Ablauf der gesetzlichen Verjährungsfrist einen Zwischenbericht an die Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten übermitteln müssen. Der Zwischenbericht müsste in Form und Inhalt dem Abschlussbericht entsprechen, aber keine Empfehlungen enthalten.

30. Das allgemeine Ziel der Überprüfung der Untersuchungsdauer durch den Überwachungsausschuss besteht darin, die Unabhängigkeit des OLAF zu stärken, indem überprüft wird, ob eine externe Einflussnahme auf die Durchführung der Untersuchungen erfolgt und das angestrebte Untersuchungsergebnis nicht durch Verzögerungen verhindert wird, die beispielsweise das Überschreiten einer Verjährungsfrist zur Folge haben.

In Artikel 7 Absatz 8 der neuen Verordnung wird die in Bezug auf die Dauer der Untersuchungen geltende Berichtserstattungspflicht des OLAF gegenüber dem Überwachungsausschuss von 9 Monaten auf 12 Monate nach der Untersuchungseinleitung und danach alle 6 Monate ausgeweitet. Der Inhalt der Berichte wurde jedoch nicht wesentlich verändert. Der Generaldirektor des OLAF sollte die Gründe für den noch nicht erfolgten Untersuchungsabschluss und die geplanten Abhilfemaßnahmen zur Beschleunigung der Untersuchungen nennen <sup>(1)</sup>.

31. Der Gesetzgeber sollte in Erwägung ziehen, diese Bestimmung zu ändern und klare Vorschriften über die an den Überwachungsausschuss zu übermittelnden Informationen festlegen. Im Gegensatz zu den dem Überwachungsausschuss vor der Annahme der neuen Verordnung <sup>(2)</sup> vom OLAF mitgeteilten Informationen wurde diese Bestimmung vom OLAF sehr eng ausgelegt, was große Auswirkungen auf die Arbeitsmöglichkeiten des Überwachungsausschusses in diesem Bereich <sup>(3)</sup> gehabt hat.

#### **Abschluss der Untersuchungen: Abschlussbericht, Empfehlungen und Follow-up**

32. Der beim Abschluss einer Untersuchung erstellte Bericht des OLAF muss auf beweiskräftigen Elementen beruhen. Für ihn gelten dieselben Bewertungsvorschriften wie für die Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist.

Der Überwachungsausschuss erachtet die neue Bestimmung über „ein internes Beratungs- und Kontrollverfahren einschließlich einer Rechtmäßigkeitsprüfung [...], mit dem unter anderem [...] der Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften der betroffenen Mitgliedstaaten [...] Rechnung getragen wird“, als grundlegend für die Wirksamkeit der Untersuchungsarbeit des OLAF. Das Verfahren ist vom OLAF-Generaldirektor einzurichten. Diese interne Kontrolle der Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften war jedoch nicht in den „Leitlinien zu den Untersuchungsverfahren“ als Teil der Zuständigkeiten des Referats „Untersuchungsauswahl und -überprüfung“ enthalten, das weiterhin für die Rechtmäßigkeitsprüfung und die Überprüfungsmechanismen während des gesamten Untersuchungsablaufs zuständig blieb <sup>(4)</sup>. Die Kontrolle dieses Aspekts erfolgte durch eine beschränkte Anzahl von Bediensteten des Referats „Untersuchungsauswahl und -überprüfung“ und wurde nicht durch den *Ex-ante*-Kontrollmechanismus unterstützt, den der Überwachungsausschuss anwandte, bevor ihm diese Befugnis durch die neue Verordnung entzogen wurde <sup>(5)</sup>.

Der Gesetzgeber sollte sorgfältig prüfen, welche Auswirkungen entstehen, wenn diese Überwachungs- und Qualitätskontrollmechanismen dem Überwachungsausschuss entzogen werden. In jedem Fall würde der Ausschuss zumindest den vom OLAF an die Justizbehörde des Mitgliedstaats übermittelten Untersuchungsbericht sowie die Antwort dieser Behörde an das OLAF benötigen, um den Generaldirektor dabei unterstützen zu können, seinen Pflichten in diesem Bereich nachzukommen.

33. Die vom OLAF an die Justizbehörden der Mitgliedstaaten übermittelten Abschlussberichte und Empfehlungen wurden in 50 % der Fälle nicht weiterverfolgt. Hierfür lagen der Überwachungserfahrung des Überwachungsausschusses nach unterschiedliche Gründe vor. Beispielsweise wurden mutmaßlich verübte Handlungen nicht als Straftat betrachtet oder für nicht oder nicht hinreichend bewiesen befunden, oder sie waren verjährt.

<sup>(1)</sup> Siehe Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung Nr. 1073/1999, in dem es heißt: „der Direktor [unterrichtet] den Überwachungsausschuss von den Gründen [sic!], die es noch nicht erlauben, die Untersuchung abzuschließen, sowie von der [sic!] für ihren Abschluss voraussichtlich notwendigen Frist“.

<sup>(2)</sup> Siehe Anhang 40 der im Anschluss an die Stellungnahme Nr. 2/2009 des Überwachungsausschusses über die Berichte des OLAF über seit mehr als neun Monaten laufende Untersuchungen eingeführten Musterformulare des OLAF und Vermerk über die Überwachung der Untersuchungsfunktion des OLAF durch den Überwachungsausschuss im Zeitraum 1999-2012.

<sup>(3)</sup> Der Überwachungsausschuss hat insgesamt 218 Berichte über seit mehr als zwölf Monaten laufende Untersuchungen geprüft, die ihm der Generaldirektor zwischen Januar und April 2017 übermittelt hat. Diese Berichte enthielten allesamt keine für die Erfüllung der Aufgaben des Überwachungsausschusses relevanten Informationen.

<sup>(4)</sup> Siehe Artikel 12 und 21 der Leitlinien zu den Untersuchungsverfahren für OLAF-Bedienstete vom 1. Oktober 2013 über die Rechtmäßigkeitsprüfung und die abschließende Überprüfung.

<sup>(5)</sup> Siehe vorstehenden Punkt 10 im Kapitel „Dem OLAF zur Verfügung stehende Rechtsinstrumente“.

Daher ist es umso notwendiger, in der Verordnung klare Vorschriften über die Beachtung der Verjährungsfristen während des Untersuchungsablaufs festzulegen und Follow-up-Teams mit Sachverständigen für justizielle Folgemaßnahmen und die Überprüfung der Beweiserhebung einzusetzen. Dies ist mit Blick auf die Errichtung der EUSTa und die Qualität der künftig vom OLAF im Einklang mit den nationalen Vorschriften zur Beweismittelzulässigkeit zu leistenden Unterstützung von besonderer Bedeutung.

### KAPITEL III

#### **Einhaltung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen und Recht auf gerichtliche Überprüfung**

##### ***Einhaltung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien: Vorbemerkungen***

34. Da die Fähigkeit und die Bereitschaft des OLAF, die Grundrechte und die Verfahrensgarantien bei der Durchführung seiner Untersuchungen zu wahren, mit der Unabhängigkeit des Amtes verbunden sind, hat der Überwachungsausschuss stets reges Interesse daran, eine hinreichende Wahrung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien sicherzustellen, wie sie in der Charta und in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehen ist. Der Ausschuss wird dieses rege Interesse stets beibehalten.

Der Überwachungsausschuss hat diese Frage bereits in verschiedenen Dokumenten in der Vergangenheit behandelt <sup>(1)</sup>. Er hat bereits in seinem ersten Fortschrittsbericht (2010) betont, dass das Anhörungsrecht, das Recht auf Information, das Recht der Betroffenen auf eine Belehrung über ihre Rechte, das Recht auf Stellungnahme zu den erhobenen Vorwürfen und das Recht auf eine unparteiische Untersuchung gewahrt werden müssen. Auch hat der Überwachungsausschuss in seiner Stellungnahme Nr. 5/2010 unterstrichen, dass die Menschen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten geschützt werden müssen (Recht auf Schutz der Privatsphäre) und dass es die Transparenz und die Objektivität der Untersuchungen sicherzustellen gilt.

35. Der Ausschuss ist außerdem besorgt über den Mangel an Rechtsmitteln gegen Verwaltungsmaßnahmen und Beschlüsse des OLAF. Diese Maßnahmen und Beschlüsse sind das Ergebnis, das an die einzelstaatlichen Behörden zu übermitteln ist, die für etwaige Folgemaßnahmen zu dem im Rahmen der Verwaltungsuntersuchungen ermittelten Sachverhalt zuständig sind <sup>(2)</sup>.

Der Überwachungsausschuss ist der Auffassung, dass das Niveau des Schutzes der Grundrechte und der Verfahrensgarantien der Betroffenen direkten Einfluss auf die Zulässigkeit von Beweismitteln in nachfolgenden Verfahren einzelstaatlicher Behörden hat. Besondere Aufmerksamkeit sollte darauf gerichtet werden, Unterschiede beim Schutzniveau zu vermeiden, insbesondere wenn die betreffenden Standards der einschlägigen einzelstaatlichen Verfahren oder die von der EUSTa angewandten Standards höher sind. Dadurch könnte vermieden werden, dass OLAF-Untersuchungen und die dabei erhobenen Beweismittel an Mehrwert verlieren.

##### ***Erforderliche Stärkung der Verfahrensrechte und -garantien in der neuen OLAF-Verordnung Nr. 883/2013: Artikel 9 der OLAF-Verordnung und seine Auswirkungen auf die internen und externen Untersuchungen***

36. Eines der spezifischen Ziele der Verordnung Nr. 883/2013 bestand darin, die Verfahrensrechte der Betroffenen zu stärken. Dies wurde durch die Festlegung dieser Garantien in Artikel 9 erreicht <sup>(3)</sup>. Unabhängig davon, ob sie in der Verordnung ausdrücklich aufgeführt sind, leiten sich die Grundrechte der Personen und die für diese geltenden Verfahrensgarantien direkt aus der EU-Grundrechtecharta ab. Dies bedeutet, dass Artikel 9 der Verordnung Nr. 883/2013 nicht die Quelle, sondern eine Bestätigung dieser Rechte ist. Folglich können die Rechte und Garantien zwar gewissen in Artikel 52 Absatz 1 der Charta festgelegten Einschränkungen unterworfen, aber nicht vollständig ausgeschlossen werden. Es ist nicht notwendig, die Rechte und Garantien in der Verordnung vollständig und erschöpfend aufzuführen, da die allgemeinen Bestimmungen der Charta über die Rechte und Verfahrensgarantien durch die geltende Rechtsprechung eindeutig geklärt worden sind <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Insbesondere in Stellungnahme Nr. 5/2010 „Anwendung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien bei den Untersuchungen des OLAF“, in Stellungnahme Nr. 3/2010 zum Diskussionspapier zur Reform des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), in Stellungnahme Nr. 2/2011 über die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) zur unabhängigen Durchführung interner Untersuchungen innerhalb der EU-Organe, in Stellungnahme Nr. 2/2013 zur Einführung eines OLAF-internen Beschwerdeverfahrens und im Bericht Nr. 2/2014 über die Umsetzung der Empfehlungen des Überwachungsausschusses durch das OLAF.

<sup>(2)</sup> Dieser Aspekt war Gegenstand der Stellungnahmen zur Anwendung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien bei den Untersuchungen und zum Diskussionspapier zur Reform des OLAF (2010), über die Befugnisse des OLAF zur unabhängigen Durchführung interner Untersuchungen innerhalb der EU-Organe (2011), der Stellungnahme zum Beschwerdeverfahren (2013) und des Berichts über die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Überwachungsausschusses (2014).

<sup>(3)</sup> Zudem zeigt sich die Stärkung der Verfahrensgarantien in der Möglichkeit, im Einklang mit Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 einen Datenschutzbeauftragten zu benennen, sowie in der Pflicht, interne Rechtmäßigkeitsprüfungen der Untersuchungsmaßnahmen des OLAF durchzuführen (Artikel 17 Absatz 7).

<sup>(4)</sup> Der EuGH hat diese Rechte beispielsweise in seinem Urteil vom 18. Juli 2013 in der Rechtssache Kadi aufgeführt (Randnummern 11-132).

Obwohl in Erwägungsgrund 51 der Verordnung Nr. 883/2013 allgemein auf die Charta verwiesen wird, sollten detaillierte Bestimmungen über die wichtigsten einschlägigen Rechte und Garantien in die OLAF-Verordnung aufgenommen werden.

Da die Charta die allgemeine Quelle für die Grundrechte und Garantien ist, besteht kein Grund, die Rechte von Betroffenen oder Zeugen in internen oder externen Untersuchungen oder bei auf Antrag der EUStA durchgeführten Maßnahmen zu beschränken oder zwischen diesen zu unterscheiden. Der Überwachungsausschuss ist sich darüber im Klaren, dass das OLAF die Vorschriften aller Mitgliedstaaten bei der Durchführung externer Untersuchungen einhalten muss und dass sich die Befugnisse des OLAF aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Bedingungen bei internen und externen Untersuchungen unterscheiden können. Der Standard der Grundrechte und der Verfahrensgarantien sollte dennoch sowohl bei internen als auch bei externen Untersuchungen möglichst auf demselben hohen Niveau liegen.

37. Die Grundrechte und Garantien sollten durch spezifische Verfahrensmaßnahmen auf dieselbe Weise erläutert und angewandt werden wie bei von der EUStA durchgeführten Untersuchungen. Dies ist vor allem für die neue, im Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorgesehene Aufgabe des OLAF von Bedeutung, die EUStA zu unterstützen. Der Vorschlag enthält eine allgemeine Beschreibung des Umfangs der Rechte von Verdächtigen und Angeklagten, durch die die bei (strafrechtlichen) Verfahren garantierten Mindeststandards eingeschränkt werden.

Der Überwachungsausschuss ist der Auffassung, dass das OLAF durch die Übernahme der in Artikel 41 des EUStA-Vorschlags<sup>(1)</sup> und in den einschlägigen Rechtsvorschriften<sup>(2)</sup> vorgesehenen hohen Standards für Verfahrensgarantien keinesfalls daran gehindert würde, dem ihm übertragenen Mandat unabhängig nachzukommen, sondern dass sich dadurch vielmehr der Mehrwert seiner Abschlussberichte und der begleitenden Beweise erhöhen würde.

Die höheren Standards für die Beweiserhebung würden sich definitiv in einer größeren Zulässigkeit dieser Beweise (und der OLAF-Abschlussberichte) in Verfahren vor einzelstaatlichen Gerichten niederschlagen. Die Übernahme der EUStA-Standards für Verfahrensgarantien würde zudem dazu beitragen, etwaige Zweifel an der Zulässigkeit oder am Wert von Beweisen zu zerstreuen, die im Rahmen von „auf Antrag“ der EUStA durchgeführten (Verwaltungs-)Untersuchungen nach Artikel 101 des EUStA-Vorschlags erhoben werden.

Der Überwachungsausschuss ist der Ansicht, dass die Vereinheitlichung dieser Standards die Übermittlung von im Rahmen von Verwaltungsverfahren erhobenen Beweisen für deren Verwendung im Rahmen von Strafverfahren und die Übermittlung von Beweisen zwischen mitgliedstaatlichen Gerichten erleichtern würde<sup>(3)</sup>. Gleichwohl könnte dadurch nicht der Fall vermieden werden, dass die in Übereinstimmung mit dem Recht eines Mitgliedstaats vorgenommene Beweiserhebung nicht mit dem Recht des Mitgliedstaats vereinbar ist, in dem das endgültige Verfahren (bzw. — im Fall des OLAF — das anschließende Verfahren) stattfindet, und der Fall ohne Berücksichtigung dieser Beweise abgeschlossen wird.

38. Wenn kein begründeter Beschluss vorliegt, das Verfahren zu vertagen, sollte dem Recht der Betroffenen, über ihre persönliche Beteiligung an einer Untersuchung und über alle gegen sie erhobenen Vorwürfe informiert zu werden, in der Form nachgekommen werden, dass diesen Personen Gelegenheit gegeben wird, zu den Behauptungen Stellung zu nehmen, eine Beschwerde einzureichen, Beweise vorzulegen und Vorschläge für zu erhebende Beweise zu machen<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Verordnung des Rates zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) vom 30. Juni 2017 (Dok. Nr. 9941/17).

<sup>(2)</sup> Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Rechtsvorschriften:

- Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABl. L 280 vom 26.10.2010, S. 1).
- Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABl. L 142 vom 1.6.2012, S. 1).
- Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs (ABl. L 294 vom 6.11.2013, S. 1).
- Richtlinie (EU) 2016/343 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren (ABl. L 65, S. 1).
- Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 1).

<sup>(3)</sup> Der Überwachungsausschuss hält dies für besonders wichtig bei grenzüberschreitenden Fällen von Mehrwertsteuer-Betrug oder diesbezüglichen Unregelmäßigkeiten.

<sup>(4)</sup> Siehe Rechtssache C-269/90 (Technische Universität München), [1991] Slg. I-5469, Rdnr. 14, Rechtssache C-525/04 P (Spanien gegen Lenzing), [2007] Slg. I-9947, Rdnr. 58 und M., Rdnr. 88.

Die Betroffenen sollten von diesem Recht vor, während und nach ihrer ersten Befragung im Rahmen des Verfahrens Gebrauch machen können. Es sollte ihnen außerdem gestattet sein, Zugriff auf die vom OLAF erhobenen Beweise zu nehmen, bevor der Abschlussbericht mit etwaigen Empfehlungen an die einzelstaatlichen Behörden übermittelt wird. Diese Möglichkeit ist besonders dann von Bedeutung, wenn der Abschlussbericht die Empfehlung enthält, ein Strafverfahren einzuleiten. Um die Objektivität und die Unparteilichkeit der Untersuchung sicherzustellen, sollte der Betroffene die Möglichkeit haben, sich zum Abschlussbericht zu äußern. Diese Stellungnahme sollte den einzelstaatlichen Behörden zusammen mit dem Abschlussbericht und etwaigen Empfehlungen übermittelt werden.

39. Der Überwachungsausschuss ist sich darüber im Klaren, dass es in ausgewogener Weise sowohl dem Recht auf Zugang zu OLAF-Unterlagen als auch dem Schutz der Vertraulichkeit der Untersuchungen und der dabei gesammelten personenbezogenen Daten Rechnung zu tragen gilt. Daher sollten etwaige für die Gewährung des Zugangs zu Beweisen (d. h. für den Zugriff auf während der Untersuchung gesammelte Unterlagen) geltende Ausnahmen ordnungsgemäß belegt und begründet werden. Betroffene, denen der Zugang zu Unterlagen verweigert wird, sollten die Möglichkeit haben, gegen diese Entscheidung zumindest nach dem internen Beschwerdeverfahren des OLAF Beschwerde einzulegen.
40. Das Recht auf Information sollte auf den rechtlichen Vertreter des Betroffenen (die vom Betroffenen nach Artikel 9 Absatz 2 ausgewählte Person) ausgedehnt werden, um das Recht des Betroffenen auf eine angemessene Verteidigung zu wahren. Der rechtliche Vertreter sollte dieselben Informationen zur selben Zeit wie der Betroffene erhalten.
41. Es sollte in Erwägung gezogen werden, das Recht, sich nicht selbst zu belasten, auf Fälle auszuweiten, an denen Personen mit enger persönlicher Beziehung zu einem Zeugen oder einem Betroffenen beteiligt sind. Dieses Recht sollte in der Verordnung für Situationen vorgesehen werden, in denen ein Zeuge beispielsweise eine juristische Person vertritt und die juristische Person durch seine Aussage belasten würde. Gleichzeitig sollte in der Verordnung verankert werden, dass Zeugen erscheinen und aussagen müssen und welche Konsequenzen die Nichteinhaltung dieser Pflicht hat. Das Recht, sich selbst nicht zu belasten, sollte Bestandteil der Rechte aller vom OLAF befragten Personen einschließlich der bei Überprüfungen vor Ort befragten Personen sein.

### **Recht auf gerichtliche Überprüfung**

42. Der Überwachungsausschuss ist sich seit seiner Einsetzung der bestehenden Mängel bei der Ausübung des Rechts auf gerichtliche Überprüfung bewusst. Er hat für eine Justizbehörde argumentiert, die die Tätigkeiten des OLAF, insbesondere die Anwendung von Zwangsmaßnahmen und sonstigen die persönlichen Rechte beschränkenden Maßnahmen<sup>(1)</sup>, dauerhaft überwachen würde. Nur eine Justizbehörde könnte ordnungsgemäß überprüfen, ob eine Untersuchung rechtmäßig durchgeführt wurde, sodass die erhobenen Beweise vor dem im betreffenden Fall zuständigen Gericht zulässig sind.

Der Umfang, in dem die Wahrung der Grundrechte im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung einer verwaltungsrechtlichen Untersuchungsstelle geprüft wird, kann als Maßstab für die Wirksamkeit einer solchen Stelle dienen.

Gleichzeitig kann der Umfang der Berücksichtigung von Grundrechten ein Maßstab für den notwendigen Umfang der gerichtlichen Überprüfung des Vorgehens einer verwaltungsrechtlichen Untersuchungsstelle sein<sup>(2)</sup>.

In der Verordnung ist keine wirksame Prüfung der Rechtmäßigkeit der OLAF-Untersuchungen festgelegt, außer im Falle von internen Untersuchungen und allein, wenn Beamte oder Bedienstete betroffen sind. Beamte und Bedienstete können nach dem in Artikel 90 des Personalstatuts festgelegten Verfahren Beschwerde beim Generaldirektor des OLAF einreichen, demzufolge Beschwerden rückwirkend bei einem Gericht erster Instanz eingereicht werden können.

43. Das grundlegende Problem einer wirksamen gerichtlichen Überprüfung zusammen mit der Überwachung des Amtes hat Zweifel an der Unabhängigkeit des Amtes aufkommen lassen und zu beim Gerichtshof der Europäischen Union eingereichten Klagen wegen vermeintlich mangelnder Rechtmäßigkeit der Untersuchungen des OLAF geführt.

<sup>(1)</sup> Der Überwachungsausschuss hat bereits im Jahr 2000 eine diesbezügliche Lösung gefordert — siehe den Fortschrittsbericht des Überwachungsausschusses aus dem Jahr 2000. Siehe zudem den zweiten Bericht des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger (1999), Band. II, S. 178, Ziff. 5.12.8 und S 185, Ziff. 5.14.4.

<sup>(2)</sup> Siehe US-Verfassung, fünfter Zusatzartikel, Anmerkung 12.

Der Gerichtshof hat Anträge auf Aufhebung von an die einzelstaatlichen Behörden oder die zuständige EU-Einrichtung übermittelten Abschlussberichten des OLAF stets abgelehnt. Seine wichtigste Begründung war stets, dass die angefochtenen Handlungen des OLAF keine besonderen Veränderungen für die Rechtsstellung <sup>(1)</sup> der Kläger nach sich zögen und ein wirksamer Rechtsschutz nicht als gesonderter Rechtsbehelf, sondern als juristisches Produkt vieler sich ergänzender Rechtsbehelfe in anschließenden gerichtlichen Beschlüssen zu betrachten sei <sup>(2)</sup>.

#### KAPITEL IV

### Überwachung und Kontrolle der OLAF-Untersuchungen; Rolle des Überwachungsausschusses und dessen Zusammenarbeit mit anderen Organen

#### Allgemeine Anmerkungen

44. Der Überwachungsausschuss vertritt nach wie vor die Ansicht, dass eine sofort greifende Kontrolle <sup>(3)</sup> der Auswirkungen auf die Grundrechte durch eine unabhängige Justizbehörde auch unter den derzeitigen Bedingungen eingerichtet werden muss. Diese Frage ist durch die Errichtung der EUSTa und den Plan, dass das OLAF die EUSTa unterstützen soll, zu einer dringenden Angelegenheit geworden.

Derzeit sind die möglichen Rechtsmittel gegen OLAF-Maßnahmen <sup>(4)</sup> insoweit beschränkt, als sie im künftigen, veränderten Institutions- und Verfahrensgefüge, in dem (i) der Zusammenhang zwischen Verwaltungs- und Strafuntersuchungen verstärkt wird und (ii) die Zulässigkeit der vom OLAF im Rahmen auf Antrag der EUSTa eingeleiteter Verwaltungsuntersuchungen eingeholten Beweise angestrebt wird, nicht für sich stehen können.

45. In der Verordnung wird die Aufgabe der gerichtlichen Überwachung nicht dem Überwachungsausschuss übertragen, und dieser darf nicht in die Durchführung laufender Untersuchungen eingreifen. Auch erschwert die Tatsache, dass die Mitglieder des Überwachungsausschusses leitende Positionen in ihren Ländern bekleiden, ihren etwaigen Einsatz als Überprüfer von OLAF-Untersuchungen.

#### Rolle des Gerichtshofs

46. Die Entscheidungsbefugnis über überwachungsrelevante Angelegenheiten liegt beim Gerichtshof der Europäischen Union. Der Gerichtshof ist ein vollständig unabhängiges Organ, das erforderlichenfalls in laufende Untersuchungen eingreifen kann <sup>(5)</sup>.

Trotz dieser Möglichkeiten ist der Überwachungsausschuss der Meinung, dass sich die Aufgaben, die dem Gerichtshof durch den AEUV übertragen wurden, stark von einer kontinuierlichen Überwachung bestimmter im Rahmen von Verwaltungsuntersuchungen ergriffener Maßnahmen unterscheiden. Nach dem Dafürhalten des Überwachungsausschusses gibt es, was das derzeitige Mandat des Gerichtshofs anbelangt, bestimmte Hindernisse, die einer kontinuierlichen Überwachung des OLAF durch den Gerichtshof entgegenstehen. So gilt nach wie vor der Standpunkt des Gerichtshofs, dass die an einzelstaatliche Justizbehörden übermittelten OLAF-Abschlussberichte keine Maßnahme darstellen, die die Interessen eines Beamten durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen kann, es sei denn, (i) das OLAF könnte beispielsweise am Ende einer Untersuchung eine Sanktion verhängen, die eine solche Änderung nach sich ziehen würde, oder (ii) es bestünde beispielsweise die Pflicht, einzelstaatliche Verfahren auf Grundlage des Abschlussberichts oder auf Antrag des OLAF einzuleiten.

47. Sollte die richterliche Überwachung aller OLAF-Maßnahmen in die Zuständigkeit des Gerichtshofs <sup>(6)</sup> übertragen werden, so würde dies eine beträchtliche Arbeitsbelastung mit sich bringen und zusätzliche Ressourcen für den Gerichtshof erforderlich machen. Der Überwachungsausschuss vertritt auch die Ansicht, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer beim Gerichtshof <sup>(7)</sup> für die Überwachung des OLAF unangemessen wäre, da eine Entscheidung des Gerichtshofs in den meisten Fällen erst nach dem Untersuchungsabschluss oder nach der Übermittlung des Abschlussberichts an die zuständigen einzelstaatlichen Behörden ergehen würde. Mit anderen Worten: Entscheidungen des Gerichtshofs hätten keine direkte Wirkung auf den Verlauf der Untersuchungen, und es wäre nicht möglich, eine Untersuchungsmaßnahme einer laufenden Untersuchung zu korrigieren oder derartige Berichtigungen in nachfolgenden Verfahren einzelstaatlicher Behörden zu berücksichtigen.

<sup>(1)</sup> Urteil vom 18.12.2003 in der Rechtssache T-215/02 (Gomez-Reino gegen Kommission), Slg.-345, Rdnrn. 50-56 und Urteil vom 8.4.2003 in der Rechtssache C-471/02 P (Gomez-Reino gegen Kommission), Slg. I-3207. Bezüglich der nicht untersuchungsspezifischen Maßnahmen des OLAF wurde ein Antrag auf Nichtigerklärung in Bezug auf den Zugang zu Informationen des OLAF für zulässig befunden (verbundene Rechtssachen T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk gegen Kommission)).

<sup>(2)</sup> Rechtssache T-193/04, Tillack gegen Kommission, 4.10.2006, Slg. II-3995.

<sup>(3)</sup> Siehe Société Canal Plus u. a. gegen Frankreich, Nr. 29408/08, EGMR 2010.

<sup>(4)</sup> Dies gilt auch für a) die Möglichkeit für EU-Beamte, eine Klage beim Gerichtshof einzureichen (nach einem Verwaltungsverfahren nach den Artikeln 90 und 91 des Personalstatuts; b) die Möglichkeit, einen Antrag zu stellen, damit die einzelstaatlichen Gerichte den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung über deren Gültigkeit ersuchen, der allein für die Aufhebung von EU-Maßnahmen zuständig ist; c) die Möglichkeit, eine Schadenersatzklage einzureichen.

<sup>(5)</sup> J. F. H. Inghelram, Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF) — An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office (Europa Law Publishing, 2011), S. 200, 216 und 230-233.

<sup>(6)</sup> Der Überwachungsausschuss ist sich der unterschiedlichen Ansichten in der Frage, ob eine Änderung des AEUV eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung dieser Zuständigkeit ist, bewusst.

<sup>(7)</sup> Die durchschnittliche Verfahrensdauer beim Gerichtshof beträgt in der Regel über 12 Monate (weitere Details sind auf S. 15 des Jahresberichts 2016 des Gerichtshofs der EU zu finden).

Gleichwohl könnte es nach Meinung des Überwachungsausschusses von Vorteil sein, den Gerichtshof in die richterliche Überwachung des OLAF einzubinden. Von besonderem Nutzen wäre dabei der Kern der geltenden Verfahrensvorschriften des Gerichtshofs, die ja auf alle Parteien aus allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise anwendbar sind. Falls die Klärung der Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs angegangen wird, sollten nach Auffassung des Überwachungsausschusses das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof ausloten, welche Möglichkeiten Artikel 257 AEUV diesbezüglich bietet.

### **Rolle der einzelstaatlichen Justizbehörden**

48. Der Überwachungsausschuss ist der Meinung, dass die einzelstaatlichen Justizbehörden am besten aufgestellt sind, um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit bei den Untersuchungen und bei der Beweiserhebung einschließlich der Berücksichtigung landesspezifischer Auslegungen von Grundrechten und Verfahrensgarantien sicherzustellen. Wenn die externen Untersuchungstätigkeiten des OLAF einer Überprüfung durch einzelstaatliche Gerichte unterliegen würden, würde dies die „Stabilität“ der erhobenen Beweise erhöhen. Durch die frühzeitige Einbindung der einzelstaatlichen Behörden in die Anfangsphasen der Untersuchung würde die Zulässigkeit der Beweise in den nachfolgenden Verfahren und in Verfahren vor einzelstaatlichen Gerichten sichergestellt. Die einzelstaatlichen Justizbehörden würden dann keine Untersuchungsmaßnahmen wiederholen müssen, die das OLAF während seiner Untersuchung bereits durchgeführt hat. Sie könnten außerdem etwaigen Berichtigungen Rechnung tragen, die sich aus den auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln ergeben.
49. Die Überwachung der einzelnen Maßnahmen des OLAF durch die einzelstaatlichen Gerichte birgt jedoch die Gefahr einer Fragmentierung und würde es erforderlich machen, dass das OLAF jeweils 28 verschiedenen Systemen Rechnung tragen müsste. Zudem brächte eine solche Lösung die Notwendigkeit mit sich, (i) die Untersuchungen des OLAF einer Überwachung durch spezifische Gerichte oder sonstige Justizbehörden im Rahmen spezifischer nach nationalem Recht anerkannter Verfahren zu unterstellen oder (ii) unabhängige Verfahren für das OLAF einzuführen.
50. Eine Vorbedingung für die Übertragung der Zuständigkeit für die Überwachung des OLAF an die nationalen Gerichte bestünde darin, die nationalen Verwaltungsbehörden zu verpflichten, nationale Verfahren auf Antrag des OLAF einzuleiten. Das OLAF könnte dann (i) seine eigenen autonomen Verfahrensvorschriften zusammen mit den Vorschriften und Verfahren<sup>(1)</sup> des betreffenden Mitgliedstaats anwenden (wie aktuell teilweise der Fall), (ii) ein per EU-Verordnung festgelegtes Verfahren anwenden oder aber (iii) nach Maßgabe eines bestimmten nationalen Verfahrens tätig werden. Bei dieser Lösung wäre eine sofortige gerichtliche Kontrolle einzelner OLAF-Maßnahmen bei externen Untersuchungen möglich. Auch würde dadurch die Zulässigkeit der im Rahmen von OLAF-Untersuchungen erhobenen Beweise erheblich verbessert.

Sollten die OLAF-Untersuchungen Teil einzelstaatlicher Verfahren werden, würden sie der Kontrolle durch die einzelstaatlichen Gerichte unterliegen. Die einzelstaatlichen Gerichte hätten dann die Möglichkeit, eine Frage an den EuGH für eine Vorabentscheidung zur Auslegung der Bestimmungen der EU-Rechtsvorschriften weiterzuleiten, bevor sie in diesen Fällen eine Entscheidung treffen<sup>(2)</sup>.

### **Beauftragter für die Kontrolle der Verfahrensgarantien**

51. Bei internen Untersuchungen hingegen kann die Überwachung der einzelnen Maßnahmen des OLAF nicht der Rechtsprechung nationaler Justizbehörden unterstellt werden. Sie kann nur der Rechtsprechung einer EU-Justizbehörde unterliegen.

Zur Stärkung der Verfahrensgarantien für die von den Untersuchungen des OLAF betroffenen Personen hat die Kommission vorgeschlagen, einen Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien<sup>(3)</sup> für die Betroffenen einzusetzen. Dieser Beauftragte hätte die Aufgabe, (i) Beschwerden Betroffener wegen vermeintlicher Verletzung der in der OLAF-Verordnung vorgesehenen Verfahrensgarantien nachzugehen und dem Generaldirektor des OLAF nicht verbindliche Empfehlungen zu diesen Beschwerden zu unterbreiten, (ii) die Einhaltung der auf OLAF-Untersuchungen anwendbaren Verfahrensgarantien zu überwachen, (iii) die zügige Abwicklung der Untersuchungen sicherzustellen, um unnötige Verzögerungen zu vermeiden und (iv) Kontrollen vor Ort und bestimmte Verfahrensmaßnahmen in Räumlichkeiten von EU-Organen zu prüfen und gegebenenfalls zu genehmigen.

Selbst wenn der Beauftragte für die Kontrolle der Verfahrensgarantien Richter wäre, hätte er nicht die erforderliche Stellung eines unabhängigen Gerichts, da die erforderliche Gewaltenteilung nicht gegeben wäre. Angedacht war zudem, den Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien verwaltungstechnisch an die Kommission anzubinden, die ja zusammen mit den anderen Organen an seiner Ernennung beteiligt ist. Da der Beauftragte allerdings auch in Bezug auf andere Organe betreffende Untersuchungsmaßnahmen beratend tätig werden könnte, könnte durch seine Gleichstellung mit ausführenden Einrichtungen und durch seine in administrativer Hinsicht bestehende Abhängigkeit von der Kommission das interinstitutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt werden.

<sup>(1)</sup> Siehe Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(2)</sup> Siehe Beschluss vom 19. April 2005 in der Rechtssache C-521/04 P(R) (Tillack gegen Kommission), EU C/2005/240, Randnrn. 38 und 39.

<sup>(3)</sup> COM(2014) 340 final vom 11. Juni 2014; der Vorschlag ist noch beim Europäischen Parlament anhängig.

52. Der Überwachungsausschuss ist der Meinung, dass das vorgeschlagene Amt eines Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien nicht mit der erforderlichen Stellung eines Gerichts einhergehen würde, sodass Zweifel an seiner Unabhängigkeit aufkommen könnten, was bedeuten würde, dass ein solcher Beauftragter das Recht auf eine wirkliche gerichtliche Überprüfung nicht zufriedenstellend garantieren könnte. Dies wäre nicht der Fall, wenn diese Rolle dem Europäischen Gerichtshof oder den nationalen Gerichten übertragen würde. Außerdem würden sich die in Bezug auf die Überwachung der Einhaltung der Verfahrensgarantien und der Untersuchungsdauer geltenden Befugnisse des Beauftragten inhaltlich mit den Befugnissen des Überwachungsausschusses überschneiden, sodass die Überwachung des OLAF fragmentiert würde und Widersprüche in der Arbeit der Überwachungsorgane auftreten könnten. Daher empfiehlt der Überwachungsausschuss, Wege zu finden, wie das Recht auf gerichtliche Kontrolle durch Übertragung dieser Aufgabe an eine echte Justizbehörde eines Mitgliedstaats oder der EU ausgeübt werden kann.
53. Darüber hinaus bestehen offenkundige Überschneidungen zwischen dem Mandat des Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien und der Tätigkeit des Überwachungsausschusses. Die tägliche Arbeit in den getrennten Sekretariaten der beiden Instanzen wäre sehr ähnlich und würde in der anhand einzelner Fallakten durchgeführten Prüfung bestehen, ob die Verfahrensrechte und die Untersuchungsdauer in den betreffenden Fällen eingehalten wurden. Dies könnte gleichwohl dazu führen, dass der Überwachungsausschuss zufällig und unwissentlich dieselben Fälle prüft wie der Beauftragte für die Kontrolle der Verfahrensgarantien im Rahmen der von diesem durchgeführten Einzelfallprüfung. Dadurch könnte zum einen Doppelarbeit entstehen und zum anderen der Fall eintreten, dass beide dem OLAF-Generaldirektor voneinander abweichende oder gar im Widerspruch zueinander stehende Empfehlungen erteilen <sup>(1)</sup>.
54. Ferner hat die Kommission vorgeschlagen, das Amt eines „gerichtlichen Prüfers“ einzurichten, der die Aufgabe hätte, vom OLAF beabsichtigte Untersuchungsmaßnahmen, die in die Rechte von Mitgliedern der EU-Organe eingreifen würden, vorab zu prüfen und gegebenenfalls zu genehmigen <sup>(2)</sup>. Die Arbeit des gerichtlichen Prüfers würde also unter anderem ebenfalls darin bestehen, die Wahrung der Grundrechte und der Verfahrensgarantien zu prüfen (wenngleich der gerichtliche Prüfer tätig würde, bevor etwaige Maßnahmen dieser Art ergriffen werden, nicht danach).

Je nachdem, welche Befugnisse ein solcher Prüfer hätte, welche Art von Maßnahmen im Einzelfall ergriffen würden und ob der Prüfer Teil der Kommission oder dieser in anderer Form angegliedert wäre, könnten ernste Zweifel an der Unabhängigkeit des OLAF aufkommen. Auch könnte, je nachdem, auf welcher administrativen Hierarchieebene der Prüfer angesiedelt wäre und über welche Befugnisse er in Bezug auf die Beratung über Mitglieder der Kommission oder anderer Organe betreffende Untersuchungsmaßnahmen verfügen würde, das interinstitutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt werden.

Da zudem der Beauftragte für die Kontrolle der Verfahrensgarantien eine ähnliche Stellung wie der Überwachungsausschuss hätte, aber von diesem getrennt wäre, könnten Zweifel an seiner Unabhängigkeit und an der Kostenwirksamkeit dieses Vorgehens aufkommen, da er über ein eigenes Sekretariat verfügen würde, das dieselben Aufgaben wie das Sekretariat des Überwachungsausschusses hätte.

55. Durch die Schaffung von zwei zusätzlichen, vom Überwachungsausschuss getrennten Ämtern für die Kontrolle des OLAF würde es zu einer Vervielfachung unabhängiger Kontrollinstanzen kommen, welche wahrscheinlich zu Verwirrung oder Zuständigkeitskonflikten und Doppelarbeiten führen würde.

Der Überwachungsausschuss bevorzugt die Lösung, direkten Zugang zu einem unabhängigen Gericht zu ermöglichen, das einzelne Maßnahmen des OLAF überprüfen und berechnete Erwartungen der von den OLAF-Untersuchungen betroffenen Personen bestätigen kann. Nur ein Justizorgan könnte angemessen überprüfen, ob eine Untersuchung nach rechtsstaatlichem Verfahren durchgeführt wird und somit den hohen Standard von Beweisen sicherstellen, wie er (vor allem) in etwaigen nachfolgenden Strafverfahren in einem Mitgliedstaat benötigt wird.

56. Der Überwachungsausschuss ist überzeugt, dass sich die Zulässigkeit der im Rahmen von OLAF-Untersuchungen erhobenen Beweise in nationalen Verwaltungs- oder Strafverfahren verbessern würde, wenn die Möglichkeit einer direkten Ausübung des Rechts auf wirksame gerichtliche Überprüfung geschaffen würde. Da das OLAF und die EUStA eng zusammenarbeiten sollen, werden geeignete Standardverfahren (wie die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung) unerlässlich sein, wenn es darum geht, die Kompatibilität und den reibungslosen Austausch von Beweisen zwischen den beiden Instanzen sicherzustellen.

<sup>(1)</sup> Mitteilung des Überwachungsausschusses an den OLAF-Generaldirektor, Brüssel, 27. Mai 2014, JD/ICL/aw D (2014-OSC-0081).

<sup>(2)</sup> Mitteilung zur Verbesserung der OLAF-Governance und Stärkung der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen (COM(2013) 533 final vom 17.7.2013).

## KAPITEL V

**Rolle, Stellung und Befugnisse des Überwachungsausschusses und seines Sekretariats: Verordnung Nr. 883/2013 und Verordnung 2016/2030****Auftrag des Überwachungsausschusses: allgemeine Anmerkungen**

57. Der Überwachungsausschuss des OLAF hat den Auftrag, die Unabhängigkeit des OLAF bei der ordnungsgemäßen Ausübung der dem OLAF durch die Verordnung Nr. 883/2013 <sup>(1)</sup> übertragenen Befugnisse zu stärken. Der Überwachungsausschuss ist die Kontrollinstanz und der Wächter der Unabhängigkeit des OLAF. Er hat eine beratende Rolle in Bezug auf den OLAF-Generaldirektor, den er bei der Ausübung seiner Befugnisse unterstützt. Zudem steht er im Dialog mit den EU-Organen <sup>(2)</sup>.

Der Überwachungsausschuss ist ein einzigartiges unabhängiges Gremium mit einem sehr starken Mandat. Die Wahl seiner Mitglieder bedarf der Zustimmung des Rates, der Kommission, des Europäischen Parlaments sowie eines Ad-hoc-Gremiums, das sich aus Vertretern aller drei Organe zusammensetzt.

Die Befugnisse des Überwachungsausschusses sind durch die Verordnung Nr. 883/2013 ausgeweitet worden. Auslöser hierfür waren vor allem Aspekte im Zusammenhang mit der Frage, wie der Ausschuss über an einzelstaatliche Behörden übermittelte Dokumente zu informieren ist und inwieweit der Überwachungsausschuss befugt ist, sich mit Fällen zu befassen, in denen die betreffende Untersuchung noch läuft <sup>(3)</sup>. Ein weiterer Grund war die Notwendigkeit, die Verfahrensrechte und -garantien zu stärken.

**Aufgabenbereich des Überwachungsausschusses gemäß der neuen Verordnung und diesbezügliche Änderungen durch die Verordnung 2016/2030**

58. Die wichtigsten durch die Verordnung Nr. 883/2013 erfolgten Änderungen betreffen folgende Aspekte:

- Befugnisse des Überwachungsausschusses bei der Überwachung der Untersuchungsdauer und der Wahrung der Verfahrensgarantien <sup>(4)</sup>;
- Unterrichtung und Zurateziehung des Überwachungsausschusses, wenn interne Untersuchungen ausnahmsweise absolute Geheimhaltung erfordern <sup>(5)</sup>;
- Möglichkeit des Ausschusses, vom OLAF zusätzliche Informationen zu den Untersuchungen anzufordern <sup>(6)</sup>;
- Unterrichtung des Ausschusses über die vorrangigen politischen Ziele des OLAF vor deren Veröffentlichung im jährlichen Managementplan des Generaldirektors;
- regelmäßige Unterrichtung durch den Generaldirektor <sup>(7)</sup>;
- Zurateziehung des Ausschusses vor der Annahme der „Leitlinien zu den Untersuchungsverfahren“ <sup>(8)</sup>.

In der Verordnung Nr. 883/2013 ist zudem klar festgelegt worden, dass die Stellungnahmen, die der Überwachungsausschusses gegenüber dem Generaldirektor abgibt, Empfehlungen enthalten können. Außerdem wurde durch die Verordnung die Frist, binnen der dem Überwachungsausschuss bereits länger als 12 Monate laufende Untersuchungen gemeldet werden müssen, ausgeweitet, und es wurde ein jährlicher Meinungs austausch unter den Organen eingeführt, an dem der Überwachungsausschusses zu beteiligen ist <sup>(9)</sup>.

59. Nach weiteren Diskussionen vor allem im Rat, in der Kommission und im Parlament wurden die Autonomie und die Unabhängigkeit des Überwachungsausschusses erneut bestätigt, indem die administrative Zuständigkeit für das Sekretariat des Ausschusses und der Haushalt des Überwachungsausschusses vom OLAF getrennt wurden <sup>(10)</sup>. Für die Durchführung dieser neuen Verordnung war eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Überwachungsausschuss und der Kommission erforderlich.

<sup>(1)</sup> Artikel 15 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(2)</sup> Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 16 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(3)</sup> Urteil des Gerichts erster Instanz (Dritte Kammer) vom 8. Juli 2008 in der Rechtssache T-48/05 Yves Franchet und Daniel Byk gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>(4)</sup> Artikel 7 Absatz 8 und Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(5)</sup> Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(6)</sup> Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(7)</sup> Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(8)</sup> Artikel 17 Absatz 8 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(9)</sup> Artikel 15 Absatz 1, Artikel 7 Absatz 8 und Artikel 16 Absatz 7 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(10)</sup> Verordnung (EU, Euratom) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 hinsichtlich des Sekretariats des Überwachungsausschusses des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

### **Die Rolle des Überwachungsausschusses und ihre Auslegung nach Maßgabe der Verordnung Nr. 883/2013**

60. Bestimmte Aspekte der Befugnisse, der Stellung und der Unabhängigkeit des Überwachungsausschusses sowie der Umfang der Überwachungsrolle des Ausschusses sind schon seit der Einsetzung des Ausschusses Gegenstand unterschiedlicher Auslegungen gewesen. Durch die Verordnung Nr. 883/2013 sind dem Überwachungsausschuss neue Befugnisse übertragen worden, doch auch diese wurden nicht detailliert festgelegt. Der bestehende Mangel an Klarheit darüber, wie der Generaldirektor des OLAF die Rolle des Überwachungsausschusses auszulegen hat, hat bereits zu vielen Diskussionen und Briefwechseln geführt — vor allem zwischen dem Ausschuss und dem OLAF<sup>(1)</sup>.
61. Der Überwachungsausschuss weist außerdem darauf hin, dass ihm im Gegensatz zu seinem starken Mandat, das dem komplexen Auswahlverfahren zu verdanken ist, lediglich die Befugnis übertragen wurde, Informationen zu erhalten, Stellungnahmen oder Empfehlungen abzugeben und an bestimmten Prozessen teilzunehmen. Er ist jedoch nicht befugt, mit rechtlichen Mitteln sicherzustellen, dass die in der Verordnung Nr. 883/2013 festgelegten Pflichten erfüllt werden. Wenn das OLAF die ihm obliegenden Pflichten nicht erfüllt, hat dies keine rechtlichen Konsequenzen. Dies ist unter anderem in den Diskussionen über den Umfang der Befugnisse des Überwachungsausschusses und den Zugang zu Informationen deutlich geworden<sup>(2)</sup>.
62. Da die Herausforderungen, die in Bezug auf die Wahrung der Unabhängigkeit des OLAF bestehen, zu den wichtigsten Gründen für die Einsetzung des Überwachungsausschusses zählten, ist der Ausschuss der Auffassung, dass seine derzeitigen Befugnisse nicht ausreichen, um seiner Aufgabe, die Unabhängigkeit des OLAF zu schützen, nachkommen zu können. In Fällen, in denen die Unabhängigkeit des Amtes oder des Generaldirektors infrage gestellt wird, sollten nach Auffassung des Ausschusses insbesondere jene EU-Organe, die dem Ausschuss dessen Mandat übertragen haben, verpflichtet sein, dem Überwachungsausschuss zumindest sachdienliche Informationen zu übermitteln. Wichtig wäre dem Überwachungsausschuss insbesondere eine maßgebliche Rolle bei den Verfahren zur Auswahl des OLAF-Generaldirektors.

Falls die Kommission die Aufhebung der Immunität des Generaldirektors in Erwägung ziehen sollte, wäre es nach Auffassung des Überwachungsausschusses erforderlich, dass der Ausschuss den diesbezüglichen Entscheidungsprozess überwacht und Zugriff auf die einschlägigen Informationen erhält.

Für den Fall, dass die in Bezug auf die Wahrung der Unabhängigkeit des OLAF oder seines Generaldirektors bestehenden Herausforderungen auf Maßnahmen des Generaldirektors selbst zurückzuführen sind, sollte in Erwägung gezogen werden, dem Überwachungsausschuss die Befugnis zu übertragen, ein kommissionsinternes Disziplinarverfahren einzuleiten und daran teilzunehmen.

### **Regelmäßige Überwachung der Untersuchungstätigkeit des OLAF**

63. Im Allgemeinen wird für die Überwachung und Kontrolle Zugang zu allen einschlägigen Informationen benötigt. Der Umfang der Verfügbarkeit dieser Informationen schlägt sich in der Objektivität des Ergebnisses der Arbeiten der Überwachungsinstanz nieder. Der Überwachungsausschuss hat die Aufgabe, als unabhängiges Gremium objektive Berichte und Stellungnahmen zu erstellen. Diese sollten nicht ausschließlich auf Informationen des OLAF beruhen, sondern auch auf (i) einer vom Ausschuss durchgeführten Analyse aller OLAF-Dokumente, die der Überwachungsausschuss als für die Bewertung der Unabhängigkeit des OLAF erforderlich erachtet, und auf (ii) der Anwendung ordnungsgemäßer Rechtsverfahren zur Wahrung der Verfahrensgarantien und in Bezug auf die Untersuchungsdauer.
64. Der Überwachungsausschuss hat auf seine bestehenden Schwierigkeiten bei der Einholung fallbezogener Informationen und beim Zugang zu Fallakten hingewiesen und kritisiert, dass dieser Zustand der Wirksamkeit seiner Überwachungsrolle abträglich ist<sup>(3)</sup>. Die in Bezug auf den Zugang zu Informationen bestehende Abhängigkeit des Ausschusses vom OLAF ist schon seit mindestens 2010 in sämtlichen Stellungnahmen und Berichten des Überwachungsausschusses<sup>(4)</sup> zur Sprache gebracht worden. Zwar wurde das Mandat des Überwachungsausschusses durch die Verordnung Nr. 883/2013 geändert, doch es wurden keine klaren Vorschriften und entsprechende Pflichten eingeführt, die einen effizienten, ungefilterten und ungestörten Zugang des Ausschusses zu Falldaten ermöglichen würden.
65. Die Auswahl der dem Überwachungsausschuss zur Verfügung gestellten Informationen darf nicht von der Entscheidung des überwachten Amtes oder einer externen Behörde abhängen. Die derzeitige Fassung der Verordnung lässt einen zu großen Auslegungsspielraum zu, und ihre Bestimmungen über den Informationsfluss zwischen dem OLAF und dem Überwachungsausschuss sind nicht klar genug.

<sup>(1)</sup> Siehe die gemeinsame Stellungnahme der juristischen Dienste der drei Organe.

<sup>(2)</sup> Bezüglich eines praktischen Ansatzes zur Regelung des Zugangs des Überwachungsausschusses zu fallbezogenen Informationen des OLAF siehe den Vermerk über die Überwachung der Untersuchungsfunktion des OLAF durch den Überwachungsausschuss im Zeitraum 1999-2012.

<sup>(3)</sup> Beispielsweise im Bericht Nr. 1/2014 über den Schutz der Unabhängigkeit des OLAF und in den Tätigkeitsberichten des Überwachungsausschusses für 2014 und 2015.

<sup>(4)</sup> Neben zahlreichen anderen Dokumenten siehe insbesondere die Stellungnahme Nr. 4/2011 zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999.

66. Sollte der Überwachungsausschuss sein Mandat behalten, ist es erforderlich, ihm die Entscheidungsbefugnis darüber zu erteilen, welche Dokumente oder Informationen er für die Ausführung seiner Aufgaben benötigt. Jede Anforderung von Informationen seitens des Ausschusses sollte für das OLAF verbindlich sein, und es sollte nicht möglich sein, diese anzufechten oder zu umgehen oder die Bereitstellung der Informationen aufzuschieben. Diesbezüglich sollten alle relevanten Teile der Verordnung geändert werden <sup>(1)</sup>. Das Recht des Überwachungsausschusses auf vollständigen Zugang zu Informationen sollte die Möglichkeit einschließen, seinem Sekretariat die Befugnis zu erteilen, in seinem Namen Informationen des OLAF anzufordern oder auf dieses zuzugreifen. Dabei würde der Ausschuss die volle Verantwortung für die Auswahl und den Schutz der angeforderten bzw. eingesehenen Informationen tragen und in Übereinstimmung mit seinem Mandat direkt der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat gegenüber rechenschaftspflichtig sein.

Außerdem sollte durch die Verordnung ein Mechanismus eingeführt werden, durch den der Informationsfluss wiederhergestellt wird, falls den Informationsübermittlungspflichten nicht nachgekommen wird.

67. Es ist erforderlich, dem Sekretariat und den Mitgliedern des Überwachungsausschusses kontinuierlichen Zugang zu allgemeinen und spezifischen fallbezogenen Daten der OLAF-Datenbanken und zu Informationen im OLAF-Intranet zu gewähren. Auf diese Weise würde der Überwachungsausschuss in die Lage versetzt, die Untersuchungstätigkeit des OLAF regelmäßig zu überwachen, um die Unabhängigkeit des OLAF bei der ordnungsgemäßen Ausübung der dem OLAF übertragenen Befugnisse zu stärken.

***Unterstützung des OLAF-Generaldirektors durch den Überwachungsausschuss bei der Erfüllung der dem Generaldirektor obliegenden Pflichten: vorrangige politische Ziele, Leitlinien für Untersuchungsverfahren und jährlicher Managementplan***

68. Durch die Verordnung sollte dem Überwachungsausschuss ausreichend Zeit eingeräumt werden, um zu dem Entwurf der vorrangigen politischen Ziele vor dessen Veröffentlichung und zum Vorentwurf des Haushaltsplans vor dessen Übermittlung an den für den Haushaltsplan zuständigen Generaldirektor Stellung zu nehmen. Auch sollten alle Leitlinien für Untersuchungsverfahren und etwaige Änderungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums an den Überwachungsausschuss übermittelt werden, damit der Überwachungsausschuss zu diesen Stellung nehmen kann <sup>(2)</sup>.
69. Sollten Zweifel an der Unabhängigkeit der Untersuchungen des OLAF oder seines Generaldirektors aufkommen, sollten die betreffenden Informationen umgehend an den Überwachungsausschuss übermittelt werden <sup>(3)</sup>. Bei der Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 sollten außerdem Fristen für die Übermittlung etwaiger mit Gründen zu versehender Beschlüsse über den Aufschub der Inkennnissetzung des Organs, der Einrichtung, des Amtes oder der Agentur, dem bzw. der der Betroffene angehört, festgelegt werden <sup>(4)</sup>.
70. Der in der Verordnung vorgesehene umfassende Zugang zu Informationen sollte auch den Zugang der Mitglieder des Überwachungsausschusses und seines Sekretariats zu den Räumlichkeiten des OLAF einschließen, damit ein kontinuierlicher Informationsaustausch und der persönliche Kontakt zwischen den beiden Parteien sichergestellt wird. Diese Bestimmung würde außerdem den Bediensteten des OLAF erleichtern, etwaige Beschwerden beim Überwachungsausschuss einzureichen.

Für den Fall, dass der Überwachungsausschuss beim OLAF zusätzliche Informationen über Untersuchungen (z.B. Berichte und Empfehlungen zu abgeschlossenen Untersuchungen) anfordert, sollte in der Verordnung eine Frist festgelegt werden, binnen der das OLAF Zugang zu diesen in den Fallakten gespeicherten Informationen und Dokumenten zu gewähren hat, und für den Fall, dass der Zugang nicht gewährt bzw. verweigert wird, sollte ein Abhilfe schaffender Mechanismus vorgesehen werden. Dasselbe Verfahren sollte für Informationen und Daten über laufende Untersuchungen gelten, wobei der Überwachungsausschuss jedoch nicht in die Durchführung dieser Untersuchungen eingreifen dürfte.

***Status der Mitglieder des Überwachungsausschusses***

71. Bei einer Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 sollte die Stellung der Mitglieder des Überwachungsausschusses in geeigneter Weise festgelegt und vereinheitlicht werden. Zu diesem Zweck sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, welche vorsieht, dass die Mitglieder des Überwachungsausschusses zu Sonderberatern sui generis und für einen nicht verlängerbaren Zeitraum von fünf Jahren ernannt werden. Auf diese Weise würde die Unabhängigkeit der Mitglieder garantiert und zugleich ein klarer Rahmen von Pflichten und Verantwortlichkeiten wie auch von Vorrechten und Immunitäten der Ausschussmitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben geschaffen.

<sup>(1)</sup> Beispielsweise sollten die Worte „Rechtfertigen es die Umstände“ im ersten Satz von Artikel 15 Absatz 1 bzw. 5 gestrichen werden.

<sup>(2)</sup> Artikel 17 Absätze 5 und 8 der Verordnung Nr. 883/2013 und Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (1999/352/EG, EGKS, Euratom).

<sup>(3)</sup> Artikel 15 Absatz 1 und Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung Nr. 883/2013.

<sup>(4)</sup> Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2013.

## KAPITEL VI

**Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und ihre Auswirkungen auf die Untersuchungen des OLAF**

72. Der Rat hat am 8. Juni 2017 einem allgemeinen Ansatz für die Verordnung zur Errichtung der EUSTa zugestimmt. Das Ziel der Verordnung besteht darin, die Europäische Staatsanwaltschaft mit der Befugnis auszustatten, unter bestimmten Umständen EU-Betrug und andere gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Straftaten zu untersuchen und strafrechtlich zu ahnden. In der EUSTa sollen die auf europäischer und auf nationaler Ebene vorgenommenen Anstrengungen zur Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften gegen EU-Betrug <sup>(1)</sup> zusammengeführt werden. Die politische Einigung über die Errichtung der EUSTa wurde zwischen 20 Mitgliedstaaten im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit erzielt.
73. Als Hüter der Unabhängigkeit des OLAF und der Wirksamkeit seiner Arbeitsweise ist der Überwachungsausschuss sehr besorgt über diese größte Herausforderung in der Geschichte des Amtes und ihre möglichen Auswirkungen auf die Fähigkeit des Amtes, sein Mandat weiterhin zu erfüllen. Da noch nicht alle Methoden zur Umsetzung der geplanten Neuerungen vereinbart und auch noch nicht alle einschlägigen technischen Vereinbarungen geschlossen worden sind, haben die Organe bisher lediglich angekündigt, dass eine beträchtliche Anzahl von Posten vom OLAF (sowie von anderen Diensten) zur EUSTa transferiert werden wird <sup>(2)</sup>. Zusammen mit den Posten ist auch die Übertragung der entsprechenden Aufgaben vom OLAF zur EUSTa geplant. Die EUSTa soll für die Untersuchung und Verfolgung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Straftaten zuständig sein <sup>(3)</sup>, was einen großen Teil der derzeitigen Arbeit des OLAF ausmacht. Entgegen der Annahme, dass sich das Arbeitsaufkommen des OLAF nach der Errichtung der EUSTa verringern dürfte, geht der Überwachungsausschuss vielmehr davon aus, dass die Arbeitslast des OLAF entweder auf einem ähnlichen Niveau wie zurzeit bleiben oder sogar zunehmen wird.
74. Der Überwachungsausschuss ist nicht vollkommen überzeugt, dass der zeitliche Aspekt der Untersuchung von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen bei der Bewertung und Planung der zukünftigen Arbeitslast der EUSTa und des OLAF vollständig berücksichtigt wurde: Bei dem derzeitigen System erfolgt die Untersuchungseinleitung durch das OLAF erst nach einem (von Fall zu Fall unterschiedlichen) Zeitraum, falls sich der betreffende begründete Verdacht auf Vorliegen von Unregelmäßigkeiten oder schwerer wiegenden Tatbeständen während dieses Zeitraums erhärtet. Während dieses Zeitraums werden die einzelstaatlichen Behörden bisweilen in Kenntnis gesetzt und um Zusammenarbeit ersucht, woraufhin diese Behörden dann bisweilen eigene, parallele Untersuchungen straf- oder verwaltungsrechtlicher Art einleiten. Wenn die EUSTa vollständig einsatzbereit sein wird, sollen jedoch nur solche Fälle der EUSTa gemeldet und möglicherweise übertragen werden, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete Elemente enthalten. Ob ein Strafverfahren eingeleitet wird, soll dann jeweils im Anschluss an die von der EUSTa durchzuführende Einzelfallbewertung entschieden werden. Es kann gleichwohl beträchtliche Zeit vergehen, bis derartige Fälle der EUSTa übertragen werden. Dies liegt daran, dass die erste Beweiserhebung zur Klärung der Frage, ob überhaupt ein Straftatbestand vorliegt, viel Zeit in Anspruch nimmt. Bis zur Befassung der EUSTa kann daher so viel Zeit vergehen, wie aktuell für die Durchführung der Untersuchung bis zur Übermittlung des Abschlussberichts gemäß der Verordnung Nr. 883/2013 an die einzelstaatlichen Behörden benötigt wird.
75. Darüber hinaus kann die EUSTa vom OLAF Informationen, Analysen, Gutachten, und operative Unterstützung anfordern und/oder das Amt um Verwaltungsuntersuchungen zu dem Fall, an dem das OLAF vor dessen Übertragung an die EUSTa gearbeitet hat, oder aber zu einem anderen Fall, mit dem das OLAF nie zu tun hatte, ersuchen. Der Überwachungsausschuss ist überzeugt, dass diese neue Befugnis der EUSTa <sup>(4)</sup> zusammen mit der Notwendigkeit, jeden Fall vor seiner Übertragung zu bewerten, dazu führen wird, dass die Arbeitsbelastung des OLAF in Zukunft genau so groß sein wird wie heute. Diesbezüglich sei zudem darauf hingewiesen, dass die meisten vom OLAF behandelten Fälle gar nicht in die Zuständigkeit der EUSTa fallen werden und dass das Amt diese Fälle wird bearbeiten und abschließen bzw. ihr Follow-up bis zu ihrem Abschluss wird überwachen müssen. Das OLAF soll weiterhin für — gegebenenfalls strafrechtlich zu ahnende — Fälle zuständig bleiben, wenn das betreffende Delikt zwar in die Zuständigkeit der EUSTa <sup>(5)</sup> fällt, aber der Schaden für die finanziellen Interessen der EU weniger als 10 000 EUR beträgt oder wahrscheinlich betragen wird <sup>(6)</sup>. Das OLAF wird daher seine derzeitigen Strukturen beibehalten müssen — nicht zuletzt auch, weil sich acht Mitgliedstaaten nicht an der EUSTa beteiligen werden. In Bezug auf diese Länder wird das OLAF seine derzeitige Stellung und Befugnisse behalten.

<sup>(1)</sup> Ergebnisse der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, 3546. Ratstagung, Luxemburg, 8. und 9. Juni 2017, 10136/17, PR CO 33.

<sup>(2)</sup> Siehe beispielsweise die Begründung (Auswirkungen auf den Haushalt) im Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (COM(2013) 534 final vom 17. Juli 2013).

<sup>(3)</sup> In Artikel 4 der Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (konsolidierte Fassung vom 30.6.2017) und in Artikel 2 Absatz 3 werden „finanzielle Interessen der Union“ als „sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die vom Haushaltsplan der Union oder von den Haushaltsplänen der nach den Verträgen geschaffenen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen oder von den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst, von ihnen erworben oder ihnen geschuldet werden“ definiert.

<sup>(4)</sup> Artikel 101 des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) — konsolidierte Fassung vom 30.6.2017.

<sup>(5)</sup> Im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft — konsolidierte Fassung vom 30.6.2017.

<sup>(6)</sup> Ibid. Artikel 25 Absatz 2 mit den unter den Buchstaben a und b genannten Ausnahmen.

76. Der Überwachungsausschuss geht davon aus, dass das Ziel des EUSTa-Vorschlags, Doppelarbeit zu vermeiden, durch einen intensiven Informationsaustausch erreicht werden kann<sup>(1)</sup>. Die Arbeitslast des OLAF jedoch wird in der Praxis dieselbe wie heute oder sogar höher sein. Dies liegt daran, dass das OLAF jeden Fall vor seiner Übertragung an die EUSTa bewerten müssen, weil (i) die EUSTa gehalten sein wird, Informationen zu Fällen, die sie zurückweist oder zu denen sie keine Untersuchung einzuleiten beabsichtigt, an das OLAF zurückzuverweisen, weil (ii) die EUSTa befugt sein wird, das OLAF mit Untersuchungen zu beauftragen, und weil (iii) das OLAF seine derzeitigen Zuständigkeiten in den sich nicht an der EUSTa beteiligenden Mitgliedstaaten behalten wird.

Der Überwachungsausschuss ist überzeugt, dass zentrale Aspekte der Art der Untersuchungen und Verfahren, der Untersuchungseinleitung und des Abschlusses von Fällen sowie auch der Pflichten zum Informationsaustausch nicht der Interpretation überlassen werden dürfen und auch nicht von etwaigen künftigen Arbeitsvereinbarungen zwischen der EUSTa, dem OLAF und anderen Stellen abhängen sollten. All diese grundlegenden Verfahrensaspekte sollten in den einschlägigen Verordnungen über das OLAF und die EUSTa klar festgelegt werden, und die Beziehung zwischen den beiden sollte in diesen Verordnungen durch einschlägige Bestimmungen geregelt werden.

77. Die Frage der Art der Untersuchung wird nach Auffassung des Überwachungsausschusses besonders dann von großer Bedeutung sein, wenn das OLAF auf Ersuchen der EUSTa tätig werden wird — also während eines laufenden Strafverfahrens in einem Mitgliedstaat und zu dem Zweck, Beweise für dieses Verfahren zu erheben (einschließlich Strafprozesse). Das OLAF soll künftig nicht von sich aus parallele Verwaltungsuntersuchungen zu bereits von der EUSTa untersuchten Sachverhalten einleiten<sup>(2)</sup>, sondern gegebenenfalls auf Anfrage der EUSTa<sup>(3)</sup> tätig werden und einschlägige Verwaltungsuntersuchungen durchführen<sup>(4)</sup>.
78. Die „administrative Natur“ dieser Untersuchungen wirft zahlreiche Fragen auf, die im weiteren Verlauf Anlass zu Beschwerden in Bezug auf die Rechte und Garantien in Strafverfahren geben können. Die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen des OLAF im Einklang mit Artikel 101 Absatz 3 Buchstabe c des EUSTa-Vorschlags würde keiner gerichtlichen oder staatsanwaltlichen Kontrolle unterliegen. Da diese Verwaltungsuntersuchungen des Amtes auf der Verordnung Nr. 883/2013 beruhen würden, wären die in der EUSTa-Verordnung niedergelegten Verfahrensgarantien nicht anwendbar, selbst wenn die Ergebnisse dieser Untersuchungen von einzelstaatlichen Gerichten als Beweise gewürdigt würden. Der Überwachungsausschuss unterstreicht daher erneut, dass, um Mängel in künftigen Prozessen vor einzelstaatlichen Gerichten zu vermeiden, im Zuge der Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 dieselben Verfahrensgarantien eingeführt werden sollten wie sie der EUSTa-Vorschlag vorsieht.
79. Wenn das OLAF der Europäischen Staatsanwaltschaft zuarbeiten soll, muss sich die nach dem einzelstaatlichen Verfahrensrecht erfolgende Beaufsichtigung von Staatsanwälten und Untersuchungsrichtern nach dem Dafürhalten des Überwachungsausschusses auch auf die Maßnahmen des OLAF erstrecken. Die auf Anfrage der EUSTa ergriffenen Maßnahmen des OLAF sollten als Handlungen der EUSTa betrachtet werden und als solche der gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union unterliegen<sup>(5)</sup>. Der Überwachungsausschuss weist darauf hin, dass die Tatsache, dass das Amt künftig auf Anfrage der EUSTa Verwaltungsuntersuchungen soll durchführen können, zu Auslegungskonflikten hinsichtlich der Frage führen könnte, welcher Gerichtsbarkeit die Untersuchung von strafrechtlich relevanten Sachverhalten — insbesondere in Mitgliedstaaten, die sich nicht an der EUSTa beteiligen, und in Drittstaaten — unterliegt.
80. Der Überwachungsausschuss unterstreicht die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden und der Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften in der Frühphase der vom OLAF geführten Untersuchungen. Diese Vorschrifteneinhaltung wird insbesondere dann von größter Wichtigkeit sein, wenn das Amt Verwaltungsuntersuchungen auf Anfrage der EUSTa durchführt und Beweise für Strafverfahren erhebt. Der Überwachungsausschuss ist der Meinung, dass die Anforderungen in Bezug auf die Vorhersehbarkeit und die Garantien zum Schutz vor willkürlichen Entscheidungen einschließlich der gerichtlichen Überprüfung in den beschriebenen Situationen im selben Maße anwendbar sein sollten wie in Strafverfahren<sup>(6)</sup>. Paradoxerweise könnte das OLAF somit in Fällen, in

<sup>(1)</sup> Erwägungsgründe 100, 103 und 105 des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) — konsolidierte Fassung vom 30.6.2017.

<sup>(2)</sup> Ibid. Artikel 101 Absatz 2.

<sup>(3)</sup> Die Pflicht des OLAF, auf Anfrage tätig zu werden, wurde noch nicht festgelegt. Der Überwachungsausschuss ist der Meinung, dass die Entscheidung, der Anfrage der EUSTa nachzukommen oder nicht, nicht dem OLAF überlassen werden sollte.

<sup>(4)</sup> Artikel 101 Absatz 3 Buchstabe c des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) — konsolidierte Fassung vom 30.6.2017.

<sup>(5)</sup> Ibid. Im Sinne von Artikel 42.

<sup>(6)</sup> Vgl. EGMR, Camilleri gegen Malta, Nr. 42931/10, 22. Januar 2013.

denen es die in Artikel 101 Absatz 3 der EUStA-Verordnung festgelegten Maßnahmen ergreifen soll, über größere Befugnisse verfügen als die einzelstaatlichen Vollstreckungs- und Justizbehörden, die ja in Bezug auf Grundrechte und Garantien an strenge strafrechtliche Verfahrensbestimmungen gebunden sind <sup>(1)</sup>. Die überarbeitete Verordnung sollte daher dieser neuen Situation Rechnung tragen und berücksichtigen, dass das OLAF diejenige Untersuchungsbehörde sein wird, die offiziell (auf Anfrage der EUStA) Beweise für Strafverfahren erhebt. Die vom OLAF ergriffenen Maßnahmen als solche sollten daher als Maßnahmen der EUStA betrachtet werden, und für sie sollten dieselben Überwachungsvorschriften, Garantien und Rechte von Betroffenen gelten wie für Maßnahmen der delegierten europäischen Staatsanwälte <sup>(2)</sup>.

81. Um die EUStA unterstützen zu können, sollte das OLAF über angemessene Befugnisse verfügen, damit die Verfahren der EUStA nicht durch die vom OLAF geleistete Unterstützung behindert werden. Falls die EUStA beispielsweise auch mit der Behandlung von Verstößen gegen die Rechte des geistigen Eigentums bei auf Einfuhren in den EU-Binnenmarkt befasst wird, sollten die Befugnisse des OLAF überdacht und entsprechend erweitert werden <sup>(3)</sup>. Der Überwachungsausschuss hält es für erforderlich, die Befugnisse des OLAF zu stärken. Zugleich müsste dann aber auch die Kontrolle der Befugnisse des Amtes verstärkt werden.

### **Rolle des Überwachungsausschusses gegenüber der EUStA**

82. Der Überwachungsausschuss ist außerdem der Ansicht, dass durch seine Rolle bei der Überwachung und beim Dialog zwischen dem OLAF und der EUStA ein zu weit gehender Rückgriff auf die in Artikel 101 des EUStA-Vorschlags festgelegten Befugnisse der EUStA vermieden und damit die Erfüllung der dem Amt in der Verordnung Nr. 883/2013 übertragenen Hauptaufgaben sichergestellt wird.

Bei der Überprüfung der Verordnung Nr. 883/2013 sollten klare Vorschriften für das OLAF festgelegt werden, sei es durch die Einführung einer dem OLAF obliegenden, ausnahmslosen Pflicht, auf Anfrage der EUStA tätig zu werden, oder durch die Festlegung diesbezüglich geltender Ausnahmen in einer geschlossenen Liste zulässiger Weigerungsgründe. Der Überwachungsausschuss hält es für ungeeignet, diese Frage durch bloße Arbeitsvereinbarungen zwischen dem OLAF und der EUStA zu klären, da Artikel 101 des EUStA-Vorschlags unterschiedlich ausgelegt werden kann, was dem von der EU angestrebten Ziel eines wirksamen und rechtzeitig greifenden Schutzes ihrer finanziellen Interessen zuwiderläuft.

Da der Überwachungsausschuss über ein starkes, von allen drei Organen festgelegtes Mandat verfügt, möchte er auch eine maßgebliche Rolle bei der Schaffung von strukturellen, operativen und kompetenzbezogenen Verbindungen zwischen dem OLAF und dessen Partnern (EUStA, Europäischer Rechnungshof, Europol, Eurojust und sonstige Partner im neuen System zum Schutz der finanziellen Interessen der EU) spielen. Da das neue institutionelle System zum Schutz der finanziellen Interessen der EU eine gewisse Kontrolle und Überwachung erfordern wird, bietet der Überwachungsausschuss zudem seine langjährige Erfahrung auf diesem Gebiet für die Diskussionen über die Einführung und die Umsetzung des neuen Systems an.

---

<sup>(1)</sup> Vgl. z. B. Urteil des EUGH vom 6. September 2013 in den verbundenen Rechtssachen T-289/11, T-290/11 und T-521/11 (Deutsche Bahn u. a. gegen Europäische Kommission), sowie EGMR, *Stratégies et Communications et Dumoulin gegen Belgien*, Nr. 37370/97 15. Juli 2002.

<sup>(2)</sup> Artikel 2 Absatz 5 des Entwurfs für eine Verordnung zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (wie in Dokument 9941/17 vom 30.6.2017 des Rates festgelegt).

<sup>(3)</sup> Der Überwachungsausschuss verweist zudem auf die Kapitel der Stellungnahme über die Ausweitung der Befugnisse des OLAF.



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



**Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**DE**