



Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

Tätigkeitsbericht 1. Juni 2000-31. Mai 2001

DE

Rue de la Loi 200 - B – 1049 Brüssel

Internet-Adresse: europa.eu.int/olaf

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	4
Einleitung.....	6
Kapitel 1: Bilanz der Untersuchungstätigkeit (1. Juni 2000 – 31. Mai 2001)	9
1.1 Tendenzen bei der Untersuchungstätigkeit und den sonstigen operativen Maßnahmen	9
1.2 Interne Untersuchungen.....	11
1.3 Direkte Ausgaben	13
1.3.1. Außenhilfe und Erweiterung.....	13
1.3.2 Interne Politikbereiche	15
1.4 Strukturmaßnahmen.....	16
1.5 Zölle, Agraraußenhandel und Steuern.....	18
1.5.1 Gesamtüberblick.....	18
1.5.2 Agraraußenhandel.....	19
1.5.3 Fischereierzeugnisse und Fertigwaren (Textilerzeugnisse, Schuhe).....	20
1.5.4 Drogenvorprodukte	22
1.5.5 Indirekte Steuern.....	22
1.6 Landwirtschaft	24
1.6.1 Einleitung.....	24
1.6.2 Unregelmäßigkeiten bei der Flachsregelung in Spanien	24
1.7 Zigaretten.....	25
1.7.1 Schwerpunkte.....	25
1.7.2 Fallbeispiel	26
1.8 Statistischer Überblick.....	26
Kapitel 2: Stellung und Funktionsweise des OLAF im Verhältnis zu anderen institutionen	34
2.1 Beziehungen zu den Kommissionsdienststellen.....	34
2.1.1 Funktionelle Autonomie des Amtes	34
2.1.2 Aufbau der Verwaltung und Mittelausstattung des Amtes.....	35
2.1.3 Schulung und Öffentlichkeitsarbeit.....	39

2.2	Beziehungen zu den übrigen Organen, Institutionen, Ämtern und Agenturen der EU.....	40
2.2.1	Das institutionelle Umfeld.....	40
2.2.2	Rechtliche Absicherung der internen Untersuchungen.....	42
2.3	Die neuen Arbeitsinstrumente	43
2.3.1	Informationsaustausch mit den übrigen EU-Organen und Institutionen sowie mit den Mitgliedstaaten.....	43
2.3.2	Das OLAF-Handbuch.....	44
2.3.3	Leistungsfähige EDV-Unterstützung.....	44
2.3.4	Die Instrumente der Zusammenarbeit und Vorbeugung: zwei Beispiele.....	47
2.3.5	Mechanismus für Beschwerden der Öffentlichkeit ("grüne Nummer").....	50
2.4.	Folgemaßnahmen.....	50
Kapitel 3	Entwickelung der Instrumente für die Unterstützung der operativen Tätigkeit.....	52
3.1	Das OLAF-Handbuch.....	53
3.2	Der Verhaltenskodex für die Beziehungen zwischen den Organen und Einrichtungen.....	53
3.3	Die Verwaltung operationeller Informationen.....	54
3.4	Verstärkte Instrumente für die Zollzusammenarbeit und die Amtshilfe	54
3.5	Organisation der Folgemaßnahmen zu den Untersuchungen.....	55
3.6	Einrichtung einer für die Informationsbeschaffung und -auswertung, die operationelle Strategie und die Informationstechnologie zuständigen Direktion.....	55
3.7	Konkretisierung der gemeinschaftlichen "Serviceplattform"	56
4.	Schlussfolgerung.....	57

VORWORT

Der vorliegende Tätigkeitsbericht gibt einen Überblick über das erste Geschäftsjahr, für das ich allein verantwortlich zeichne und ist geprägt durch die Schwierigkeiten, die die Umwandlung von UCLAF zu OLAF mit sich brachte.

Der im Mai 2000 vorgelegte erste Bericht war mehr eine Bestandsaufnahme hinsichtlich des von UCLAF übernommenen Erbes. Dieses Erbe hat sich im Laufe des Jahres 2001 als ein schwerwiegenderes Erbe herausgestellt, als von mir anfänglich erwartet und im ersten Bericht dargestellt. Eine grundsätzliche Neuausrichtung, insbesondere in den internen Ermittlungen war erforderlich.

Die erste Strukturveränderung hatte deshalb zum Ziel, die abgeschotteten Bereiche der Ermittlungen aufzubrechen und eine flexible, transparente Arbeitsstruktur zu errichten. Dies ist nun umgesetzt und wird auch, insbesondere von den neuen Mitarbeitern von OLAF, voll akzeptiert.

Die Neueinstellungen waren insbesondere hinsichtlich der Besetzung von Führungsaufgaben mit vielen administrativen Hindernissen verbunden. Deshalb konnten diese nicht im vorgesehenen Zeitraum abgewickelt werden. Zwischenzeitlich haben eine Vielzahl von Beamten OLAF verlassen. Voraussetzung dafür war ein entsprechendes Entgegenkommen der Kommission. Daher ist es erst jetzt möglich, auch in personeller Hinsicht von einem Neuanfang zu sprechen.

Schwerpunkt der Arbeiten innerhalb von OLAF ist deshalb weiterhin die Vollendung der organisatorischen Veränderungen sowie die Neudefinition der Arbeitsschwerpunkte. Das Amt ist daher nun in der Lage, seinen operationellen Auftrag in völliger Unabhängigkeit und mit der unentwegten Unterstützung durch den Überwachungsausschuss durchzuführen.

Auch wenn OLAF ein administratives Ermittlungsorgan ist, müssen seine Ermittlungsergebnisse in den unterschiedlichsten Verfahren Verwendung finden können. Zum einen im Rahmen eines möglichen Disziplinarverfahrens, eines Verwaltungsrechtsstreits (Wiedereinziehung) aber auch eines Strafverfahrens. Dies macht eine enge Zusammenarbeit mit den verschiedensten Behörden der Mitgliedstaaten und der Justiz erforderlich. Nur durch diese enge, internationale und multi-disziplinäre Zusammenarbeit kann das Ziel erreicht werden, zügig zu tatsächlich verwertbaren Ermittlungsergebnissen zu kommen.

Insbesondere bei den internen Ermittlungen erwies sich die Anpassung an diese neuen Anforderungen als problematisch. Die Ermittlungsansätze und Methoden mussten vollständig umgestellt werden, um sie auf ein erfolgreich arbeitendes Untersuchungsorgan angemessenen Standard zu bringen, ohne dabei rechtsstaatliche Grundsätze ausser acht zu lassen.

Das Misstrauen der Mitarbeiter der Institutionen ist geprägt von den Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Rücktritt der früheren Kommission. Es ist zu hoffen, dass dieses Misstrauen abgebaut werden kann und die Bedeutung der Ermittlungen von OLAF besser verstanden werden. Nicht zuletzt die neuen personellen Veränderungen werden diesen Prozess beschleunigen.

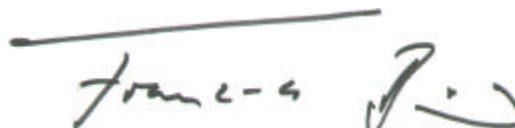
Ziel all dieser internen Reformen ist es, OLAF stärker in die Lage zu versetzen, die Interessen Europas wahrzunehmen. Hierbei spielt auch die von OLAF angebotene Servicefunktion bei der grenzüberschreitenden Verfolgung von Missbrauch öffentlicher Gelder und der daraus resultierenden Wirtschaftskriminalität eine wichtige Rolle. Die offenen Grenzen sind eine Chance für Europa, die Ermittlungsorgane sind aber noch immer nicht in der Lage, die weiterhin bestehenden Grenzen der Kompetenzen schnell zu überwinden. Dies kann mit Hilfe von OLAF beschleunigt werden und die Erfahrungen aus diesen Verfahren sollten in die zukünftigen Überlegungen für die Verbesserung der Zusammenarbeit mit einbezogen werden. Die Mitgliedstaaten, aber auch die Kandidatenländer und Drittländer bedienen sich schon umfangreich der Möglichkeiten von OLAF, sie mit Informationen zu versorgen, bzw. sie mit den unterschiedlichsten Ermittlungs- bzw. Untersuchungsorganen in Verbindung zu bringen.

Im zusammenwachsenden Europa hat sich die Kooperation der Ermittlungsorgane, einschließlich der Justiz, unabhängig von den tragischen Ereignissen des 11. Septembers in den letzten Jahren erheblich beschleunigt. Während die Verhandlungen zu „Eurojust“, einer Koordinierungseinheit für die justitielle Zusammenarbeit, die nächstes Jahr aktiv werden soll, noch weitergehen, ist eine provisorische Einheit bereits eingerichtet. Neben diesem sehr sichtbaren Projekt gibt es viele andere Bestrebungen, die Zusammenarbeit zu verbessern. Ich erhoffe mir auf der Grundlage des im Spätherbst von der Kommission vorgestellten Grünbuchs zum Europäischen Staatsanwalt einen offenen Dialog über ein derartiges Gesamtkonzept. Hier bedarf es erheblicher Anstrengungen, die verschiedenen Vorschläge in einem Gesamtprojekt zusammenzuführen, um ein effektives System der Kooperation und Zusammenarbeit zu entwickeln.

Unabhängig von der erreichten Kooperation und Zusammenarbeit, sollten wir eine Lösung anstreben, die es einem zusammenwachsenden Europa ermöglicht, trotz der Vielfalt der Ermittlungsorgane und Rechtsordnungen die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten, Wirtschaftskriminalität und anderen Formen der Kriminalität zum Nachteil der Gemeinschaftsinteressen bestmöglichst zu bekämpfen.

Heute wird von allen gefordert, global zu denken und zu handeln. Nur sind davon die Ermittlungsorgane leider noch weitgehend ausgenommen.

OLAF wird sich nunmehr aktiv an dem angestossenen Diskussionsprozess beteiligen und die gesammelten Erfahrungen der Ermittler und der Richter und Staatsanwälte von OLAF mit einbringen. In diesen Dialog sollten auch sehr frühzeitig die Kandidatenstaaten mit einbezogen werden, um so schon das Gesamtprojekt für die Zukunft vorzubereiten.



Franz-Hermann Brüner
Generaldirektor des OLAF

EINLEITUNG

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung muss in regelmäßigen Abständen einen Bericht über seine praktischen Tätigkeiten vorlegen.¹ Der erste Bericht dieser Art, der sich auf den Zeitraum zwischen dem 1. Juni 1999 - dem Tag der Gründung des OLAF - und dem 31. Mai 2000 bezog, wurde am 23. Mai 2000 angenommen²: er beschreibt die in den einschlägigen Rechtsakten festgeschriebenen Befugnisse und Verfahren des Amtes, zieht eine Bilanz der praktischen Arbeit anhand von Übersichten und Statistiken und geht auf eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Ausrichtung der Arbeit des Amtes ein.

Der vorliegende Bericht, der den Zeitraum vom 1. Juni 2000 bis 31. Mai 2001 erfasst, beschreibt die wichtigsten Neuerungen, die das Amt im Bereich der Organisation seiner Dienststellen und seiner Arbeitsmethoden vorgenommen hat bzw. vorbereitet, um seinem Auftrag - Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sowie Bekämpfung betrügerischer und sonstiger gegen die Interessen der Gemeinschaft gerichteter rechtswidriger Handlungen - nachkommen zu können.

Der erste Teil liefert einen Überblick über die bisherige praktische Tätigkeit des Amtes zum Schutz der finanziellen Interessen. Für jeden Schlüsselbereich der Gemeinschaftspolitik erfolgt die Darstellung der praktischen Arbeit in Form einer Kurzbeschreibung beispielhafter Fälle. Zum Schutz der Personen, gegen die derzeit ermittelt wird, sowie aus Geheimhaltungsgründen sind hier nur die Fälle aufgeführt, die allgemein bekannt sind oder bei denen das Verfahren weitgehend abgeschlossen ist. Auf die Beschreibung der Fälle folgt eine ausführliche statistische Analyse, die einen Überblick über die große Menge an vorhandenem Informationsmaterial gibt und dieses Material anhand des neu eingeführten Case-Management-Systems aufschlüsselt.

Diese Zusammenfassung der operationellen Tätigkeiten kommt einem Rechenschaftsbericht gleich, dessen Aufstellung von einer Reihe von Notwendigkeiten vorbestimmt war, insbesondere durch:

- die grosse Anzahl der Dossiers aus dem Erbe der früheren UCLAF,
- die strukturelle Trägheit, bedingt durch die Blockübertragung von Humanressourcen,
- die rigide Trennung operationeller Tätigkeiten und das Fehlen objektiver und transparenter Arbeitsmethoden;

¹ Verordnung (EG) Nr.1073/99 und Nr. 1074/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 (ABl. L 136 vom 31.05.1999). Die Kommission legt gemäß Artikel 280 Absatz 5 EG-Vertrag in ihrem Jahresbericht Rechenschaft über sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen ab. Bis dato wurden zwei Berichte dieser Art erstellt: der Jahresbericht vom 8. November 2000 (Dok. KOM (2000) 718 endg.) und der Jahresbericht 2000 vom 23. Mai 2001 (Dok. KOM (2001)255 endg.).

² Dok. KOM(2001)255 endg.. Der betreffende Bericht ist verfügbar unter der Internet-Adresse: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/commission.

- das verfügbare Know-how, das ebenso von der früheren Struktur übernommen wurde,
- den Eigenrythmus des Haushaltsverfahrens, so wurde der Haushalt 2000 durch die frühere Struktur vorbereitet, bevor die neuen Orientierungen formuliert waren,
- die Komplexität der Haushaltsverhandlungen 2001/2002, insbesondere aufgrund des Einfrierens mehrerer Posten,
- die grosse Last der in diesem Zeitraum durchzuführenden Einstellungen,
- die Schwerfälligkeit der durchzuführenden personellen Umstrukturierungen ohne Störung der Kontinuität der Aktivitäten,
- das Fehlen von materiellen Recht auf Gemeinschaftsebene, insbesondere bezüglich der Straftatbestände im Rahmen der internen Untersuchungen.

Demzufolge verfügt der Generaldirektor erst jetzt am Ende dieses Zeitraum über die notwendigen Mittel, um die neue Politik durchzusetzen. Die Jahre 2000-2001 sind hauptsächlich von dem Kurswechsel des OLAF bestimmt. Auf der Grundlage von Verfahren, Ressourcen und Methoden, sind die Änderungen erst am Ende des besagten Zeitraum wirksam geworden.

Im zweiten Teil werden zunächst noch einmal die wichtigsten Schritte auf dem Weg zur Einrichtung des Amtes nachgezeichnet. Der Berichtszeitraum war genau genommen eine Übergangsphase, in dessen Mittelpunkt organisatorische Überlegungen standen. Dieser Prozess wurde vom Überwachungsausschuss³ begleitet, der eine wichtige Rolle bei der Wahrung der Unabhängigkeit des Amtes in Bezug auf die von ihm durchzuführenden Untersuchungen spielt. Hierauf folgen Betrachtungen zur Arbeitsweise des Amtes im Verhältnis zu den sonstigen EU-Organen und -Institutionen sowie vor allem zu den Bemühungen um eine Verbesserung der Arbeitsmethoden und internen Verfahren, die einen optimalen und proaktiven Ablauf der Untersuchungen und Folgemaßnahmen gewährleisten sollen.

Der dritte Teil ist den Instrumenten gewidmet, mit deren Hilfe der Rahmen für das künftige strategische Vorgehen des Amtes abgesteckt werden soll, dessen Eckpunkte seine neue Struktur und die aktive Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sind.

Zum Abschluss erfolgt ein Ausblick auf das künftige Vorgehen des Amtes.

* *

*

³ Die Einsetzung des Ausschusses beruht auf Artikel 11 der Verordnungen (EG) Nr. 1073 und 1074/1999; er soll die Ausübung der Untersuchungstätigkeit des Amtes kontrollieren und die Unabhängigkeit des Amtes sicherstellen.

Unser Ziel

Aufgabe des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung ist der Schutz der Interessen der Europäischen Union durch die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, sowie schuldhaften Verhalten in den EU-Institutionen im Interesse der Bürger Europas, die dabei Anspruch auf ein verantwortungsvolles, nachvollziehbares und effizientes Vorgehen haben.

Unsere Arbeitsmethoden und -instrumente

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung führt in Erfüllung seines Auftrags unabhängig interne und externe Untersuchungen durch. Zu seinen weiteren Aufgaben zählt die Förderung einer engen und kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten, die ihre Tätigkeiten stärker koordinieren sollen. Es unterstützt die Aktionen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität mit dem nötigen fachlichen Know-how auf zahlreichen Gebieten und ergreift im Rahmen seines Beitrags zur Schaffung einer europäischen Strategie zur Bekämpfung von Betrug und rechtswidrigen Handlungen die nötigen Initiativen zur Schaffung effizienterer Rechtsvorschriften.

Unsere Grundsätze

Das Amt achtet darauf, dass es seine Arbeit mit der nötigen Integrität, Unparteilichkeit und Professionalität unter Wahrung der persönlichen Grundrechte und Grundfreiheiten und in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften durchführt.

KAPITEL 1: BILANZ DER UNTERSUCHUNGSTÄTIGKEIT⁴ (1. JUNI 2000 – 31. MAI 2001)

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über das abgelaufene Berichtsjahr, in dessen Mittelpunkt die Fortsetzung der laufenden Arbeiten, die Implementierung der neuen Arbeitsstruktur sowie die Anpassung des Know-hows und die Definition der neuen Arbeitsmethoden standen.

1.1 Tendenzen bei der Untersuchungstätigkeit und den sonstigen operativen Maßnahmen

Ein erheblicher Teil der Untersuchungstätigkeiten und der sonstigen operativen Maßnahmen⁵ im Berichtszeitraum betraf Vorgänge, die schon vor Gründung des Amtes in Bearbeitung waren. Um die neue durch den Gesetzgeber beschlossene Politik umzusetzen, begann das OLAF nicht ex nihilo, musste jedoch mit der Zeit seine Ressourcen und internen Sachverstand mittels personeller Umstrukturierungen und neuer Einstellungen anpassen. Priorität hatte außerdem die Erarbeitung neuer Untersuchungsverfahren durch verfügbare Ressourcen, die en bloc transferiert worden waren als das OLAF errichtet wurde. Zwar fehlten dadurch Ressourcen für die Arbeit vor Ort, aber dafür konnte das OLAF-Handbuch erfolgreich abgeschlossen und das neue Case-Management-System (CMS)⁶ uneingeschränkt in Betrieb genommen werden.

Durchgeführt wurden diese Tätigkeiten von der im September 2000 neu geschaffenen Direktion "Untersuchungen und operative Maßnahmen", die entsprechend ihrem Auftrag aus zwei Arbeitsteams besteht.

Struktur und Instrumente machen deutlich, dass es dem Amt darauf ankam, sämtliche Dienste, insbesondere die zukünftige Direktion "Intelligence" in die Entwicklung einer Untersuchungsstrategie einzubinden. In der eigentlichen Übergangsphase standen zunächst die Harmonisierung der Kriterien für die Informationsbearbeitung sowie die pragmatische Auswahl der Bereiche, auf die das Amt seine Tätigkeit konzentrieren sollte, im Vordergrund.

Die beiden "Ermittlerpools" der neuen Direktion "Untersuchungen und operative Maßnahmen" haben den Fortgang der Arbeiten in folgenden Bereichen sichergestellt:

⁴ Gemeint sind administrative Untersuchungen, d.h. sämtliche Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die die Bediensteten des Amtes in Ausübung ihrer Befugnisse gemäß den einschlägigen Vorschriften durchführen, um Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen besser bekämpfen zu können und gegebenenfalls die Rechtswidrigkeit der überprüften Handlungen festzustellen. Die Untersuchungen berühren nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung.

⁵ Die operativen Maßnahmen des Amtes umfassen neben den Untersuchungen die Koordinierung der Tätigkeiten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Unterstützung der Mitgliedstaaten vor allem bei der Strafverfolgung.

⁶ Dieses System wird im einzelnen in Punkt 2.3.3 beschrieben.

Interne Untersuchungen

Entsprechend den Zielvorgaben des Konzepts für eine Gesamtstrategie zur Betrugsbekämpfung⁷ sowie in Übereinstimmung mit den vom Europäischen Parlament in seinen verschiedenen Entschlüssen aufgestellten Leitlinien und den Stellungnahmen des Überwachungsausschusses lag der Schwerpunkt der operativen Arbeit auf den internen, d.h. die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU betreffenden Untersuchungen.

Direktausgaben

Bei den Direktausgaben ging es vor allem darum, verstärkt interne Fälle anzugehen, die weit verzweigte Verstrickungen erkennen lassen. Ein weiterer Schwerpunkt waren komplizierte länderübergreifende Fälle sowie Fälle, die eine Zusammenarbeit mit den Justizbehörden innerhalb und außerhalb der Europäischen Union erforderlich machten. Damit sollte die Grundlage für die im Zeitraum 2001/2002 geplanten Arbeiten im Zusammenhang mit den im Zuge der Erweiterung entstehenden Ausgaben und den Ausgaben im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds geschaffen werden.

Strukturmaßnahmen

Bei den Strukturmaßnahmen stand die Bearbeitung von in räumlicher oder finanzieller Hinsicht groß angelegten Betrugsfällen im Vordergrund.

Zoll / Handel

Hier konzentrierte sich die Arbeit vor allem auf:

- den Schutz der Präferenzregelungen;
- die Betrugsfälle im Zusammenhang mit der Einfuhr von Zucker und Bananen, aufgrund der Vielzahl der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen;
- die Ausfuhrerstattungen, vor allem in Richtung Russische Föderation⁸.

Landwirtschaft

Hier galt das Interesse den Beihilfen für die Herstellung und Verarbeitung von Agrarprodukten, vor allem von Olivenöl, Tomaten, Flachs und Molkereiprodukten, nachdem eine Risikoanalyse vorgenommen worden war.

Zoll und Verbrauchssteuern

⁷ Es handelt sich hier um die Zielvorgaben, die unter der Überschrift "Ein organübergreifendes Vorgehen zur Prävention und Bekämpfung von Betrug und Korruption" genannt werden, (KOM(2000) 358 endg. vom 17.7.2000 und KOM(2001)254 vom 15.5.2001.

⁸ Siehe hierzu auch Tätigkeitsbereich 1999/2000, S. 42.

Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels sowie anderen illegalen Aktivitäten.

1.2 Interne Untersuchungen

Im Berichtszeitraum wurden 36 Untersuchungen eingeleitet, 8 davon außerhalb der Kommissionsdienststellen in anderen EU-Organen oder -Einrichtungen. Neun Untersuchungen führten zur Erstellung eines Berichts. Diese Berichte betrafen die Kommission, den Wirtschafts- und Sozialausschuss das Übersetzungszentrum für die Organe der Europäischen Union und das Europäische Parlament. In acht Fällen führte der Untersuchungsbericht zur Einschaltung der nationalen Justizbehörden.

Im Großen und Ganzen handelt es sich entweder um relativ komplexe Betrugsfälle, die organisierten Charakter haben und in die mehrere Personen verstrickt sind, oder um Einzeldelikte oder Verhaltensweisen Einzelner, die als Verstoß gegen die Dienstpflichten angesehen werden können.

Die Fälle zeugen von der Vielfalt der Verhaltensweisen von Beamten oder Mitgliedern verschiedenster Institutionen (Fehlleitung von Geldern, Urkundenfälschung, unzulässige Manipulation von öffentlichen Ausschreibungen oder Weitergabe von Informationen über die Vergabe eines öffentlichen Auftrags, verdeckte Tätigkeiten).

Einzelne Fälle

Zwei Untersuchungen, an denen das Amt mit beteiligt war und die ein Gerichtsurteil nach sich gezogen haben, machen deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden oder Dienststellen noch nicht reibungslos funktioniert, dass aber andererseits durchaus Fortschritte erkennbar sind. Die beiden Vorgänge zeigen ganz klar, wie wichtig koordiniertes Vorgehen bei der Bekämpfung betrügerischer Handlungen ist.

Betrugsfall "Stockholmer Vertretung"

Im November 1999 wurde bekannt, dass in der Stockholmer Vertretung der Europäischen Kommission offenbar Gelder veruntreut worden waren.

Da den schwedischen Behörden aufgrund des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen und des Beamtenstatuts der Europäischen Gemeinschaften bei ihren Ermittlungen Grenzen gesetzt waren, wurde das OLAF um Amtshilfe gebeten, das zur Durchführung geeigneter Untersuchungen innerhalb der Kommission berechtigt ist.

Das Amt nahm sich der Sache an und legte der Kommission sowie den schwedischen Behörden am 24. Mai 2000 seinen Bericht vor. Anhand der von den OLAF-Mitarbeitern gewonnenen Erkenntnisse konnten die

Justizbehörden ihre Arbeit, die auch weiterhin vom OLAF unterstützt wird, unverzüglich fortsetzen.

Die Staatsanwaltschaft in Stockholm konnte daraufhin mit den Vernehmungen beginnen und die nötigen Strafverfolgungsmaßnahmen vornehmen. Am 28. Juni 2001 leitete die Kommission mehrere Disziplinarverfahren ein.

Dieser Fall macht deutlich, dass eine dezentralisierte Mittelverwaltung auch mit Risiken verbunden ist und dass ganz besonders in den Vertretungen eine sorgfältige Kontrolle des Umgangs mit den Gemeinschaftsgeldern vonnöten ist. Gleichzeitig ist er aber auch ein Beleg für die ausgezeichnete Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den schwedischen Justizbehörden.

Die Öffentlichkeit und die Presse sowohl in Schweden als auch in anderen Mitgliedstaaten zeigten größtes Interesse an diesem Vorfall. Für die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen ist es daher außerordentlich wichtig, dass das OLAF solchen internen Fällen mit äußerster Konsequenz und Professionalität nachgeht.

Betrugsfall "Fremdenverkehr"/Frankreich

Am 22. September 2000 verkündete das Pariser Tribunal de Grande Instance ein erstes Urteil in einem den Fremdenverkehr betreffenden Betrugsfall, der im Dezember 1994 von der Kommission (UCLAF) angezeigt worden war. Gegen die fünf Hauptangeklagten wurden Haftstrafen zwischen einem und vier Jahren sowie eine Geldstrafe in Höhe von 304.898 € verhängt. Der Gemeinschaft wurde ein zivilrechtlicher Schadenersatzanspruch in Höhe von 1.029.030 € zuerkannt. Nachdem die Parteien Berufung eingelegt haben, wird die Sache erneut vor dem Berufungsgericht Paris verhandelt (Gerichtstermin Ende 2001).

In weiteren in derselben Sache anhängigen Verfahren - vor allem in Belgien, die ebenfalls 1994 eingeleitet wurden, dürfte demnächst mit einer Entscheidung der Gerichte zu rechnen sein.

An diesem Fall zeigt sich, wie schwierig die Ermittlungen für die einzelstaatlichen Justizbehörden sind, wenn die Betrugshandlungen Ländergrenzen überschreiten und dazu möglicherweise noch auf das Bedienstetenstatut der Europäischen Gemeinschaften Rücksicht genommen werden muss. Bedauerlicherweise wurden die Ermittlungen der Justizbehörden nicht in allen Mitgliedstaaten mit der gleichen Intensität durchgeführt.

Ermittlungen dieser Art machen überdeutlich, dass Gemeinschaftsdienststellen und nationale Behörden sowie die nationalen Behörden untereinander ganz eng zusammenarbeiten müssen, wenn innerhalb angemessener Fristen ein für alle Parteien zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden soll.

Um die Zusammenarbeit zu verbessern und schneller zu Ergebnissen zu gelangen, hat es sich das Amt zur Regel gemacht, seine eigenen strafrechtlichen Ressourcen und die nationalen Justizbehörden so früh wie möglich in die Ermittlungen einzuschalten.

1.3 Direkte Ausgaben

1.3.1. Außenhilfe und Erweiterung

Aufgrund des Vorrangs, der internen Fällen sowie der Neuordnung und Überarbeitung von Verfahren eingeräumt worden war, standen für die wichtige Untersuchung von Betrugsfällen in diesem Bereich zwangsläufig in dieser Zeit weniger Bedienstete zur Verfügung. In diesen Fällen legt das OLAF großen Wert auf eine Zusammenarbeit insbesondere mit den Untersuchungs- und Betrugsbekämpfungsstellen anderer Geberorganisationen (Weltbank, IWF, Agenturen der Vereinten Nationen), da die Finanzierungsprogramme einander ergänzen und die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zu Synergien führen können. Genauso von Nutzen für das Amt war die enge Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen (NRO), wie zum Beispiel „Transparency International“, die man bei der Stärkung der Zivilgesellschaft und beim Kampf gegen Betrug und Korruption unterstützen konnte. Im Hinblick auf die Verfolgung gemeinsamer Ziele von OLAF und den NRO, sollten die Kontakte vertieft werden.

1.3.1.1 Erscheinungsformen des Betrugs

In beiden Bereichen wurde dieselbe Art von Betrugsfällen angetroffen, wie sie bereits im Tätigkeitsbericht des Amtes für die Jahre 1999/2000 festgestellt worden war. Im Berichtszeitraum 2000/2001 erkannte das Amt jedoch besondere Probleme im öffentlichen Auftragswesen.

Ein erheblicher Teil des EU-Haushalts wird für technische Hilfe an Drittländer einschließlich Beitrittsländer verwendet. Der größte Teil dieser Mittel wird über Dienstleistungsverträge mit spezialisierten Unternehmen ausgegeben, die sich in öffentlichen Ausschreibungen der zuständigen Dienststellen der Europäischen Union oder der begünstigten Verwaltungen unter Aufsicht dieser EU-Dienststellen bewerben.

Wie bei allen öffentlichen Ausschreibungen, so gibt es auch hier verschiedene Möglichkeiten zu Betrug und Unregelmäßigkeiten. Die Vorschriften, mit denen Betrug vermieden und durch angemessenen Wettbewerb die besten Leistungen zum günstigsten Preis erreicht werden sollen, beruhen auf jahrelangen Erfahrungen.

Das OLAF wurde zu Fällen hinzugezogen, bei denen eine unangemessene Einflussnahme auf Ausschussmitglieder, die eingegangene Angebote bewerten, befürchtet wird. In einigen Fällen handelt es sich um Bestechungsvorwürfe gegen diese Personen, die bestimmten Bietern einen

unlauteren Vorteil gegenüber Mitbewerbern verschafft haben sollen. In anderen Fällen geht es um den Verdacht von Interessenkollisionen zwischen Sachverständigen, die an der Konzipierung von Vorhaben beteiligt waren, und der Ausarbeitung von Ausschreibungsbedingungen und Geboten. Die geltenden Vorschriften sollen allen Bewerbern gleiche Bedingungen sichern. Informationen, die frühzeitig unter der Hand an potentielle Bieter über die sachlichen Anforderungen weitergegeben werden, können die Erhaltung eines angemessenen Wettbewerbs beeinträchtigen.

Das OLAF wird mit den zuständigen Stellen verstärkt zusammenarbeiten, damit nicht nur potentielle Fälle von Ausschreibungsbetrug einfacher erkannt, sondern auch Vorschriften und Verfahren zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibungen verbessert werden können.

1.3.1.2 Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe

Aufgrund des im Juni 2000 unterzeichneten Abkommens von Cotonou wurde das Abkommen von Lomé durch ein neues Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Ländern über eine 20jährige Partnerschaft abgelöst. Diese Partnerschaft soll nicht nur günstigere Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung der Armut schaffen, sondern auch die soziale, wirtschaftliche und technische Ausgrenzung rückgängig machen.

Das Amt hat mehrere Betrugsfälle im Zusammenhang mit Zuschüssen im Rahmen des Abkommens von Lomé untersucht und Maßnahmen von Justizbehörden bestimmter AKP-Länder, die mit Betrugsproblemen zu kämpfen haben, mit eigenen Untersuchungen unterstützt. Nach Ansicht des Amtes gilt es, bei den im Abkommen von Cotonou eingegangenen Verpflichtungen auf dieser Erfahrung aufzubauen, um die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu intensivieren.

Derzeit unterstützt das Amt die strafrechtlichen Ermittlungen in Kenia wegen mutmaßlicher Unregelmäßigkeiten bei einem Ausschreibungsverfahren. Dieser noch nicht abgeschlossene Fall gilt als Prüfstein dafür, was trotz rechtlicher Beschränkungen, die einem direkten Handeln des Amtes entgegenstehen, erreicht werden kann.

1.3.1.3 Erweiterung

Heranführungszuschüsse müssen angemessen geschützt werden. Daher hat sich das Amt darauf konzentriert, die Behörden der Kandidatenländer bei der Betrugsbekämpfung zu unterstützen. Bei Ermittlungen veranschaulichen folgende Fallbeispiele die Zusammenarbeit mit den Behörden dieser Länder.

Ausschreibungen

Im Jahre 2000 bearbeitete das OLAF zwei Ausschreibungsfälle in Rumänien. Einer betraf einen mutmaßlichen Betrug bei einem Vorhaben zur technischen Unterstützung der rumänischen Behörden. Die Ausschreibung musste annulliert, völlig überarbeitet und erneut veröffentlicht werden.

In einem anderen Fall hatte das OLAF aufgrund von Informationen den Eindruck gewonnen, dass Bieter einige Mitglieder des unabhängigen Bewertungsausschusses von Bietern beeinflusst haben könnten. Der Vorgang wurde dem rumänischen Generalstaatsanwalt zugeleitet. Das Referat der Staatsanwälte und Rechtsberater des Amtes arbeitet weiterhin mit den rumänischen Behörden zusammen.

Verwaltung der PHARE-Mittel

Im Jahre 2001 ging das OLAF dem Verdacht von Korruption bei der Verwendung von PHARE-Mitteln in der Slowakei nach.

Das OLAF unterstützt die slowakischen Ermittler und vermittelt ihnen die erforderlichen Kenntnisse über die PHARE-Programme und die Ausschreibungsverfahren. Auf einem monatlichen Seminar werden die Zwischenergebnisse der Ermittlungen und der Arbeitsplan besprochen. Außerdem unterstützt das OLAF die Ermittler mit Erkenntnissen der Europäischen Union.

JOP-Programm

Ferner arbeitete das Amt in einigen Fällen eng mit den Dienststellen der Kommission zusammen. Ein Beispiel dafür sind mehrere Fälle im Zusammenhang mit einem aus dem PHARE-Programm finanzierten Programm für Gemeinschaftsunternehmen.

Die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (ECFIN) kontrollierte viele Unternehmen, die Zuschüsse aus dem JOP-Programm erhalten hatten. Bei diesen Kontrollen konnte auch in der Europäischen Union der Einfluss bestimmter Beratungsunternehmen festgestellt und ein Überblick über deren Vorgehensweisen gewonnen werden. In Zusammenarbeit mit dem Dienst Finanzoperationen von ECFIN hat das OLAF alle damit zusammenhängenden Fälle geprüft und als Strategie vorgeschlagen, Untersuchungsergebnisse fortlaufend zu berücksichtigen, um Betrug aufzuklären und wirksame Maßnahmen zur Bestrafung der Täter treffen zu können.

1.3.2 Interne Politikbereiche

Bei einem Verdacht auf schwerwiegende Unregelmäßigkeiten oder Betrugshandlungen im Bereich der "internen Politikbereiche" des EU-Haushalts leitet das OLAF eine Untersuchung ein. Diese Politikfelder, zu denen u.a. Verkehr, Bildung und Kultur sowie Forschung und technologische Entwicklung gehören und die insgesamt rund 6 % des Gesamthaushalts ausmachen, werden von den zuständigen Kommissionsdienststellen ohne formale Beteiligung der Mitgliedstaaten, wie dies z. B. bei der Landwirtschaft und den Strukturfonds der Fall ist, durchgeführt und verwaltet.

Soweit möglich, versucht das OLAF, in jeder Programmphase immer enger mit den zuständigen Kommissionsdienststellen zusammenzuarbeiten, um

Unregelmäßigkeiten und Betrugshandlungen aufdecken bzw. bereits im Vorfeld unterbinden zu können. Dazu gehören frühzeitige Konsultationen über die Einbeziehung geeigneter Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in die Genehmigungsverfahren für Zuschüsse und Zahlungen, die gemeinsame Erfassung und Bewertung von Informationen, (je nach Rechtsgrundlage) Durchführung gemeinsamer Kontrollen und Koordinierung etwaiger Rückforderungen.

Im März 2000 leitete das OLAF aufgrund von Hinweisen einer Kommissionsdienststelle eine Untersuchung gegen eine gemeinnützige Organisation ein, die jahrelang von mehreren Kommissionsdienststellen EU-Gelder erhalten hatte.

In enger Zusammenarbeit mit zwei anderen Kommissionsdienststellen überprüfte das OLAF nach sorgfältiger Vorbereitung alle Zahlungen an diese Organisation.

Das Amt stellte fest, dass die betreffende Organisation der Kommission sowohl eine erhebliche Zahl nicht zuschussfähiger Maßnahmen als auch von ihr nicht getätigte bzw. durch keine Rechnungen oder Kostenaufstellungen nachgewiesene Ausgaben für Leistungen zur Erstattung vorgelegt hatte.

Nach dem bisherigen Stand der Untersuchungen werden die Kommissionsdienststellen mit Unterstützung des OLAF Rückforderungen in Höhe von rund 300 000 EUR erheben. Darüber hinaus wurde der Fall inzwischen auch formal den Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaates zugeleitet, um Klage wegen des Verdachts auf Betrug und arglistige Täuschung erheben zu können.

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass regelmäßige Zuschüsse der Kommission an eine Organisation ohne Erwerbszweck in der Praxis zu einer Abhängigkeit führen können, da diese Einrichtungen selten in der Lage sind, ihren Gebäude-, Einrichtungs- und Personalbedarf aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

1.4 Strukturmaßnahmen

Ansichts der zentralen Aufgabe der Mitgliedstaaten bei Strukturfondsvorhaben hat das Amt seine Bemühungen auf die eigenen Untersuchungen sowie auf die besonders risikofälligen Bereiche konzentriert. Nichtsdestotrotz hat das Amt vor allem auf die Folgemaßnahmen nach systematisch wiederkehrenden Unregelmäßigkeiten, bei denen hohe Beträge auf dem Spiel stehen, geachtet.

Das OLAF hat in diesem Zusammenhang eng mit den Mitgliedstaaten und den anweisungsbefugten Kommissionsdienststellen zusammengearbeitet, um die Koordination der Aktivitäten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und den Kampf gegen Betrug sicherzustellen und die bestehenden Schwächen zu beheben.

Seit Dezember 2000 verwendet das OLAF eine neue Kommunikationssoftware, die im Rahmen der Verordnung Nr. 1681/94⁹ fertiggestellt wurde. Sie erlaubt eine direkte Kommunikation zwischen Mitgliedstaaten und den anderen betroffenen Diensten und soll die administrative und finanzielle Nachkontrolle effizient verstärken.

Außerdem übermittelte das Amt den zuständigen Justiz- und Polizeibehörden alle Informationen über Straftaten, damit Strafverfahren eingeleitet werden konnten, und bot ihnen seine volle Zusammenarbeit und Unterstützung an. Dieses Koordinierungs- und Unterstützungsangebot wurde in mehreren Fällen genutzt.

Bei den operativen Maßnahmen achtete das OLAF vor allem auf solche Fälle, in denen ein einzelner Mitgliedstaat nicht oder nur unzureichend tätig werden kann. Beispiele dafür sind

- grenzübergreifende Unregelmäßigkeiten oder Unregelmäßigkeiten, an denen Akteure in mehreren Mitgliedstaaten beteiligt sind,
- die unzureichende Reaktion eines Mitgliedstaats auf Ersuchen des Amtes,
- die Gewährung verschiedenartiger Gemeinschaftszuschüsse an den Begünstigten (direkte Zuschüsse und Strukturfondszuschüsse).

Als eine anweisungsbefugte Dienststelle der Kommission in einem Mitgliedstaat ein aus einem Strukturfonds kofinanziertes Vorhaben routinemäßig kontrollierte, wurde das OLAF auf eine Ausgabenabrechnung aufmerksam, die der Begünstigte aufgrund von Schriftstücken eines seiner Vertragspartner mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat vorgelegt hatte.

Das OLAF kontrollierte den betreffenden Vertragspartner und unmittelbaren Begünstigten von Gemeinschaftszuschüssen aufgrund der Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 des Rates¹⁰.

Das Amt konnte Anhaltspunkte dafür feststellen, dass bei diesem kofinanzierten Vorhaben überhöhte Ausgaben abgerechnet und teilweise in mehreren Beträgen an ein Unternehmen mit Sitz in einem Steuerparadies überwiesen worden waren.

Der Kontrollbericht wurde mit allen zugehörigen Unterlagen unverzüglich den Justizbehörden des Mitgliedstaats zugeleitet, in dem das Vorhaben kofinanziert worden war. Die a posteriori eingeleiteten Durchsuchungen und

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission vom 11. Juli 1994 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems. (Amtsblatt nr. L 178 vom 12/07/1994 S. 0043 - 0046)

¹⁰ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

Beschlagnahmungen in Zusammenarbeit mit dem OLAF haben es erlaubt, alle anfänglichen Verdachtssituationen zu bestätigen.

1.5 Zölle, Agraraußenhandel und Steuern

1.5.1 Gesamtüberblick

Die Zollunion und die gemeinsame Handelspolitik fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft (Artikel 23 und 131 des EG-Vertrags). Daher hat die Kommission die Befugnis, gegen tatsächliche oder mutmaßliche Verstöße gegen das Zollrecht vorzugehen. Die Verordnung (EG) Nr. 515/97¹¹ ist die Grundverordnung mit den Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihnen und der Kommission. Das OLAF ist für die ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung zuständig.

Nach den Durchführungsvorschriften¹² und den internationalen Vereinbarungen sorgt das OLAF für eine effiziente Zusammenarbeit auf allen Ebenen, um eine ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung sicherzustellen. Dazu tauscht es Informationen aus, koordiniert die Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, beteiligt sich an Ermittlungen in den Mitgliedstaaten und in den Drittländern und nimmt Kontrollen vor Ort vor.

Alle Untersuchungen im Zollbereich betreffen den Warenhandel zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Drittländern (Einfuhr, Ausfuhr, Transit, Lagerung, Veredelung) auf der Grundlage von Informationen über eine festgestellte oder vermutete Nichteinhaltung der Zollvorschriften.

Bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs liegt nach der Rechtsgrundlage (Verordnung Nr. 218/92¹³ und Richtlinie 77/799¹⁴) die Hauptverantwortung hingegen bei den Mitgliedstaaten¹⁵. Nach Artikel 280 Absatz 3 des EG-Vertrags sind die Mitgliedstaaten jedoch verpflichtet, ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu koordinieren und "zusammen mit der Kommission für eine enge,

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1).

¹² Insbesondere die Verordnungen (EG) Nr. 515/97 und Nr. 2185/96.

¹³ Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates vom 27. Januar 1992 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt) (ABl. L 24 vom 1.2.1992, S. 1).

¹⁴ Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern (ABl. L 336 vom 27.12.1977, S. 15)

¹⁵ Um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zu stärken, hat die Kommission eine neue Verordnung des Europäischen Parlaments und eine neue Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vorgeschlagen (Dok. KOM (2001) 294 endg. vom 18. Juni 2001).

regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden" zu sorgen.

Die Kommission, die bereits über praktische Erfahrung in diesem Bereich verfügt, spielt vor allem beim Informationsaustausch in den schwerwiegendsten Fällen des innergemeinschaftlichen Betrugs mit Verzweigungen in mehreren Mitgliedstaaten eine koordinierende und impulsgebende Rolle.

In Mehrwertsteuerfällen schaltet sich das OLAF daher nur in grenzübergreifende Fälle ein, die eine gemeinschaftsweite Koordinierung erfordern, und tut das auch nur dann, wenn eine Verwaltungs- oder Justizbehörde eines Mitgliedstaats ausdrücklich darum ersucht.

1.5.2 *Agraraußenhandel*

Beim Agrarhandel mit Drittländern untersuchte das Amt die Zahlung von Ausfuhrerstattungen, die Erhebung von Zöllen auf die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Anwendung der Präferenzabkommen mit Drittländern. Das OLAF befasste sich mit den Hochrisikobereichen Rindfleisch (Ausfuhren nach Russland), Obst und Frischgemüse (Untersuchung der Bananeneinfuhren - siehe ausführliche Beschreibung im folgenden Abschnitt), Milch und Milchprodukte ("verpanschte" Butter) sowie Wein- und Alkoholausfuhren.

Untersuchung von Bananeneinfuhren

Nach gemeinsamen Untersuchungen des OLAF sowie der italienischen und der belgischen Behörden im Rahmen straf- und verwaltungsrechtlicher Ermittlungen wurde Mitte 2000 festgestellt, dass süd- und zentralamerikanische Bananen mit falschen AGRIM-Einfuhrgenehmigungen zum freien Verkehr abgefertigt worden waren. Die Ermittlungen sind inzwischen auf weitere Mitgliedstaaten (Frankreich, Portugal und Spanien) ausgedehnt worden.

Süd- und zentralamerikanische Bananen können zu ermäßigten Zollsätzen (75 €/t) innerhalb eines jährlichen Zollkontingents mit AGRIM-Einfuhrgenehmigungen eingeführt werden. Bananeneinfuhren außerhalb dieses Zollkontingents unterliegen derzeit einem Zoll von 680 €/t.

Die Bananen wurden hauptsächlich über belgische und italienische Häfen eingeführt, doch gab es ähnliche Transaktionen auch in Spanien, Portugal, Griechenland und Deutschland. Nach den bisherigen Feststellungen wurden von Anfang 1998 bis Mitte 2000 mindestens 160.000 t Bananen mit falschen französischen AGRIM-Einfuhrgenehmigungen und rund 60.000 t mit falschen spanischen AGRIM-Einfuhrgenehmigungen eingeführt. Nach vorläufigen Schätzungen wurden Zölle in Höhe von rund 160 Mio. € hinterzogen.

Unverzüglich nach Aufdeckung dieses großangelegten Betrugs führte die Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 1632/2000 verstärkte Kontrollmaßnahmen ein¹⁶.

Bei den Untersuchungen im Fall der falschen französischen und spanischen Einfuhrgenehmigungen, die in enger Zusammenarbeit mit den Justizbehörden der betreffenden Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, konnte die Arbeitsweise krimineller Organisationen aufgedeckt werden, welche die Lücken der internationalen Zusammenarbeit zu nutzen suchen, um mit geringstem Risiko große Gewinne zu erzielen. Die Aufdeckung dieser Straftaten veranschaulicht die ausgezeichnete Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und dem OLAF (in Justiz- und Verwaltungsangelegenheiten) und beweist mit den sehr positiven Ergebnissen, wie durch partnerschaftliche Zusammenarbeit und Informationsaustausch die finanziellen Interessen der Gemeinschaft geschützt werden können.

1.5.3 *Fischereierzeugnisse und Fertigwaren (Textilerzeugnisse, Schuhe)*

Bei Fischereierzeugnissen und Fertigwaren (einschließlich Textilerzeugnissen und Schuhen) wurde den Fällen Vorrang eingeräumt, die ein gemeinschaftsweites Vorgehen erfordern und einem oder mehreren der folgenden Kriterien entsprechen:

- Bestrebungen internationaler Konzerne, Märkte durch betrügerische Machenschaften zu erobern,
- hohe Zölle oder Kombination von Zöllen und Antidumpingzöllen,
- Gefährdung anderer Politikbereiche der Gemeinschaft und der Volksgesundheit,
- Nachprüfung der ordnungsgemäßen Anwendung der Präferenzregelungen,
- Missbrauch des Versandverfahrens und zu geringe Wertangabe insbesondere bei Textilerzeugnissen und Schuhen,
- massive Umgehung wirtschaftspolitischer Schutzmaßnahmen.

Aufdeckung umfangreicher Betrugsfälle bei Fischereierzeugnissen:

- Thunfischkonserven, die rechtswidrig im Rahmen der Präferenzbehandlung für AKP-Länder (Afrika, Karibik und Pazifik) eingeführt wurden,
- Krabben und Tintenfische, die rechtswidrig nach dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS-Präferenzregelung) eingeführt wurden, um auch

¹⁶ Siehe Ziffer 2.3.1 des Berichts der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung (Dok. KOM (2001) 255 endg./2. vom 23.5.2001).

gesundheitspolizeiliche Sperrmaßnahmen gegen bestimmte indische Erzeuger zu umgehen,

- gesalzener Kabeljau, der rechtswidrig im Rahmen der Präferenzbehandlung des Europäischen Wirtschaftsraums aus Island eingeführt wurde.

Aufdeckung umfangreicher Betrugsfälle bei Fertigwaren:

- brasilianisches, kanadisches und russisches Aluminium, das durch missbräuchliche Nutzung der Regelung für Überseegebiete eingeführt wurde,
- Siliziummetall mit falscher Ursprungsangabe Schweiz oder Russland, um die Antidumpingzölle auf chinesische Erzeugnisse zu umgehen,
- Siliziumkarbid mit falscher Ursprungsangabe Tschechische Republik, um die Antidumpingzölle auf russische und ukrainische Erzeugnisse zu umgehen.
- Bekleidung, die mit der Ursprungsangabe Malaysia rechtswidrig im Rahmen der APS-Präferenzregelung unter Umgehung der Kontingente für das wirkliche Ursprungsland (Vietnam) eingeführt wurde;
- Schuhe, die mit falscher Ursprungsangabe eingeführt wurden, um mengenmäßige Beschränkungen und/oder Antidumpingzölle gegen China zu umgehen;
- Missbrauch des gemeinschaftlichen Versandverfahrens bei der Einfuhr asiatischer Textilerzeugnisse, um die Zahlung der fälligen Zölle und die mengenmäßigen Beschränkungen zu umgehen;
- Verbringung asiatischer Textilerzeugnisse mit falschen Rechnungen und zu niedrig angegebenen Warenwert in den freien Verkehr (ohne Zahlung der Mehrwertsteuer) in einem ersten Mitgliedstaat; die Empfänger in den anderen Mitgliedstaaten zahlten die wirklichen Beträge an die Lieferanten in den Drittländern. Bei dieser Vorgehensweise sind die Zollstellen des Einfuhrmitgliedstaats außer Stande, bei der Einfuhr den wahren Wert festzustellen; auch die spätere Zahlung der Mehrwertsteuer ist kaum nachprüfbar.

Einfuhr von Textilerzeugnissen. Ein Fallbeispiel

Aufgrund einer Kontrolle, die das OLAF im Rahmen der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden vornahm, wurde die betrügerische Verwendung malaysischer Ursprungszeugnisse für Textilwaren, vor allem Baumwolljeans der Textilkategorie 6, gemeinsam mit den zuständigen Behörden Malaysias untersucht.

Ein einziger Importeur mit Sitz in Deutschland, aber mit geschäftlichen Interessen in anderen Mitgliedstaaten und in mehreren Drittländern, hatte durch die Vorlage von Papieren mit falschen Ursprungs- und Wertangaben

einen planmäßigen Angriff gegen die Einfuhrbeschränkungen der Gemeinschaft unternommen. Nach den Analysen eines Mitgliedstaats (die Niederlande) entfielen auf die betrügerischen Einfuhren aus Malaysia nahezu 10 % der jährlichen Gemeinschaftseinfuhren der betreffenden Waren. Ähnliche betrügerische Einfuhren hatte es früher schon gegeben, wobei Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam und Lesotho als Ursprungsländer angegeben worden waren. Der finanzielle Schaden beläuft sich auf mindestens 30 Millionen € wobei Eigenmittel von 4,5 Millionen € auf dem Spiel stehen.

Infolge einer verstärkten Überwachung durch das OLAF und die Zollstellen der Gemeinschaft entzog sich der Hauptverdächtige dem Zugriff der europäischen Behörden, nicht jedoch ohne vorher europäische Banken und die Außenhandelsstelle eines afrikanischen Landes um mehr als 60 Millionen € betrogen zu haben.

Dieser Fall ist ein Beispiel für Betrugshandlungen eines einzelnen, der im Rahmen eines hochorganisierten internationalen Verbrechernetzes arbeitet und falsche Ursprungszeugnisse, Geschäfts- und Frachtpapiere beschaffen und anfertigen kann. Die Folgen gehen weit über die unmittelbaren Auswirkungen der hinterzogenen Einfuhrzölle und Mehrwertsteuern hinaus. Dieser Betrug schädigt nicht nur den Handel, die Geschäftstätigkeit redlicher Importeure der Gemeinschaft und die Handelspolitik der Gemeinschaft, sondern belastet auch die Vereinbarungen der Gemeinschaft über den Handel und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in einer Weise, die in keinem Verhältnis zu dem unmittelbaren finanziellen Vorteil des Betrügers steht.

1.5.4 Drogenvorprodukte

Bei Drogenvorprodukten wurden vorrangig die Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordiniert, um diese Produkte beschlagnahmen bzw. ihre Verwendung zur Drogenherstellung verhindern zu können. Die Weitergabe von Informationen an die Mitgliedstaaten soll die Suche nach Möglichkeiten im Gebiet der Gemeinschaft ("shopping around") von Personen und Unternehmen unterbinden. Weitere Schwerpunkte waren die Vorbereitung der weltweiten Operation zur Überwachung von Essigsäureanhydrid und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (so zum Beispiel dem Internationalen Suchtstoffkontrollrat der Vereinten Nationen und der Weltzollorganisation).

1.5.5 Indirekte Steuern

In diesem Bereich, der in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, bietet das OLAF eine abgestimmte Unterstützung beim Schutz der finanziellen Interessen und bei der Betrugsbekämpfung nur im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten und auch nur dann an, wenn sie ausdrücklich darum ersucht wird. Darin kommt entsprechend dem Auftrag des Artikels 280 Absatz 3 des EG-Vertrags die abschließend beschriebene gemeinschaftliche Serviceplattform zum Ausdruck.

Das Schwergewicht lag auf Maßnahmen, die den Mitgliedstaaten die Koordinierung ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrugsfällen ermöglichen,

- bei denen hohe Beträge auf dem Spiel stehen und/oder
- die über Karusselle mit innergemeinschaftlichen Transaktionen und in einigen Fällen mit Ein- und Ausfuhren begangen werden und/oder
- hinter denen kriminelle Organisationen stehen und/oder
- mit anderen Bereichen einhergehen (Zigarettschmuggel oder Geldwäsche).

Die aufgrund dieser Kriterien getroffenen Maßnahmen betrafen vor allem Personenkraftwagen, Mobiltelefone, elektronische Bauteile und Metalle.

Mehrwertsteuer - Koordinierte Ermittlungen bei Edelmetallen (Silber, Gold usw.)

Edelmetalle gehören zu den Produkten, die von international organisierten Banden systematisch zum Mehrwertsteuerbetrug genutzt werden. Edelmetallerz (zum Beispiel Silbererz) wird auf dem Weltmarkt angeboten und gehandelt, verarbeitet und in Barren- oder Körnerform verkauft. Der Weltmarktpreis wird täglich an der Londoner Metallbörse (LME) ermittelt.

Produktions- oder Großhandelsunternehmen verkaufen die Waren auf zweierlei Art und Weise an Zwischenhändler:

- die Waren werden in die Gemeinschaft eingeführt, ohne dass bei der Zollabfertigung die Mehrwertsteuer entrichtet würde, und anschließend in einen anderen Mitgliedstaat weiterverkauft; auf Grund einer falschen Rechnung mit ausgewiesener MwSt kann der Importeur sich die Mehrwertsteuer vom Käufer im Bestimmungs-Mitgliedstaat bezahlen lassen (und damit selbst zu einer Scheinfirma werden);
- bei innergemeinschaftlichen Umsätzen wird in gleicher Weise vorgegangen.

Die Hinterziehung der Mehrwertsteuer verschafft den beteiligten Akteuren einen rechtswidrigen Wettbewerbsvorteil, der zu Störungen des Binnenmarkts führt. Wegen des uneinheitlichen Mehrwertsteuerrechts der Mitgliedstaaten fällt die Mehrwertsteuerhinterziehung mit jeder weiteren Transaktion immer stärker ins Gewicht. Die Folge sind sehr hohe Steuereinbußen.

Das OLAF, das die unterschiedlichen Mehrwertsteuer- und Strafrechtsvorschriften sowie die organisatorischen Strukturen aller Mitgliedstaaten kennt, unterstützt die Koordinierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten, wenn die zuständigen Behörden darum ersuchen.

1.6 Landwirtschaft

1.6.1 Einleitung

Beim Agrarbinnenmarkt der Gemeinschaft befasste sich das OLAF insbesondere mit Flachs und den mutmaßlichen Milchquotenverstöße durch Unternehmen mit Sitz in mehreren Mitgliedstaaten.

1.6.2 Unregelmäßigkeiten bei der Flachsregelung in Spanien

Nach spanischen Berichten von 1999 über mutmaßliche Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung der von der Gemeinschaft finanzierten Flachsregelung setzte sich das OLAF mit den zuständigen Behörden in Verbindung. Daraufhin nahm die spanische Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (Fiscalía Especial Anti-Corrupción) Ermittlungen auf. Im Mai 2000 leitete das OLAF eigene Untersuchungen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2185/96 ein. Im Dezember 2000 erhielt das OLAF den Abschlussbericht der spanischen Staatsanwaltschaft für Betrugsbekämpfung, während das OLAF seine eigenen Untersuchungen Mitte März 2001 beendete.

Im wesentlichen handelt es sich bei den mutmaßlichen Unregelmäßigkeiten um die Angabe zu großer Flachsanbauflächen und die Einreichung falscher Förderanträge bei den spanischen Behörden. Diesen Anträgen lagen Bescheinigungen Flachs verarbeitender Unternehmen bei. Im Berichtszeitraum erhielt Spanien Transferzahlungen von mehr als 100 Millionen € für den Flachsanzbau.

Die OLAF-Untersuchung erstreckte sich auch auf ein Unternehmen in Belgien mit Verbindungen zu den spanischen Verarbeitungsbetrieben. Weitere Untersuchungen in diesem Bereich sind in Portugal und im Vereinigten Königreich im Gange.

Mitte März 2001 übermittelte das OLAF ein Exemplar des Berichts den spanischen Justizbehörden zur weiteren Veranlassung und der spanischen Zahlstelle FEAGA mit entsprechenden Empfehlungen. Ein weiteres Exemplar des Berichts ging an das Referat Rechnungsabschluss der GD Landwirtschaft mit der Bitte um Prüfung, ob im Falle Spaniens beim Rechnungsabschlussverfahren wegen der in den betreffenden Zeiträumen möglicherweise nachlässigen Kontrolle der Flachsregelung eine finanzielle Berichtigung vorgenommen werden kann¹⁷.

Diese Untersuchung liefert ein anschauliches Beispiel für das breite Spektrum der zu treffenden Maßnahmen, die von Rückforderungen an die Unternehmen über finanzielle Korrekturen der Zuschüsse an die Mitgliedstaaten bei einem Korruptionsverdacht bis zur justitiellen Unterstützung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten reichen.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

1.7 Zigaretten

1.7.1 *Schwerpunkte*

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen den internationalen Zigarettschmuggel gehört nach wie vor zu den Hauptaufgaben des Amtes. Alle Mitgliedstaaten und viele Drittländer haben mit Zigarettschmuggel zu kämpfen, der für den Haushalt der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erhebliche Steuerausfälle zur Folge hat. Mit dem Zigarettschmuggel, der oft mit anderen Straftaten wie Mehrwertsteuerbetrug, Geldwäsche und Drogenhandel einhergeht, erzielen die Hintermänner enorme Gewinne. Die Täter betrachten Betrug, insbesondere Zigarettschmuggel, als weltweites Geschäft, das sie mit riesigen Mitteln und einer raffinierten Infrastruktur betreiben.

Schmuggelzigaretten werden in der Europäischen Union oft längere Zeit zwischengelagert, ehe sie in Drittländer tatsächlich oder angeblich ausgeführt werden. Trotz der in der Regel völlig legalen Ausfuhr und Zollabfertigung in Drittländern sollten die in bestimmte Zielländer ausgeführten Zigarettenmengen und -marken doch die Frage aufwerfen, was mit diesen Zigaretten später geschehen könnte. Nur bessere Zusammenarbeit, intensivere Aufklärung sowie ein angemessener Austausch von Erkenntnissen und Fahndungsergebnissen werden schlagkräftigere Maßnahmen zur Einschränkung des Zigarettschmuggels ermöglichen. Das Amt trägt daher durch gemeinschaftsweite Informationen, die Koordinierung von Ermittlungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft und die Unterstützung der Verwaltungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Zigarettschmuggels bei und hilft ihnen bei der Analyse, der Unterbindung und der Verfolgung von Betrugsfällen.

Das Amt trägt auch in vollem Umfang zur Klage gegen zwei amerikanische Zigarettenhersteller vor amerikanischen Gerichten bei. Aufgrund des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten über die gegenseitige Unterstützung in Zollangelegenheiten und einer Vereinbarung zwischen dem Generaldirektor des Amtes und der Zollverwaltung der Vereinigten Staaten sind im ersten Halbjahr 2001 zwei amerikanische Zollbeamte für drei Monate zum OLAF gekommen, um die Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse zu intensivieren. Das hat sich als sehr nützlich erwiesen und könnte künftig fortgeführt werden.

Eigentlich gibt es keine neuen Methoden des Zigarettschmuggels. Der Schmuggel entsteht durch falsche Anmeldung, Umlenkung und "reinen" Schmuggel (nicht angemeldete Sendungen). Die Schmuggler passen sich jedoch neuen Umständen an. Werden Einkauf und Beförderung von Zigaretten in einem Mitgliedstaat oder in einem bestimmten Drittland schärfer kontrolliert, verlegen die Betrüger ihre Geschäfte einfach in einen anderen Mitgliedstaat oder ein anderes Drittland. Wegen der riesigen Gewinne sind die Betrüger bereit, Zigaretten längere Zeit ein- oder umzulagern, weil sie ein nachlassendes Interesse der Strafverfolgungsbehörden abwarten, ehe sie den Versuch unternehmen, die

Zigaretten in die Gemeinschaft einzuschmuggeln. Angesichts dieser Transport- und Zwischenlagerungstendenzen besteht eines der Hauptziele des Amtes daher darin, die Zusammenarbeit mit bestimmten Schlüsseldrittländern zu verbessern, so dass Informationen über Zigarettentransporte rasch weitergegeben und genutzt werden können, um das Einschmuggeln von Zigaretten in die Gemeinschaft zu unterbinden.

1.7.2 *Fallbeispiel*

Kürzlich half das Amt einem Mitgliedstaat beim Zusammentragen von Beweisen gegen einen Großbetrüger, der jahrelang Zigaretten in die Europäische Union einschmuggelt hatte. Angehörige des Amtes führten Kontrollen in Ländern des ehemaligen Jugoslawien durch, um die Beförderungsmittel und -wege sowie die Identität der am Schmuggel beteiligten Empfänger und Lagerhäuser feststellen zu können. Bei den Kontrollen konnten die endgültigen Ziele der in die Europäische Union eingeschmuggelten Zigaretten, die Transportdaten, die benutzten Schiffe und die Namen der Besatzungsmitglieder festgestellt werden.

In Zusammenarbeit mit den Behörden dieser Länder konnten bei diesen Kontrollen auch die Geschäftspapiere und die Finanzierung dieser Sendungen überprüft werden. Mit den erlangten Kopien vieler Geschäftspapiere können Mitgliedstaaten die Betrugsfälle in der Europäischen Union strafrechtlich verfolgen. Außerdem wird das Amt diese Papiere daraufhin auswerten, ob sie für andere Mitgliedstaaten, die an den Kontrollen nicht beteiligt waren, nützliche Informationen enthalten. Die Abkommen der Gemeinschaft mit Drittländern und ihr Einfluss in diesen Ländern im allgemeinen sowie die Beziehungen des Amtes zu den zuständigen Behörden dieser Länder im besonderen versetzen das Amt in die Lage, den Mitgliedstaaten weitaus mehr zu helfen, als über rein bilaterale Abkommen erreichbar wäre.

1.8 **Statistischer Überblick**

Die Statistik der operativen Tätigkeiten im Berichtszeitraum (1.6.2000 - 31.5.2001) wird im folgenden dargestellt. Die dem Case Management System entnommenen Zahlen der nachstehenden Tabellen geben die Tendenzen im Berichtszeitraum wieder. Beachten Sie, dass die Zahlen zum nächsten Prozentsatz auf- bzw. abgerundet sind. Die hier wiedergegebene Übersicht wurde von jetzigen Mitarbeitern auf der Grundlage der früheren Fälle erstellt. Sie ist demzufolge nicht repräsentativ für die neue operationelle Politik, auch wenn die Statistiken auf der Grundlage der vom General-Direktor gewollten neuen Methodologie und Transparenz erstellt wurden. Das weiter unten beschriebene Verfahren musste den vorhandenen Fällen angepasst werden, damit sie weiter bearbeitet werden konnten.

Die Fälle wurden nach den Phasen Bewertung, Untersuchung und Abschluss aufgeschlüsselt.

Bewertung

Die Bewertung geht mit keinerlei Untersuchung einher. Die Information kann per Post, Telefon, Mail oder durch offizielle Notifikation eingehen und kann von einer Einzelperson, einem Wirtschaftsteilnehmer; einer nationalen Behörde oder einer Gemeinschaftsinstitution stammen. Sie wird zuerst von einem Untersuchungsbeauftragten bewertet, der im betreffenden Bereich tätig ist. Der für die Bewertung zuständige Untersuchungsbeauftragte kann die Informationen, die dem Amt, den Organen, Einrichtungen und Gremien der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und der Informationsquelle vorliegen, mit seinen eigenen abgleichen. Der für den Sektor zuständige Berater nimmt eine Bewertung vor und leitet den Fall an den Ausschuss der operationellen Direktion weiter. Der Ausschuss, der aus dem Direktor der operationellen Tätigkeiten, sämtlicher Berater und dem Chef der Einheit „Richter und Staatsanwälte sowie juristische Unterstützung“ besteht, unterbreitet dem Generaldirektor einen Vorschlag. Dieser entscheidet anschliessend, ob eine Untersuchung eingeleitet wird oder nicht. Das Amt bemüht sich um eine möglichst rasche Bewertung und adäquate Ressourcenallokation. Eines der Ziele dieser Phase ist, die unzuverlässigen Informationen auszusondern und den Fall wieder zu schliessen. Diese Filterfunktion erlaubt es dem Amt, eine grosse Zahl von Fällen bereits zu diesem Zeitpunkt abzuschliessen.

Untersuchung

Der Generaldirektor hat eine förmliche Untersuchung nach den Verordnungen Nr. 1073/99 oder Nr. 1074/99 eingeleitet. Am Ende dieser Phase wird ein abschließender Untersuchungsbericht erstellt. Auf der Grundlage dieses Berichts entscheidet der Generaldirektor förmlich über den Abschluss des Falls. Damit ist die Untersuchungsphase beendet und der Fall operativ abgeschlossen.

Abschluss

Sowohl für die Eröffnung als auch für den Abschluss eines Falles gelten die gleichen Verfahren und Untersuchungsniveaus, auch wenn die Entscheidung normalerweise auf dem endgültigen Untersuchungsbericht basiert. Ein operativ abgeschlossener Fall erfordert grundsätzlich finanzielle, administrative oder justitielle Folgemaßnahmen (siehe Punkt 3.1 der revidierten Fassung des OLAF-Handbuches).

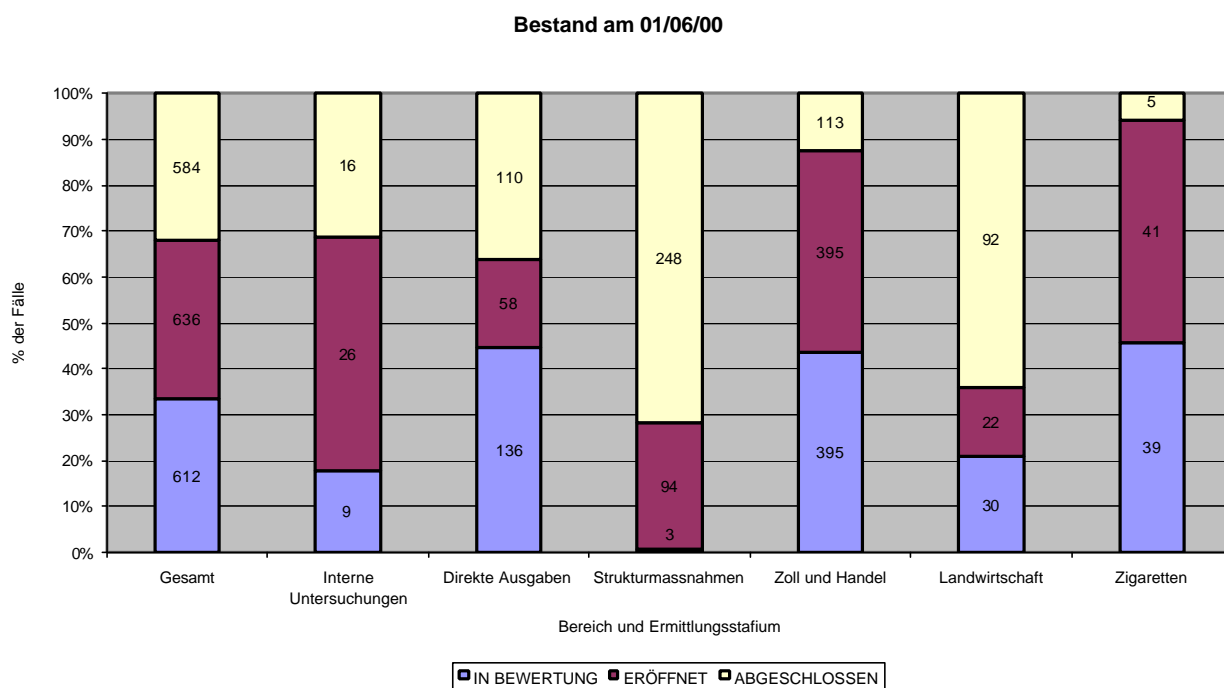
Im Laufe des Berichtszeitraums wurden die Fälle aus unterschiedlichen Gründen abgeschlossen. In manchem Fall stellte sich heraus, dass der Anfangsverdacht unbegründet war. Entweder waren die Beweise nicht verfügbar, oder erhärteten sie nach der Bewertung nicht den mutmasslichen Sachverhalt. Es gab auch solche Fälle, in denen der Sachverhalt sich bestätigte, doch ein Betrug oder eine finanzielle Unregelmässigkeit nicht vorlag. Bisweilen werden Anklagen zurückgenommen, ein wichtiger Zeuge verweigert die Zusammenarbeit oder der Fall liegt ausserhalb der Kompetenz des Amtes. Ereignet haben sich auch Fälle von Verjährung aufgrund des Zeitraums, der zwischen der strafbaren Handlung und der Mitteilung

gegenüber dem Amt lag oder der fehlenden Kapazitäten des Amtes, den Fall in der gegebenen Zeit zu bearbeiten. In dieser Hinsicht muss noch einmal unterstrichen werden, dass der Rekrutierungsprozess von neuem Personal und die Einrichtung von leistungsstärkeren Systemen unter keinen Umständen eine langsamere Bearbeitung von Fällen rechtfertigen kann.

Nach der Annahme des OLAF-Handbuchs und nach Erfassung und Überprüfung der zu übertragenen Fälle aus der früheren Datenbank (siehe Punkt 2.3.3 unten) während des Berichtszeitraums, hat das Amt eine neue statistische Methodik eingeführt, die eine systematische und vollständige Registrierung von Fällen gewährleistet. Vor Einführung des Case Management System gab es kein Verfahren, um Veränderungen wie die offizielle Eröffnung oder den offiziellen Abschluss eines Falles durch den Generaldirektor in der Datenbank zu erfassen. Die Statusänderung eines Falles (von der Bewertung zur Eröffnung und von der Eröffnung zum Abschluss eines Falls) beruhte auf dem Urteil der Untersuchungsbeauftragten. Seit der Einführung des CMS im Mai 2001 werden alle vom Generaldirektor förmlich eröffneten und geschlossenen Fälle intern erfasst.

Die im Berichtszeitraum als eröffnet oder abgeschlossen aufgeführten Fälle enthalten daher auch solche, deren Phase vom Untersuchungsbeauftragten geändert worden ist und über die ein förmlicher Eröffnungs- oder Abschlussbeschluss des Generaldirektors vorliegt.

Bestand am 1.6.2000¹⁸



Stand 1.6.2000	Interne Untersuchungen*	Direkte Ausgaben	Strukturmassnahmen	Zoll und Handel	Landwirtschaft	Zigaretten	Bestand	Anteil (%) nach Phasen
Bewertung	9	136	3	395	30	39	612	33 %
Eröffnet	26	58	94	395	22	41	636	35 %
Abgeschlossen	16	110	248	113	92	5	584	32 %
								100 %
Bestand am 1.6.2000	51	304	345	903	144	85	1832	
Anteil (%)	3 %	17 %	19 %	49 %	8 %	5 %	100 %	

* Einschliesslich externer Hilfen.

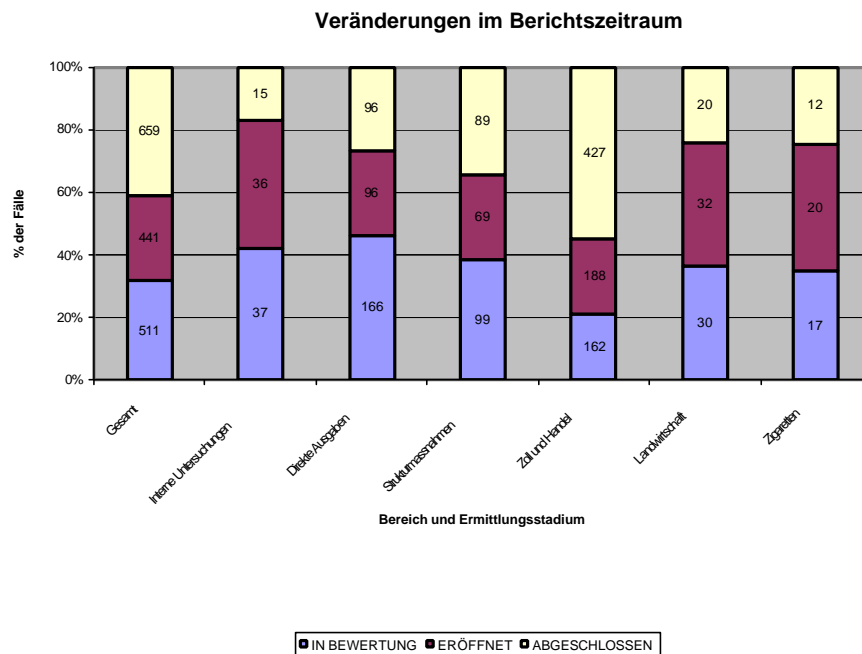
Die Gesamtzahl der Fälle zu Beginn des Berichtszeitraums ergibt folgendes Bild:

¹⁸

Bezüglich der unten stehenden Statistiken hat das Amt keine Klassifikation nach Art der strafbaren Handlungen vorgenommen, da eine diesbezügliche einheitliche Definition von strafbarer Handlung in den Mitgliedstaaten nicht existiert. Darüber hinaus kann eine echte Wesentypologie nur aus dem Fall erwachsen.

- ungefähr gleich hohe Anteile in Bewertung (33 %), eröffnet (35 %) und abgeschlossen (32 %);
- viele Bewertungsfälle in den Bereichen "Zoll und Agraraußenhandel" (44 % aller Zoll- und Handelsfälle), "direkte Ausgaben" (45 % aller Fälle bei den direkten Ausgaben) und "Zigaretten" (46 % aller Zigarettenfälle). Darin kommt zum Ausdruck, dass viele Fälle wegen fehlender Mittel oder vordringlicher Fälle nicht aktiv verfolgt werden konnten;
- fast die Hälfte aller Fälle (49 %) entfällt auf den Bereich "Zoll und Handel";

Veränderungen im Berichtszeitraum (1. Juni 2000-31. Mai 2001)



Veränderungen im Berichtszeitraum	Interne Untersuchungen	Direkte Ausgaben*	Strukturmassnahmen	Zoll und Handel	Landwirtschaft	Zigaretten	Bestand
Bewertung	37	166	99	162	30	17	511
Eröffnet	36	96	69	188	32	20	441
Abgeschlossen	15	96	89	427	20	12	659
Anteil (%)	8 %	22 %	16 %	43 %	7 %	4 %	100 %

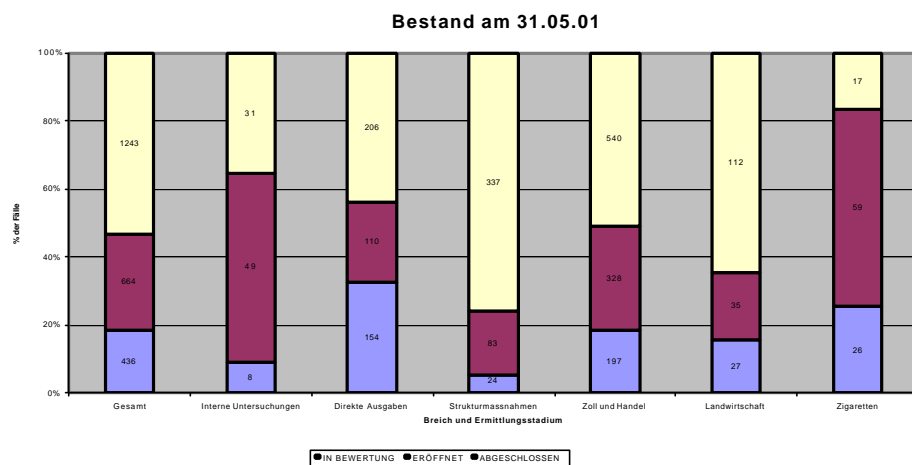
* Einschliesslich externer Hilfen.

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 659 Fälle abgeschlossen, 511 Fälle sind neu aufgetreten (Bewertung) und 441 Fälle sind in die Untersuchungsphase übergegangen. Die Gesamtheit der Veränderungen

schliesst demzufolge die bis zum 1. Juni 2000 bestehenden Fälle als auch die in diesem Zeitraum neu entstandenen Fälle ein.

Die Bestandsveränderungen im Berichtszeitraum zeigen:

- einen hohen Anteil der internen Fälle, die 8 % aller neuen Fälle ausmachen und die Vordringlichkeit für das Amt beweisen,
- eine hohe Zahl der abgeschlossenen Fälle insbesondere im Bereich "Zoll und Handel" (65 % aller abgeschlossenen Fälle), in der die Wiederaufnahme und die Aktualisierung aller Fälle, die aus der weiter oben erwähnten Datenbank übernommen wurden, zum Ausdruck kommt (siehe 2.3.3).

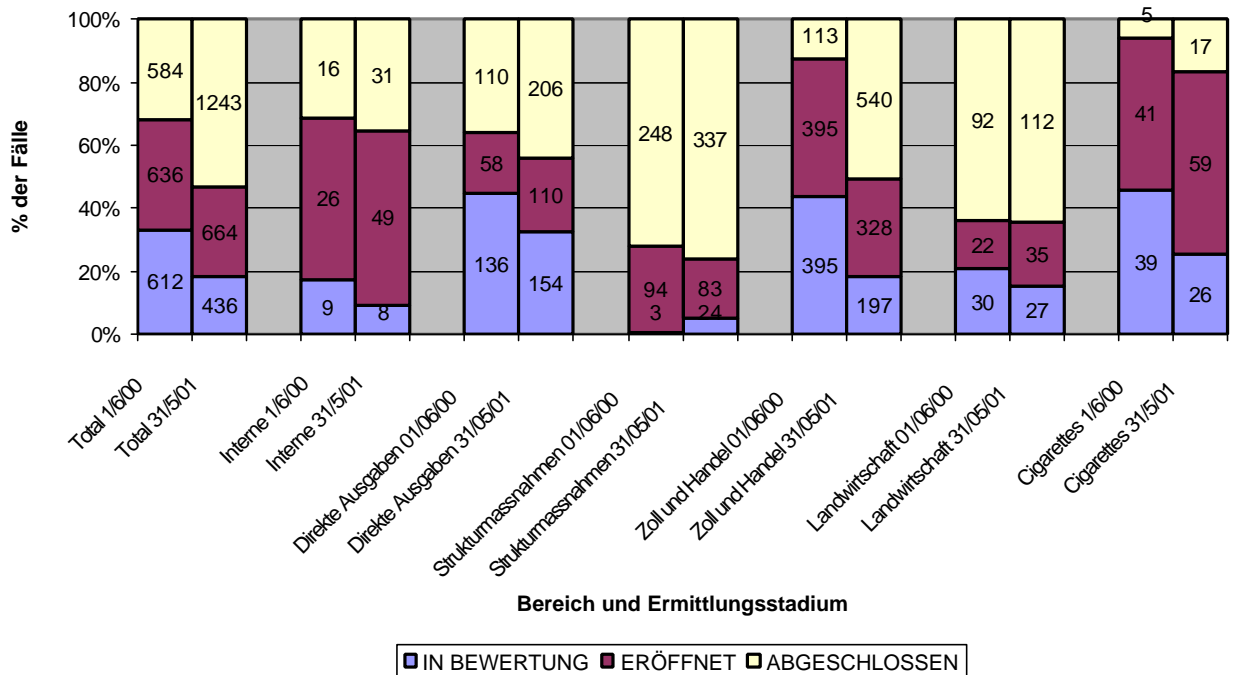


Bestand am 31.5.2001

Stand am 31.5.2001	Interne Untersuchungen	Direkte Ausgaben	Struktur-ausgaben	Zoll und Handel	Landwirt-schaft	Zigaretten	Be-stand	Anteil (%)
Bewertung	8	154	24	197	27	26	436	20%
Eröffnet	49	110	83	328	35	59	664	28%
Abge-schlossen	31	206	337	540	112	17	1243	52%
								100%
Bestand am 31.5.2001	88	470	444	1065	174	102	2343	
Anteil (%) der Fälle nach Bereichen	4%	20%	19%	45%	8%	4%	100%	

Die Kombination der Zahlen zu Beginn am 1.6.2000 mit den Veränderungen des Berichtszeitraums ergibt die Situation am 31.5.2001 wie unten illustriert. Ein Vergleich der Situation zwischen Anfang und Ende des Berichtszeitraum ist weiter unten dargestellt.

Vergleich Zwischen Anfang und Ende des Tätigkeitszeitraums



Ein Vergleich zwischen dem Bestand am Ende und zu Beginn des Berichtszeitraums zeigt, dass:

- der Gesamtbestand absolut von 1832 auf 2343 Fälle oder um 28 % erheblich zugenommen hat; dies liegt einerseits an der rigorosen Registrierung von Fällen durch das CMS als auch an dem gewachsenen Bewusstsein der Tätigkeiten des Amtes in den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften, weiten Teilen der Bevölkerung und der Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten;
- die Bewertungsfälle von 612 auf 436 erheblich zurückgegangen sind. Bezogen auf den Gesamtbestand entspricht das einem Rückgang von 33 % auf 19 %. Wie bereits weiter oben gesagt, hängt diese Entwicklung weitgehend mit den intensiven Bemühungen des Amtes zusammen, die weiter oben erwähnten Fälle im Bereich "Zoll und Handel" voranzubringen;
- die Gesamtzahl der Untersuchungsfälle von 636 geringfügig auf 664 gestiegen, am Gesamtbestand gemessen aber von 35 % auf 28 % zurückgegangen ist;
- die Zahl der abgeschlossenen Fälle von 584 auf 1243 stark angestiegen ist und eine auf den Gesamtbestand bezogene Zunahme von 32 % auf

52 % bedeutet. Diese Entwicklung hängt eng mit der intensiven Arbeit des Amtes an den weiter oben erwähnten alten Fällen zusammen.

Bei der Aufschlüsselung aller Fälle nach Untersuchungsbereichen sind vom Beginn bis zum Ende des Berichtszeitraums folgende Entwicklungen festzustellen:

- zahlenmäßige Zunahme der internen Untersuchungen (absolut von 51 auf 88 Fälle oder von 3 % auf 4 % des Gesamtbestandes) und bei den direkten Ausgaben (absolut von 304 auf 470 Fälle oder von 17 % auf 20 % des Gesamtbestandes);
- relative Abnahme des Gesamtbestandes, der Untersuchungen in den Bereichen "Zoll und Handel" (absolute Zunahme von 903 auf 1065 Fälle, aber Rückgang von 49 % auf 45 % des Gesamtbestandes) und "Zigaretten" (absolute Zunahme von 85 auf 102 Fälle, insgesamt aber Rückgang von 5 % auf 4 % des Gesamtbestandes).

KAPITEL 2: STELLUNG UND FUNKTIONSWEISE DES OLAF IM VERHÄLTNISS ZU ANDEREN INSTITUTIONEN

2.1 Beziehungen zu den Kommissionsdienststellen

In den Artikeln 2 und 3 des Beschlusses der Kommission vom 28. April 1999¹⁹ wird zwischen der Eigenschaft des Amtes als Untersuchungsbehörde, die vollständige Autonomie genießt, und seinen übrigen Aufträgen, die es in seiner Eigenschaft als Kommissionsdienststelle erfüllt, unterschieden.

2.1.1 Funktionelle Autonomie des Amtes

Was die interne Organisation betrifft, folgt das Amt, das innerhalb der Kommission über eine administrative und finanzielle Eigenständigkeit verfügt, den Vorgaben des Beschlusses vom 28. April 1999: Danach sind die von der Kommission in bezug auf ihre interne Organisation getroffenen Beschlüsse auf das Amt anwendbar, sofern sie mit den Vorschriften über dessen operative Unabhängigkeit vereinbar sind. Um dieser Sonderstellung des Amtes Rechnung zu tragen, hat die Kommission die Zusammensetzung ihres Beratenden Ausschuss für Ernennungen auf der Führungsebene entsprechend geändert. In seiner Eigenschaft als Anstellungsbehörde bestimmt der Generaldirektor die Struktur des Dienstes und unterrichtet die Kommission über die von ihm getroffenen Beschlüsse.

Im Bereich der Finanzverwaltung arbeitet der Generaldirektor des Amtes den Vorentwurf des Haushalts aus und leitet ihn der Generaldirektion Haushalt zu²⁰. Haushalt und Stellenplan des Amtes werden anhand des Entwurfs anschließend vom Europäischen Parlament und vom Rat endgültig festgestellt. Dem Generaldirektor des Amtes obliegt im Hinblick auf die Ausführung der dem OLAF im Gesamthaushalt zugewiesenen Haushaltslinie die Funktion des Anweisungsbefugten. Die bisherige Arbeit beschränkte sich auf eine mehr oder weniger verbindliche, gemeinsam mit den Generaldirektionen Haushalt und Administration der Kommission erstellten Aufstellung der vom Amt direkt zu verwaltenden Ausgaben und eine Aufteilung der Verwaltungsaufgaben nach pragmatischen Gesichtspunkten, d.h. Nutzung größenbedingter Kostenvorteile, solange dadurch die Unabhängigkeit des Amtes nicht gefährdet wird. Die in der Haushaltsordnung vorgesehene Dezentralisierung der Befugnisse (von Anweisungsbefugtem, Rechnungsführer und internem Prüfer) ist relativ weit fortgeschritten.

Es war der Wille des EU-Gesetzgebers²¹, dass das OLAF die Befugnis erhält, in sämtlichen EU-Organen, -Institutionen, Ämtern und Agenturen

¹⁹ Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.05.1999, S. 20).

²⁰ Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses der Kommission vom 28. April 1999

²¹ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Rates und (Euratom) Nr. 1074/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. L 136 vom 31.5.1999).

unabhängig Ermittlungen durchzuführen. Der Direktor und der Überwachungsausschuss sind die Garanten dieser funktionellen Unabhängigkeit des Amtes²².

2.1.2 *Aufbau der Verwaltung und Mittelausstattung des Amtes*

2.1.2.1 Neue Struktur zur Umsetzung der neuen Zielvorgaben

Im zweiten Halbjahr 2000 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat ihr Konzept für eine Gesamtstrategie zur Betrugsbekämpfung vorgelegt²³. Außerdem hat der Überwachungsausschuss in seinen verschiedenen Stellungnahmen und seinem Jahresbericht auf die Notwendigkeit einer Anpassung der OLAF-Strukturen und des Stellenplans an die neuen Aufgaben und Prioritäten hingewiesen. Erläutert werden diese Prioritäten in dem Aktionsplan 2001 - 2003, der vom Europäischen Rat in Göteborg am 15. Juni 2001 gebilligt wurde²⁴.

In organisatorischer Hinsicht erfordert die Gesamtstrategie eine deutliche Abgrenzung der Aufgabenbereiche Informationsauswertung ("Intelligence"), Maßnahmen vor Ort, Unterstützungsleistungen sowie verwaltungstechnisches, normatives, gerichtliches und finanzielles Follow-up. Eine solche Aufgabenteilung, die immer auch dazu dient, Ämterhäufung und Interessenkonflikte innerhalb ein und derselben Organisation zu vermeiden, schafft wiederum die Voraussetzungen für eine Vernetzung und ein Ineinandergreifen der einzelnen Arbeitsbereiche.

Im September 2000 wurden im Zuge einer ersten Umstrukturierung, bei der zu berücksichtigen war, dass der Übergang zum OLAF bewerkstelligt, eine neue "Arbeitskultur" eingeführt und das gesamte Personal des früheren UCLAF in das neue Amt eingegliedert werden musste, zunächst zwei Direktionen geschaffen: eine Direktion "Untersuchungen und operative Maßnahmen" und auf gleicher Ebene eine zweite, deren Aufgabe neben Rechtsetzungsinitiativen und Maßnahmen auf politischer Ebene die Unterstützung und Beratung der Untersuchungsteams ist. Zur Direktion "Untersuchungen und operative Maßnahmen" gehören außerdem Berater für einzelne Sachgebiete, die in zwei Gruppen unterteilt wurden: ein für interne Untersuchungen, direkte Ausgaben und Strukturmaßnahmen zuständiges Team und zweites Team, das sich mit den externen Untersuchungen und operativen Maßnahmen befasst. Die sich aus den Zielvorgaben ergebende Devise lautete: nicht mehr strikte Trennung nach Sachgebieten, sondern

²² Artikel 11 und 12 der vorgenannten Verordnung.

²³ KOM(2000)358 endg. vom 28.6.2000, vom Rat "Wirtschaft und Finanzen" am 17.7.2000 angenommen und vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 13.12.2000 gebilligt.

²⁴ KOM(2001)254 endg. vom 15. Juni 2001. Die Prioritäten lauten im Einzelnen:

- Konzipierung einer Gesamtstrategie bei den gesetzgeberischen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung mittels Schaffung eines engermaschigeren Netzes an Rechtsvorschriften ;
- regelmäßige Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Einrichtungen und Behörden ;
- organübergreifendes Vorgehen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen ;
- Stärkung der strafrechtlichen Dimension der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.

Bildung flexibler und vielseitiger Teams, um eine Politik wechselnder Prioritäten zu ermöglichen. Mit der zweiten Direktion soll die gesetzliche und gerichtliche Komponente gestärkt sowie das Ineinandergreifen der Arbeit des Amtes mit der Tätigkeit der zuständigen Verwaltungs- und Justizbehörden in den Mitgliedstaaten verbessert werden.

Mit der Schaffung einer Übergangsstruktur wollte man sich zunächst vergewissern, dass das Amt in der Lage ist, sich den neuen Vorgaben anzupassen und die Umsetzung der Ressourcen zu organisieren. Gegen Ende des ersten Halbjahres 2001 wurde die Neuordnung der Verwaltungsstrukturen mit dem (noch laufenden) Aufbau einer dritten Direktion fortgesetzt, die die zuvor dem Generaldirektor unterstellten strategischen und operativen "Intelligence"-Dienste wahrzunehmen hat. Die Gemeinschaftsebene, auf der die Informationen zusammenlaufen, muss nämlich auch eine gewisse Vorreiterrolle für eine zukünftige Stelle zur Beobachtung der Wirtschaftskriminalität übernehmen und bei der Definition der Prioritäten der praktischen Arbeit mitwirken. Die neue Direktion übernimmt sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der (EDV-gestützten) Erfassung und Auswertung der Informationen und hat eine Schlüsselfunktion bei der Verbesserung der Durchschlagkraft der von OLAF durchgeführten Untersuchungen und Maßnahmen. Das gesammelte Wissen soll darüber hinaus sowohl intern (von den Dienststellen der Kommission und den übrigen EU-Organen und Institutionen) als auch extern (von den Mitgliedstaaten) in Anspruch genommen werden können, um sicher zu stellen, dass sich deren Aktionen und die des Amtes weitgehend ergänzen.

Parallel hierzu wurden bzw. werden derzeit folgende Referate und Stellen eingerichtet :

- ein Referat "Finanzielle Folgemaßnahmen/Wiedereinziehung" im Rahmen der Direktion "Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten" für die vom Amt bearbeiteten Fälle;
- ein Referat "Unterstützung für Beitrittskandidaten", das unmittelbar dem Generaldirektor unterstellt ist und im Wege einer engen Zusammenarbeit mit diesen Ländern dafür sorgen soll, dass die finanziellen Interessen der Gemeinschaft dort mit dem Beitritt ebenso gut geschützt werden wie in den übrigen Teilen der Union;
- die Stelle eines internen Prüfers, der entsprechend den neuen Zielvorgaben der Kommission für Verbesserungen im Bereich der Finanzverwaltung und der Evaluierungstätigkeit sorgen soll;
- die Stelle eines Datenschutzbeauftragten.

2.1.2.2 Anpassung des Mittel- und Finanzbedarfs

In den letzten Jahren hat die Haushaltsbehörde die personellen und finanziellen Mittel des Amtes deutlich aufgestockt.²⁵ In seiner Stellungnahme Mitte des letzten Jahres konstatierte der Überwachungsausschuss²⁶ jedoch Verzögerungen gerade bei jenen Maßnahmen, die Voraussetzung für die Unabhängigkeit sowie die verwaltungs- und haushaltstechnische Eigenständigkeit des Amtes sind.

Tatsächlich erwies sich das Einstellungsverfahren als schwerfällig und kompliziert, wofür es hauptsächlich zwei Gründe gab: So musste der neue Direktor den Kurswechsel bereits vornehmen, obwohl der Haushaltsentwurf für das Jahr 2000 noch von der UCLAF aufgestellt worden war²⁷. Darüber hinaus ist der Stellenplan im Verlauf des Haushaltsverfahrens 2001 mehrfach geändert worden und nicht zuletzt war auch die der Erstellung der Reservelisten vorausgehende Organisation des Auswahlverfahrens für die Bediensteten auf Zeit (1 200 Bewerbungen) mit sehr viel Aufwand verbunden.

Die Haushaltsbehörde hat im Hinblick auf die neuen Zielvorgaben des EU-Gesetzgebers und der vom Europäischen Rat eingesetzten hochrangigen Sachverständigengruppe²⁸ bei der Annahme des Haushaltsplans 2001 weitreichende Veränderungen am OLAF-Stellenplan vorgenommen; so wurde vor allem die Zahl der zeitlich befristeten Stellen in den Laufbahngruppen A und B angehoben (für 2001 wurden 123 zeitlich befristete Stellen bewilligt, während die Zahl der Dauerplanstellen von 143 im Jahr 2000 auf 109 im Jahr 2001 sank) und die Zahl der B-Stellen im Verhältnis zu den A-Stellen aufgestockt. Außerdem wurden die im Haushaltsplan für 2001 ursprünglich vorgesehenen 76 neuen Stellen bis zur Erfüllung der in der Entschließung vom 16. Mai 2000 genannten Bedingungen "eingefroren"; eine teilweise Freigabe könnte im Rahmen des Berichtigungshaushalts für 2001 erfolgen²⁹. Deshalb werden derzeit Beamte der Laufbahngruppe A anderen Kommissionsdienststellen zugewiesen, wobei jedoch darauf geachtet wird, dass der Fortgang der Arbeiten dadurch nicht beeinträchtigt wird und kein Expertenwissen verloren geht.

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Personalentwicklung im Amt zwischen Juni 2000 und Juni 2001 :

²⁵ Das Amt verfügt über eine eigene Haushaltslinie in Teil A des Einzelplanes der Kommission im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union. In der Anlage zu diesem Abschnitt sind die Mittel und die dem Amt zugewiesenen Stellen genau aufgeschlüsselt.

²⁶ Stellungnahme Nr. 2/2000 zu den Initiativen der EU-Organen betreffend die Zukunft des OLAF.

²⁷ D.h. ungeachtet der vom EU-Gesetzgeber formulierten neuen Zielvorgaben und der von der Kommission entwickelten Gesamtstrategie zur Betrugsbekämpfung.

²⁸ Der Gruppe gehörten Vertreter der Kommission, des Ausschusses für Haushaltskontrolle COCOBU und der Ratspräsidentschaft an.

²⁹ Entschließung vom 16. Mai 2000 des Europäischen Parlaments über den Schutz der finanziellen Interessen und die Betrugsbekämpfung.

	A			B		
	Dauerplanstellen	Bedienstete auf Zeit	Insgesamt	Dauerplanstellen	Bedienstete auf Zeit.	Insgesamt
Zum 01/06/2000	53	1	54	32	1	33
Zum 01/06/2001	69*	20	89	37	18	55
Stellenzuwachs	+16	+19	+ 35	+ 5	+ 17	+ 22

* Davon wurden 11 zum 1. Oktober 2001 anderen Kommissionsdienststellen zugeteilt.

	C	D	SUMME			
	Dauerplanstellen	Dauerplanstellen	Dauerplanstellen	Bedienstete auf Zeit	Insgesamt	Bewilligte Stellen
Zum 01/06/2000	20	3	108	2	110	224
Zum 01/06/2001	36	3	145	38	183*	300**
Stellenzuwachs	+ 16	/	+ 37	+ 36	+ 73	

* Bei Annahme dieses Berichts (Oktober 2001) stieg die Zahl auf 199, von denen 64 Zeitbedienstete waren (das bedeutet ein Anstieg von 26 Einheiten)"

** Die Freigabe von 76 Stellen durch die Haushaltsbehörde steht noch aus.

Die Tabelle macht die Größenordnung der im Berichtszeitraum eingetretenen Veränderungen deutlich. Eine Steigerung des Personalbestands um fast 70%, die auch noch mit einer Umsetzung von Bediensteten verbunden ist, ohne dabei den inneren Zusammenhalt und die Kontinuität des Dienstes zu gefährden, ist für jede Organisation eine echte Herausforderung.

Insgesamt gesehen wurden bei der Umsetzung des von der Legislativbehörde 1999 angenommenen Dreijahresplanes, der eine Aufstockung der Planstellen auf 300 im Jahr 2001 vorsieht, dennoch Fortschritte erzielt. Um einen vielseitigen, hochqualifizierten Mitarbeiterstab - meistens bestehend aus Fachleuten aus den einzelnen Mitgliedstaaten - aufzubauen, organisierte das Amt im Verlauf des Jahres 2000 sowie im Frühjahr 2001 mehrere Auswahlverfahren für Bedienstete auf Zeit: zwei Verfahren zur Einstellung von Ermittlern, die auf die Aufdeckung komplexer Betrugsfälle - auch im internen Bereich - spezialisiert sind (eines für Bedienstete der Laufbahngruppe A und eines für Bedienstete der Laufbahngruppe B) sowie

zwei Auswahlverfahren zur Einstellung von Richtern und Staatsanwälten mit dem Spezialgebiet Wirtschafts- und Finanzkriminalität.

Im November 2000 wurden im Anschluss an die Auswahlverfahren die Reservelisten gebildet und die ersten Neueinstellungen vorgenommen.

Aus den bereits genannten Gründen kann die Einstellung von zwei Dritteln der Richter, Staatsanwälte und Rechtsberatern erst im zweiten Halbjahr 2001 erfolgen. Ende des Jahres wird das Amt somit über Richter und Staatsanwälte verfügen, deren Fachgebiet das Strafrecht und die Bekämpfung der großangelegten Wirtschafts- und Finanzkriminalität ist. Ihr gesammeltes Fachwissen erstreckt sich auf sämtliche Rechtssysteme der EU-Mitgliedstaaten und wird die disziplinarischen, verwaltungsrechtlichen, gerichtlichen und zivilrechtlichen Schritte des Amtes erleichtern.

Auf der Führungsebene erfolgte im April 2001 die Ernennung des Leiters der Direktion A (Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten); die Leiter der Direktionen B (Untersuchungen und operative Maßnahmen) sowie C (Intelligence, operative Strategie und Informationstechnologie) dürften ihre Tätigkeit im Oktober bzw. November 2001 aufnehmen.

Sobald die Führungsebene komplett im Amt ist, wird unter Berücksichtigung der effektiven Neueinstellungen 2001 von Fall zu Fall geprüft werden, inwieweit die dem Amt Ende 2001 zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen ausreichen, um die ihm übertragenen Aufgaben im operativen Bereich (Untersuchungen), auf neuen Gebieten ("Intelligence"-Arbeit; administratives, finanzielles, justizielles und normatives Follow-up vor allem unter dem Gesichtspunkt der Betrugssicherheit) und in seiner traditionellen Rolle als Kommissionsdienststelle zu bewältigen.

2.1.3 *Schulung und Öffentlichkeitsarbeit*

Spezielle Schulungsmaßnahmen

Da das Amt in bezug auf Tätigkeit, Statut und Interventionsmöglichkeiten Besonderheiten aufweist, hat es eine besondere Fortbildungsstrategie im Bereich der Betrugsbekämpfung entwickelt. Intern muss sich das Amt aufgrund der Vielzahl von Neueinstellungen bemühen, den neuen Mitarbeitern die Grundkenntnisse zu vermitteln, die sie benötigen, um sich möglichst schnell in einem multikulturellen, vielsprachigen und multiprozeduralen Umfeld zurechtzufinden. Außerdem arbeitet das Amt in diesem Bereich eng mit den Mitgliedstaaten zusammen und beteiligt sich insbesondere aktiv an Schulungsveranstaltungen.

Einige dieser Aktionen (insgesamt 13 während des Berichtszeitraums) wurden vom Amt (mit)veranstaltet und/oder (mit)finanziert, wobei das OLAF diesbezüglich Prioritäten gesetzt und die Modalitäten für eine Mitwirkung bestimmt hat. Umgekehrt wurde das Amt häufig um Redebeiträge oder Entsendung von Teilnehmern zu Konferenzen, Seminaren oder Kolloquien gebeten. Zwischen Juni 2000 und Mai 2001 gab es insgesamt 74 Veranstaltungen dieser Art.

Öffentlichkeitsarbeit

Die häufig doch sehr fachspezifische Tätigkeit des OLAF muss der breiten Öffentlichkeit in verständlicher Form näher gebracht werden. Das Amt informiert daher über seine praktische Arbeit in einer Weise, die Transparenz schafft, aber auch die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit berücksichtigt, die dort endet, wo es um die Weitergabe sensibler Informationen geht, die die Persönlichkeitsrechte berühren und die Wirksamkeit der Untersuchungen beeinträchtigen.

Das Amt hat deshalb eine adäquate Informationsstrategie entwickelt, die u. a. darin besteht, die Medien zu gegebener Zeit mit genauen, mediengerecht aufbereiteten Informationen zu versorgen. Außerdem führte auch die Zusammenarbeit mit den nationalen Ermittlungsbehörden dazu, dass die Öffentlichkeit über die Tätigkeiten und Erfolge des Amtes informiert wurde.

Kontakte mit den Medien sind dem Pressesprecher und dem Generaldirektor vorbehalten, wenn es um die praktische Untersuchungstätigkeit des OLAF geht, das diesbezüglich den Status einer unabhängigen Einrichtung hat. Handelt es sich hingegen um Tätigkeiten, die das Amt in seiner Eigenschaft als Dienst der Kommission ausführt, ist die Generaldirektion Presse und Kommunikation der Kommission bzw. genauer gesagt der Pressesprecher des jeweils zuständigen Kommissars für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Des weiteren wurde ein "Netzwerk von Kommunikationsbeauftragten im Bereich der Betrugsbekämpfung" eingerichtet. Mitglieder sind die verschiedenen Sprecher und Leiter der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit der wichtigsten nationalen Ermittlungsbehörden, mit denen das OLAF zusammenarbeitet. Ziel ist die Schaffung von Synergieeffekten und die Herstellung dauerhafter und nutzbringender Kontakte zwischen dem Referat "Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Koordinierung der Fortbildung" des OLAF und seinen Pendanten auf nationaler Ebene³⁰.

2.2 Beziehungen zu den übrigen Organen, Institutionen, Ämtern und Agenturen der EU

2.2.1 Das institutionelle Umfeld

Unter Berufung auf Artikel 280 EG-Vertrag haben der EU-Gesetzgeber und die Kommission dem Amt aufgetragen, seinen Beitrag zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und deren Justiz- und Polizeibehörden zu leisten und den übrigen Organen, Institutionen, Ämtern und Agenturen sowie den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten technische Hilfestellung anzubieten³¹. Außerdem soll das Amt für die Kommission die Aufgabe übernehmen, im Bereich der Zusammenarbeit der Justizbehörden in

³⁰ Die Bildung dieses Netzes ist Teil des umfassenderen Projekts der Einrichtung einer Serviceplattform (siehe Ziffer 3.7).

³¹ Siehe Artikel 2 des Beschlusses 1999/352/EG der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Amtes (ABl. L 136 vom 31.05.1999) sowie Artikel 2 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und 1074/1999.

Strafsachen technische und praktische Hilfe zu leisten³². Um diesen Aufgaben in vollem Umfang gerecht werden zu können, möchte sich das Amt zu einer Art « gemeinschaftlicher Serviceplattform » entwickeln³³.

Auch sonst verfügt das Amt über klare Zuständigkeiten und einen genau definierten Auftrag; es unterliegt der Kontrolle durch den Rechnungshof und den Gerichtshof ebenso wie der politischen Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat. Die Weiterbearbeitung seiner Untersuchungsberichte liegt in den Händen der nationalen Justizbehörden. Das Amt verfügt außerdem über das nötige Instrumentarium, um zwei Handlungsebenen miteinander zu verbinden: zum einen die Dynamik eines Vorgehens auf Gemeinschaftsebene (Artikel 280 EG-Vertrag) und zum anderen die Notwendigkeit eines Vorgehens auf Regierungsebene zur Schaffung eines Raumes des Rechts (Artikel 2 EU-Vertrag). Wann immer nötig, arbeitet das Amt mit Europol oder der vorläufigen Eurojust-Stelle zusammen. Derzeit laufen Gespräche mit Europol über die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit zwischen beiden Einrichtungen, die auch dem Umstand Rechnung tragen sollen, dass wechselseitige Amtshilfe gerade für den Bereich, in dem das OLAF tätig ist, besonders wichtig ist.

Allgemein gilt, dass das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung und die Organe und übrigen Institutionen und Einrichtungen der EU entsprechend ihren jeweiligen Rechten und Pflichten unter Wahrung der nach gemeinschaftlichem und innerstaatlichem Recht geltenden Geheimhaltungsvorschriften und legitimen Rechte des Einzelnen Informationen austauschen. Die Befugnis zur Durchführung interner Untersuchungen stützt sich auf die in den einschlägigen Rechtsakten verankerte Pflicht der Mitglieder, Beamten oder Bediensteten der EU-Organe und -Einrichtungen zur Auskunftserteilung und Zusammenarbeit unter Wahrung der ihnen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie aufgrund des Beamtenstatuts und des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen zustehenden Rechte und Garantien³⁴.

Nichtsdestotrotz bedürfen bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit der Rolle des Amtes im operativen Bereich sowie die Methoden der Zusammenarbeit mit den Organen und Institutionen, die von den internen Untersuchungen betroffen und für den Schutz der finanziellen Interessen zuständig sind (Parlament, Rechnungshof, Rat und Kommission), noch einer weiteren Klärung, z.B. Art der wechselseitigen Unterrichtung und des Umgangs mit den Untersuchungsergebnissen bei internen und externen Untersuchungen³⁵ und Abstimmung der internen Untersuchungen des Amtes

³² Erläuternder Bericht über das zweite Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 19. Juni 1997 (ABl. C 91 vom 31.03.1999). Siehe Artikel 7 des zweiten Protokolls zum Übereinkommen vom 19. Juni 1997 (ABl. C 221 vom 19.07.1997).

³³ Hiermit wird einer Priorität des Aktionsplanes 2001-2003 Genüge getan.

³⁴ Artikel 1 bis 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/99 und 1074/99 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie Artikel 1 und 2 des Beschlusses der Kommission vom 2. Juni 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen.

³⁵ Unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1073/1999.

mit den Disziplinar- und Verwaltungsverfahren der Kommission³⁶. Diese Aspekte sind Gegenstand eines Entwurfs eines Verhaltenskodexes und eines Entwurfs der Leitlinien für die Kommunikationspolitik des OLAF (siehe Ziffern 3.2 und 3.3).

2.2.2 *Rechtliche Absicherung der internen Untersuchungen*

Der Überwachungsausschuss hat in seinem ersten Tätigkeitsbericht³⁷ auf bestimmte Lücken in den die Befugnisse des Amtes regelnden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen - vor allem in dem heiklen Bereich der verwaltungsinternen Untersuchungen - hingewiesen.

Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr.°1073/99 zu unterbreiten, in dem die Einsetzung eines europäischen Staatsanwalts für die internen Untersuchungen festgeschrieben wird³⁸. Die Kommission hat ihrerseits, nachdem ihr erster Vorschlag³⁹ beim Europäischen Rat von Nizza keine Zustimmung fand, angeregt, im Rahmen einer Vertragsänderung die Debatte über eine europäische Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in Form einer umfassenden Anhörung aller beteiligten Kreise (Grünbuch) wiederaufzunehmen.

Das Amt teilt dieses Anliegen und bemüht sich um eine bessere rechtliche Absicherung der internen Untersuchungen, bis die Ergebnisse der Anhörung über die Einsetzung eines europäischen Staatsanwalts zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorliegen. Dieser Aspekt, von dem die Glaubwürdigkeit der Institutionen der Gemeinschaft in besonderem Maße abhängt, hat für die Direktion des Amtes einen hohen Stellenwert und muss gemeinsam mit dem Überwachungsausschuss noch eingehender erläutert werden.

Der Rat hat außerdem bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Kommission festgestellt⁴⁰, dass es bei der Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und seiner Zusatzprotokolle durch die Mitgliedstaaten zur Verzögerungen gekommen ist.⁴¹ Dieser Umstand lastet schwer auf den

³⁶ Die Durchführung von Disziplinarverfahren obliegt dem Untersuchungs- und Disziplinarbüro, das als ständige Einrichtung Berufsvergehen innerhalb der Kommission nachgeht. Das Weißbuch zur Verwaltungsreform, das dem Rat Ende 2001 vorgelegt werden soll, sieht u. a. auch eine Reform des Statuts der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft im Bereich der Disziplinarordnung und der Verteidigungsrechte vor.

³⁷ ABl. C 360 vom 14.12.2000.

³⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.12.2000 über den Schutz der finanziellen Interessen (Ziffer 12) sowie Entschließung über den Jahresbericht 1999 der Kommission über Schutz der finanziellen Interessen (Ziffer 8).

³⁹ Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen (KOM(2000) 608 endg. vom 29. September 2000).

⁴⁰ Siehe vor allem Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg vom 15. Juni 2001.

⁴¹ Siehe beispielsweise die Schlussfolgerungen des Rates "Wirtschaft und Finanzen" vom 17. Juli 2000 (Ziffer 10), in denen die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von 1995 und die dazugehörigen Zusatzprotokolle noch nicht unterzeichnet haben, erneut aufgefordert werden,

Bemühungen um die Schaffung ordentlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für einen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und behindert die Weiterverfolgung der verwaltungsinternen Untersuchungen des Amtes durch die Justizbehörden.

Der Generaldirektor des Amtes ist diesbezüglich für alle Vorschläge offen, die bei der Organisation der Funktionen eine bessere Lösung der vom Europäischen Parlament und dem Überwachungsausschuss aufgeworfenen Problematik verspreche.

2.3 Die neuen Arbeitsinstrumente

Die Gründung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung wirft sowohl in organisatorischer Hinsicht als auch in Bezug auf seine Unabhängigkeit eine Reihe von Fragen auf, die einer Lösung bedürfen. Nach der neuen Strategie des Amtes sind in Anbetracht der organisatorischen Trennung zwischen operativen und funktionellen Aufgaben (Intelligence/Untersuchungen/Unterstützung/Weiterverfolgung) Transparenz und Komplementarität zu zentralen Prinzipien für die Arbeitsweise des Amtes erhoben worden. Dementsprechend wurde eine Reihe neuer Instrumente geschaffen, die zum einen für eine konkretere Ausrichtung der operativen Maßnahmen und zum anderen für eine angemessene Weiterleitung der Information sorgen sollen. Die Analyse und interne Verbreitung strategischer und operativer Informationen soll nämlich auch dazu genutzt werden, die Prioritäten im operativen Bereich zu definieren, und gleichzeitig das administrative und gerichtliche Follow-up der Untersuchungen erleichtern. Darüber hinaus braucht das Amt eine eigene Informationsstrategie, die sich auf ein leistungsfähiges System zur Verwaltung überwiegend sensibler Informationen stützt.

2.3.1 Informationsaustausch mit den übrigen EU-Organen und Institutionen sowie mit den Mitgliedstaaten⁴²

Neben den Daten, die das Ergebnis seiner eigenen Untersuchungstätigkeit sind, stützt sich das Amt auch auf Informationen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der sektorspezifischen Vorschriften übermittelt wurden, sowie auf das von anderen EU-Organen und Institutionen sowie von dritter Seite zur Verfügung gestellte Material. Auf diese Informationen finden die geltenden gemeinschaftlichen und gegebenenfalls auch innerstaatlichen Bestimmungen über die Geheimhaltungspflicht, den Datenschutz (Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1073/99), die Wahrung des Berufsgeheimnisses und den Schutz der Grundrechte (Artikel 286 und 287 des Vertrages) Anwendung. Hierzu

dies zu tun. Ende Februar 2001 hatten insgesamt fünf Mitgliedstaaten das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen noch nicht unterzeichnet.

⁴²

Nicht zu verwechseln mit der unter Ziffer 2.1.3 erwähnten Öffentlichkeitsarbeit.

gehören auch die erst kürzlich erlassenen neuen Verordnungen über den Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf Dokumenteneinsicht⁴³.

Die Frage nach der geeigneten Art der Verbreitung dieser Informationen lässt sich nur beantworten, wenn zuvor die Pflichten des OLAF geklärt sind und eine eigene Informationsstrategie entwickelt wurde. Es müssen entsprechende Kriterien und Mechanismen entwickelt werden⁴⁴, um genau festzustellen, über welche Daten das Amt verfügt und wer an welcher Stelle ein Anrecht auf die Informationen hat (bzw. welche Pflichten dem Betreffenden bei der Verbreitung vertraulicher Informationen obliegen). Ferner sind die Regeln festzulegen, nach denen diese - oft sensiblen - Informationen weitergegeben werden. Das Amt muss auch über ein verlässliches System an der Basis zur Sammlung, Speicherung und Verarbeitung der Ermittlungsdaten verfügen, dessen Fäden im Amt zusammenlaufen und das in Bezug auf Effizienz, Verfügbarkeit, Transparenz und einen kontrollierten Zugang den Anforderungen genügt. Die Nutzung eines solchen Systems fällt in den Zuständigkeitsbereich der neuen Direktion "Intelligence".

2.3.2 *Das OLAF-Handbuch*

Das OLAF-Handbuch wurde erstellt, um die Arbeitsmethoden und Verfahren des Amtes zu verbessern. Es gründet sich auf die für das Amt geltenden Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen. Da es für den internen Gebrauch des OLAF-Personals bestimmt ist, deckt es ausschließlich die geltenden internen Bestimmungen ab und behandelt keine Rechte oder Pflichten gegenüber Dritten. Ziel des Handbuchs ist es, in voller Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsgrundlagen und dem Recht der Personen die Transparenz und Effizienz der Arbeit des Amtes zu gewährleisten.

Das Handbuch befasst sich vorrangig mit der operativen Tätigkeit des Amtes, dessen Hauptaufgabe die Durchführung von Untersuchungen ist. Das Handbuch behandelt die Verwaltungsverfahren, die in den einzelnen Untersuchungsphasen (d.h. vom Zeitpunkt erster Hinweise bis zum Abschluss eines Falls) zu beachten sind. Das Handbuch erläutert ferner die interne Politik für die wichtigsten Tätigkeitsbereiche des Amtes sowie die internen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, und es informiert über spezifische Themen.

⁴³ Das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der EU-Organe ist in Artikel 255 EG-Vertrag verankert. Näheres regelt die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2001 (ABl. L 145 vom 31.05.2001). Das Recht auf Datenschutz beruht auf den Artikel 286 und 287 des EG-Vertrages sowie auf der Verordnung (EG) 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001).

⁴⁴ Siehe weiter unten Ziffer 3.3 über den Entwurf der Leitlinien für die Kommunikationspolitik des OLAF.

2.3.3 Leistungsfähige EDV-Unterstützung

Die neue Ausrichtung der operativen Politik des Amts stellt die gezielte Sammlung und Auswertung von Informationen ("Intelligence") sowie die Stärkung der strafrechtlichen Dimension der Untersuchungsarbeit vor Ort in den Mittelpunkt. Das Referat "Informationstechnologie" des Amts hat in Übereinstimmung mit dem gemäß Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 (insbesondere Artikel 2 Absatz 5) dem Amt übertragenen Mandat einen Arbeitsplan aufgestellt, der die Entwicklung der Infrastruktur, die Sammlung und Auswertung von Informationen und die technische Unterstützung der Gemeinschaftsorgane, -einrichtungen, -ämter und -agenturen sowie der zuständigen einzelstaatlichen Behörden umfasst. Die Tätigkeit des Amts auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung erstreckt sich zum einen auf die Organisation der internen Kontrollsysteme und zum anderen auf das Konzipieren von Systemen zur Unterstützung externer Stellen (Gemeinschaftsdienste und -einrichtungen, einzelstaatliche Behörden).

Das Amt hat ein neues System für die Verwaltung der rund 2300 seit seiner Einrichtung behandelten Fälle entwickelt, welches die bisherige Datenbank (Irene) im Mai 2001 ersetzt hat. Die rund 2300 Fälle wurden zum größten Teil aus der Datenbank "Irene" übernommen.

Die bisherige Datenbank (Irene)

Der Beschluss, die Datenbank "Irene" durch das neue System für die Fallbehandlung zu ersetzen, wurde gefasst, um folgenden Anforderungen gerecht zu werden:

- Es bedurfte eines Fallbehandlungssystems, das auf die im OLAF-Handbuch festgelegten Verfahren zugeschnitten ist;
- Es bedurfte einer zentralen Datenbank, die eine einheitliche und kohärente fallbegleitende Datenerfassung gewährleistet, eine bessere Verfolgung der Fallentwicklung erlaubt und der Hierarchie als Verwaltungsinstrument dienen kann;
- Es bedurfte einer Datenbank, die technisch stabiler ist und leichter auf die Anforderungen des Amts in punkto Ausweitung ausgerichtet werden kann.

Einrichtung des Systems für die Fallbehandlung

Organisatorisch wurde so verfahren, dass zunächst ein Pilotausschuss eingesetzt wurde, der die Einführung des Projekts (Oktober 2000) überwachte. Für die Einrichtung wurde ein Projektteam zusammengestellt. Während der sechsmonatigen Entwicklungsphase wurden ausschließlich Ressourcen des Amts eingesetzt. Im Mai 2001 wurde das neue System schließlich in Betrieb genommen.

Das neue System hat zwei Hauptaufgaben:

- Es dient als Instrument für die Begleitung der Fälle und erleichtert den Aufbau eines umfassenden Fallregisters;
- Es dient der Hierarchie und den Untersuchungsbeauftragten als Verwaltungsinstrument, dessen Berichterstattungsfunktion eine Verfolgung der Fälle erlaubt.

Das System hat vor allem folgende Vorteile:

- eine separate Verwaltungsstelle (das Referat "Technische und administrative Unterstützung") prüft alle eingehenden Informationen über vermutete Betrugsdelikte und entscheidet, in welchen Fällen ein Dossier angelegt wird (diese wichtige Aufgabe oblag bisher den Untersuchungsbeauftragten);
- es können umfassendere Daten gespeichert werden als dies bei der bisherigen Datenbank der Fall war;
- die Dateneinspeisung erfolgt hauptsächlich durch das Referat "Technische und administrative Unterstützung" (zuvor ausschließlich durch die Untersuchungsbeauftragten);
- während der Zugang bisher restriktiver gehandhabt wurde, haben nunmehr alle ermächtigten Beamten Zugang zu dem System, das im übrigen alle Lese- und Schreibvorgänge protokolliert;
- das System ist ein leistungsfähiges Werkzeug für die Analyse und die Berichterstattung.

Die in der Datenbank "Irene" gespeicherten Fälle wurden komplett in das neue System übertragen. Im einzelnen wurden folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Überprüfung und Aktualisierung aller aus der alten Datenbank übertragenen Fälle. Dies war notwendig, weil die in der Datenbank "Irene" gespeicherten Informationen teilweise nicht mehr auf dem neuesten Stand waren. Das Amt nahm hier Korrekturen vor, um die Qualität der Informationen zu verbessern. Da die in das neue System zu übertragenden Informationen so umfangreich und komplex sind und die Aktualisierung nur manuell erfolgen kann, ist dieser Vorgang noch nicht abgeschlossen.
- Verschlüsselung und Unterhalt der Daten im neuen System
- Weiterentwicklung bzw. Verbesserung des neuen Systems auf der Grundlage einer Nutzerbedarfsanalyse. Geplant ist beispielsweise die Ausweitung der Datenbank auf die Überwachung der Folgemaßnahmen (u.a. finanzieller, straf- und verwaltungsrechtlicher Art).

Dank der engen Zusammenarbeit zwischen dem Referat "Informationstechnologie" und der Direktion "Untersuchungen und operative Maßnahmen" konnte das neue System am 1. Mai 2001 in Betrieb genommen werden. Begleitend ist ein Leitfaden mit genauen Bedienungsanleitungen erschienen, so dass sowohl die vom Amt bearbeiteten Daten als auch die auf ihrer Grundlage erstellten Statistiken und Berichte nunmehr eine bessere Qualität aufweisen. Weiter geplant ist, das System um bestimmte Module für die verwaltungs- und strafrechtlichen Folgemaßnahmen zu abgeschlossenen Dossiers zu erweitern.

Externe Systeme

Auch die externen Systeme sind weiterentwickelt worden. So wurde ein neues System für die Erfassung der Mitteilungen der Mitgliedstaaten ("Electronic Communications Registry, ECR") eingeführt. Das Amt verfügt somit über ein zuverlässigeres Instrument für die Erfassung, Überprüfung und Auswertung der Daten, die ihm auf der Grundlage der sektorspezifischen Vorschriften übermittelt werden und bislang in der Datenbank "Irene" gespeichert wurden. Es wurde im Oktober 2000 in Betrieb genommen und ist allen zuständigen Kommissionsdienststellen zugänglich. Die Kontrolle dieses beschränkten Zugangs und die Erteilung von Zugangsberechtigungen erfolgen durch das Referat "Intelligence".

Eine weitere Verbesserung ist das neue, dem Amt am 1. Januar 2000 unterstellte Betrugsbekämpfungsinformationssystem AFIS. Es ermöglicht den elektronischen Informationsaustausch mit anderen Betrugsbekämpfungsstellen (beispielsweise über aufgedeckte Unregelmäßigkeiten in den verschiedenen Sektoren sowie künftig auch über bestimmte "sensible" Waren). Die neuen Anwendungen erlauben somit eine Informationserfassung, wie sie insbesondere die sektorspezifischen Vorschriften⁴⁵ vorsehen. Zudem wurde eine neue Version des Zollinformationssystems eingeführt, die die Erfassung von Tätigkeiten des dritten Pfeilers ermöglicht.

2.3.4 Die Instrumente der Zusammenarbeit und Vorbeugung: zwei Beispiele

Zusammenarbeit bei der Erweiterung

Das Amt hat den Auftrag, zur Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Betrugsbekämpfung⁴⁶ beizutragen, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft wirksam zu schützen. Dies gilt natürlich auch für die beitrittswilligen Länder. Letztere müssen vor dem Beitritt nachweisen, dass sie die nötigen operativen Kapazitäten besitzen, um Betrug und sonstige illegale Handlungen zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft wirksam bekämpfen zu können⁴⁷.

In den beitrittswilligen Ländern sind die Kompetenzen in bezug auf die Bekämpfung von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten in der Regel auf unterschiedliche Verwaltungs- und Justizbehörden verteilt, deren operative Fähigkeit zu einem wirksamen Schutz des Gemeinschaftshaushalts im einzelnen nur schwer zu ermesen ist. Außerdem stimmen diese Stellen ihr

⁴⁵ Hierbei handelt sich insbesondere um die Verordnungen Nr. 595/91 (EAGFL, Abteilung Garantie), 1681/94 (Strukturfonds) und 1834/94 (Kohäsionsfonds). Weitere Anwendungen sind das Frühwarnsystem zur Unterrichtung über den Verkehr von verbrauchssteuerpflichtigen Waren und das System "Ciginfo" für die Unterrichtung über Zigarettenbeschlagnahmen.

⁴⁶ Das Amt erfüllt diese in Artikel 280 EG-Vertrag vorgesehene Aufgabe gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses der Kommission Nr. 1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28.4.1999 (ABl. L 136 vom 31.5.1999).

⁴⁷ Diese Fähigkeit der Kandidatenländer wird im Rahmen der Beitrittsverhandlungen evaluiert (Kapitel 28 - Finanzkontrolle).

Vorgehen anscheinend nur selten miteinander ab, so dass eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Kommission keineswegs gesichert ist.

Das Amt für Betrugsbekämpfung hat in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen, um in jedem Kandidatenland einen kompetenten Ansprechpartner in zentraler Position zu haben, der die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen über Betrug und sonstige Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts vor Ort koordiniert und mit dem Amt auf operativer Ebene zusammenarbeitet. Durch die Benennung derartiger Koordinierungsstellen zeigen die Kandidatenländer, dass sie gewillt sind, diesen Teil des Rechtsbestands der Gemeinschaft zu übernehmen und bereits im Vorfeld des Beitritts die operative Zusammenarbeit aufzunehmen.

In Polen hat dieser pragmatische Ansatz bereits konkrete Gestalt angenommen, und auch mit anderen beitriftswilligen Ländern wurden in dieser Hinsicht bereits Kontakte geknüpft.

Im PHARE-Programm für 1999 wurde das in Zusammenarbeit mit dem Amt entworfene Projekt zum Aufbau einer horizontalen Betrugsbekämpfungsinfrastruktur in Polen fortgeführt. Das mit 3,5 Mio. € ausgestattete Projekt umfasste drei Hauptbereiche:

- Ausbau der Verwaltungsstruktur: Errichtung einer multidisziplinären Betrugsbekämpfungsstruktur in Zusammenarbeit mit der für den Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen zuständigen polnischen Dienststelle;
- Investitionen: Lieferung der erforderlichen (daten)technischen Ausrüstung für die neue Struktur;
- Schulungsmaßnahmen: operative Befähigung zur Schulung des Personals der neuen Struktur und seiner verschiedenen Abteilungen

Am 20. Dezember 2000 unterzeichneten das Amt für Betrugsbekämpfung und das polnische Finanzministerium ein "Vereinbarungsprotokoll", das die praktischen Modalitäten der Projektdurchführung regelt. Um die polnischen Behörden bei der Übernahme der Betrugsbekämpfungsvorschriften der Gemeinschaft zu unterstützen, sind im Rahmen des Projekts zur Zeit vier Sachverständige der Mitgliedstaaten in der polnischen Zollverwaltung tätig, die für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zuständig ist und zu diesem Zweck im Rahmen des Projekts Finanzmittel erhält. Um die Bedeutung des Projekts zu unterstreichen, hat das Amt zudem einen Beamten nach Polen abgestellt, der für die Arbeiten dieser Betrugsbekämpfungsstelle allgemein verantwortlich ist und diese koordiniert.

Die technischen Arbeiten zum Ausbau der operativen Fähigkeiten der polnischen Zollverwaltung und das Schulungsprogramm für ihr Personal laufen wie geplant. Mit der Schaffung einer Betrugsbekämpfungsstelle innerhalb der polnischen Zollverwaltung hat inzwischen auch der

institutionelle Teil des Projekts begonnen. Nunmehr gilt es noch operationelle Regeln für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den für die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel zuständigen polnischen Dienststellen und der polnischen Zollverwaltung festzulegen. Das PHARE-Programm läuft im September 2002 aus. Es scheint erforderlich zu sein, schon jetzt eine Verlängerung des Projekts über diesen Zeitpunkt hinaus ins Auge zu fassen, um die geschaffene Struktur und die operative Zusammenarbeit mit der Kommission ausbauen zu können.

Zusammenarbeit mit Drittländern im "Intelligence"-Bereich

Eine strukturierte Informationssammlung und -auswertung ermöglicht die Konzeption einer klaren operationellen Politik und die Definition einer Strategie mit zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten komplementären Prioritäten. Mit der Befähigung zur "Intelligence"-Arbeit würde der gemeinschaftlichen Serviceplattform Gestalt verliehen, über die das Amt insbesondere die vom Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen betroffenen Mitgliedstaaten und Drittländer unterstützen möchte.

Schon seit Jahren ist Russland ein wichtiger Absatzmarkt für Agrarausfuhren (insbesondere tierische Erzeugnisse) der Europäischen Union. Durch die Überwachung des Warenverkehrs und die Aufdeckung falscher Dokumente lässt sich das dabei bestehende Risiko, dass Waren umgeleitet oder geschmuggelt werden, evaluieren und verhindern. Das Amt hat diesbezüglich bereits ernste Probleme im Fleischsektor festgestellt. So wurden zum einen von Gemeinschaftsausführern falsche Dokumente vorgelegt, um Ausfuhrerstattungen der Gemeinschaft zu erhalten, und zum anderen wurden falsche Einfuhrmeldungen für aus Russland ausgeführte Waren abgegeben. Das Amt hat daher in Absprache mit den zuständigen Dienststellen der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie in Zusammenarbeit mit den russischen Behörden ein gemeinsames Informationsübermittlungssystem eingerichtet, über das sich die Ankunft der Waren am Bestimmungsort und die ordnungsgemäße Verzollung der Waren in Russland zurückverfolgen lassen. Am 5. Juli 2000 unterzeichnete das Amt ein entsprechendes Verwaltungsabkommen mit dem Staatlichen Zollausschuss der Russischen Föderation.

Für das am 1. Februar 2001 in Betrieb genommene Informationsübermittlungssystem⁴⁸ benennt jeder Mitgliedstaat eine Zentralstelle, die dem Amt für Betrugsbekämpfung bestimmte, von den Fleischexporteuren stammende Informationen übermittelt. Das Amt leitet die Informationen an den Zollausschuss der Russischen Föderation weiter und bearbeitet auch dessen Antwortmitteilung. Alle eingegangenen Antwortmitteilungen werden an die zuständigen Zentralstellen der betroffenen Mitgliedstaaten weitergeleitet. Für die Fälle, in denen der

⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 2584/2000 der Kommission vom 24. November 2000 zur Einführung eines Systems der Informationsübermittlung über bestimmte Rind- und Schweinefleischlieferungen auf dem Straßenweg nach dem Hoheitsgebiet der Russischen Föderation (ABl. L 298 vom 25.11.2000, S. 16)

Zollausschuss die Ankunft der Warensendungen nicht bestätigen kann oder Abweichungen festgestellt werden, sieht das Verwaltungsabkommen vor, dass sowohl die russische Seite als auch die Kommission entsprechende Nachforschungen unternehmen.

Bis Ende Mai 2001 waren über 1100 Mitteilungen über dieses System erfolgt. In einem Prozent dieser Fälle laufen Nachforschungen der zuständigen einzelstaatlichen Behörden.

Wie die ersten Antwortmitteilungen der Mitgliedstaaten zeigen, scheint das neue System den praktischen Vorteil zu haben, dass es die Zahlungsvorgänge beschleunigt. Zudem bewirkt es, sowohl was seine abschreckende Wirkung als auch die Verfolgung von Betrug angeht, eine bessere Zusammenarbeit mit dem russischen Zoll. Der Zollausschuss teilt den Wunsch, das Informationsübermittlungssystem beizubehalten. Ende 2001 wird eine umfassende Evaluierung erfolgen.

2.3.5 *Mechanismus für Beschwerden der Öffentlichkeit ("grüne Nummer")*

Für die Bürger Europas ist eine "grüne Nummer" eingerichtet worden, über die alle Menschen in den Mitgliedstaaten kostenlos das Amt für Betrugsbekämpfung anrufen und ihm Hinweise auf Betrugsdelikte und sonstige Unregelmäßigkeiten, die möglicherweise die finanziellen Interessen der Gemeinschaft berühren, übermitteln können. Sämtliche Anrufe werden registriert und von OLAF-Beamten auf Wichtigkeit und Stichhaltigkeit der Informationen geprüft. Je nach Sachdienlichkeit und Wichtigkeit der Informationen kann das Amt ein eigenes Dossier anlegen oder die Informationen zur weiteren Analyse an seine Partner weiterleiten.

Im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis 31. August 2001 gingen insgesamt 3867 Anrufe über die "grüne Nummer" des Amtes ein. 1118 Anrufe davon wurden als potenziell sachdienlich eingestuft und von OLAF-Beamten einer ersten Analyse unterzogen. In 47 Fällen wurde eine umfassendere Prüfung eingeleitet, und in 24 Fällen leitete der Generaldirektor des Amtes eine offizielle Untersuchung ein. Zur Zeit stellt das Amt im übrigen Überlegungen darüber an, welche Konsequenzen aus dem Konsultationspapier über die Meldung schwerwiegender Missstände⁴⁹ zu ziehen sind.

2.4. **Folgemaßnahmen**

Um ein geeignetes Follow-up zu den vor Ort geleisteten Arbeiten und ihren Ergebnissen zu ermöglichen, hat das Amt diesbezüglich eine Unterscheidung nach operativen Aufgaben vorgenommen, wie sie auch im Handbuch vorgenommen werden wird.

Demnach gliedert sich das Follow-up zu den Untersuchungen wie folgt:

⁴⁹

Mitteilung von Herrn Kinnock an die Kommission vom 29.11.2000, SEK(2000)2078/6.

- administrative Folgemaßnahmen: Hierbei geht es darum, unter Einhaltung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und des Gemeinschaftsrechts Konsequenzen nicht finanzieller Art zu ziehen, beispielsweise durch Verhängung der im Gemeinschaftsrecht und in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen⁵⁰ durch die Mitgliedstaaten, durch die vorgeschriebenen Disziplinarmaßnahmen⁵¹ und gegebenenfalls durch sich auf die erfolgten Feststellungen gründende Vorschläge zur Änderung oder Verstärkung der notwendig erscheinenden Strukturen oder Verfahren;
- finanzielle Folgemaßnahmen: Sie ergänzen die Folgemaßnahmen der zuständigen Kommissionsdienststellen (Anweisungsbefugte, Rechnungsführer, OLAF bei Direktausgaben) zu den Rechnungsführungsverfahren sowie die Maßnahmen der zuständigen Behörden (zumeist der Mitgliedstaaten, aber auch der Gemeinschaft) zur Beitreibung umgangener Beträge (Einnahmen) und zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gewährter Beträge einschließlich der laut Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Zinsen;
- justizielle Folgemaßnahmen: diese stellen insbesondere auf die Zusammenarbeit mit den Justizbehörden ab sowie darauf, dass die zuständigen einzelstaatlichen Richter verwertbare Ergebnisse erzielen und im Rahmen des nationalen Rechts zivil- oder strafrechtliche Sanktionen verhängt werden;
- rechtliche Folgemaßnahmen: Vorschläge zur Änderung des Gemeinschaftsrechts oder der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf der Grundlage der Erkenntnisse, die nach Abschluss oder - in dringenden Fällen - noch während der laufenden Arbeiten vor Ort vorliegen. Ziel ist die Erhöhung der Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften (Prävention)⁵².

⁵⁰ Nach den Grundsätzen der Angleichung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft an die finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten und der Gleichwertigkeit des Schutzes der Gemeinschaftsinteressen in den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 280 Absätze 2 und 4 EG-Vertrag.

⁵¹ Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Amtes für Betrugsbekämpfung sowie des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften oder der Regelungen für die Mitglieder und Leiter der nicht unter das Statut fallenden Gemeinschaftseinrichtungen.

⁵² Diese Art von Folgemaßnahmen wurde angewandt, um die Gesetzgebung im Bereich bestimmter Zollregelungen (Garantie im Transit, Vorzugsregelungen, Lagerhaltung) und bestimmter Agrarprodukte (insbesondere Bananen) anzupassen.

KAPITEL 3 ENTWICKLUNG DER INSTRUMENTE FÜR DIE UNTERSTÜTZUNG DER OPERATIVEN TÄTIGKEIT

Der Bezugszeitraum dieser zweiten Bilanz der Aktivitäten des OLAF stellte eine neue Etappe des Übergangs zu der vom Gesetzgeber angestrebten, kohärenten und für die sichtbare Festlegung von einer neuen Strategie und operativen Prioritäten konzipierten Struktur des Amts dar. So legte das Amt die Grundsteine für diese Struktur, die die Unabhängigkeit des Amts, die Transparenz seiner Funktionsweise und eine größere und besser gezielte operative Effizienz gewährleisten und es dem Amt ermöglichen soll, seine ihm als Dienststelle der Kommission obliegenden Aufgaben zu erfüllen.

Die nachfolgend behandelten strukturellen Verbesserungen müssen in naher Zukunft vorgenommen werden. Sie werden das Amt in die Lage versetzen, seine prioritären Tätigkeitsbereiche anhand von zuvor bestimmten Mitteln und Parametern festzustellen und eine neue operationelle Strategie zu entwickeln. Das Amt wird so in der Lage sein, sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gemeinschaftsorgane, insbesondere bei der Bekämpfung von Korruption, zu unterstützen. Für die Aufstellung eines gezielten Aktionsplans bedarf es folgender Voraussetzungen:

- Klare und leicht anwendbare, insbesondere die Rechte der Personen wahrende Verfahrensvorschriften für Untersuchungen (Ziel des OLAF-Handbuchs);
- Regeln zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Amts in seinen Beziehungen zu den anderen für den Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen zuständigen Organen und Einrichtungen (Ziel des Verhaltenskodex für die Beziehungen zwischen den Organen und Einrichtungen);
- Die Transparenz sowie die Wahrung der Rechte der Personen, des Berufsgeheimnisses und des Datenschutzes gewährleistende Grundsätze der Verwaltung operationeller Informationen (Ziel der Leitlinien für die Kommunikationspolitik des OLAF⁵³);
- Mittel für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden, insbesondere im Hinblick auf die Amtshilfe für bzw. von Zollverwaltungen (auch in Drittländern);
- Mittel und Methoden für eine erfolgreiche Durchführung der Untersuchungen des Amts und die Organisation wirksamer administrativer, finanzieller und rechtlicher Folgemaßnahmen (zu diesem Zweck organisiert das Amt seine operationellen Funktionen in der zukünftigen Struktur um);
- Befähigung zur Durchführung von Analysen zwecks Entwicklung einer operationellen Strategie für den internen Gebrauch und Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden, die sich an den Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Bekämpfung der Wirtschafts-

⁵³ Nicht zu verwechseln mit der unter Punkt 2.1.3 genannten Kommunikationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit.

und Finanzkriminalität beteiligen (Ziel der Einrichtung der Direktion "Intelligence"⁵⁴);

- Eine Kultur der operativen Zusammenarbeit mit allen für die Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zuständigen Strukturen und Behörden, die das Amt für Betrugsbekämpfung zu einer echten gemeinschaftlichen "Serviceplattform" werden lässt⁵⁵.

Diese wichtigen Komponenten werden es dem Amt nach Anpassung seiner Strukturen und Verfahren ermöglichen, unter bestmöglicher Verwendung seiner Ressourcen die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zu unterstützen, den Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen bei der Korruptionsbekämpfung zur Seite zu stehen und seine operativen Aufgaben optimal zu definieren.

3.1 Das OLAF-Handbuch

Das OLAF-Handbuch, das seit dem 15. Februar 2001 verfügbar ist, ist ein wichtiges Hilfsmittel, das ständig weiterentwickelt wird. Die nächste Fassung des Handbuchs wird voraussichtlich Ende 2001 erscheinen und bereits den Erfahrungen Rechnung tragen, die in den ersten Monaten seiner Anwendung gesammelt werden konnten. Sie wird nicht nur verbesserte Verfahrensvorschriften enthalten, sondern auch die Maßnahmen zur Erzielung der angestrebten Synergieeffekte zwischen den mit den Untersuchungen, der Intelligence-Arbeit und der rechtlichen Beratung befassten Dienststellen regeln und die interne Politik bezüglich der Fallabwicklung und der Folgemaßnahmen festlegen. Die Vorbereitungen für die neue Fassung sind bereits sehr weit gediehen.

3.2 Der Verhaltenskodex für die Beziehungen zwischen den Organen und Einrichtungen

Bestimmte Aspekte der operativen Rolle des Amts in seinen Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen und -Einrichtungen verdienen einer genaueren Betrachtung (siehe oben). So sind vor allem die Bedingungen der funktionalen Unabhängigkeit des Amts und seiner Zusammenarbeit mit den Kommissionsdienststellen zu präzisieren.

Zu diesem Zweck wurde in Absprache mit dem Überwachungsausschuss ein Entwurf des Verhaltenskodexes ausgearbeitet, in dem die einschlägigen Rechtsvorschriften und vor allem die gegenseitigen Verpflichtungen aufgeführt werden, die dem Amt und den Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen insbesondere in bezug auf die internen Untersuchungen und die Bekämpfung von Bestechung und Bestechlichkeit obliegen. Der Verhaltenskodex enthält zudem Anregungen für die praktische Gestaltung der Beziehungen des Amts zu den Kommissionsdienststellen und beschreibt genaue Bedingungen für die Autonomie des Amts bei der Finanz- und sonstigen Verwaltung.

⁵⁴ Gemäß der zweiten Herausforderung laut dem Konzept für eine Gesamtstrategie der Kommission und dem Aktionsplan zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (KOM(2000) 358 endg. vom 17.7.2000 bzw. KOM(2001)254 vom 15.5.2001).

⁵⁵ Ebenda.

3.3 Die Verwaltung operationeller Informationen

Der Zugang zu operationellen Informationen und ihre Weiterleitung werden durch spezifische, aus dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften abgeleitete Bestimmungen geregelt, die insbesondere folgendes garantieren:

- das Recht der Unionsbürger auf den Zugang zu Dokumenten (Artikel 255 EG-Vertrag und Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates);
- die Wahrung des Berufsgeheimnisses im Falle von Informationen, die im Rahmen interner Untersuchungen (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1073/99) oder externer Untersuchungen (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2185/96 des Rates) mitgeteilt oder eingeholt werden, oder im Falle der in Artikel 287 EG-Vertrag genannten Informationen;
- den Schutz personenbezogener Daten gemäß Artikel 286 EG-Vertrag und der am 1. Februar 2001 zu dessen Umsetzung in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁵⁶;
- den Erlass nationaler Bestimmungen über die Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses.

Das Amt muss die zahlreichen rechtlichen und technischen Anforderungen des Kommunikationsprozesses beachten. Angesichts des "sensiblen" Charakters der bei seiner operativen Tätigkeit eingeholten Informationen und des Mitteilungsrechts seines Generaldirektors hält es das Amt in diesem Zusammenhang für erforderlich, eine eigene Kommunikationsstrategie zu entwickeln, die eine gute Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den zuständigen einzelstaatlichen Behörden gewährleistet.

Zu diesem Zweck wird gegenwärtig in Absprache mit dem Überwachungsausschuss ein Entwurf der „Leitlinien für die Kommunikationspolitik des OLAF“ fertiggestellt. Darin werden objektive Kriterien und Mechanismen genannt, die die Einhaltung der vorgegebenen Normen des EU-Vertrages, der Datenschutzrichtlinie und der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU gewährleisten sollen.

3.4 Verstärkte Instrumente für die Zollzusammenarbeit und die Amtshilfe

Seit Januar 2000 ist das Amt für Betrugsbekämpfung damit befasst, eine gemeinsame technische Architektur für die Speicherung "sensibler" Daten aufzubauen, mit deren Hilfe Unregelmäßigkeiten im Sinne der Zoll- und Agrarverordnungen der Gemeinschaft sowie der nicht harmonisierten Zollverordnungen⁵⁷ verhindert, untersucht und verfolgt werden sollen. Aufgrund seines Ressourcenmangels wurden dem Amt vorerst drei nationale Sachverständige zugewiesen, die das System

⁵⁶ Siehe Fußnote 43. Für die praktische Anwendung durch das Amt für Betrugsbekämpfung ist ein Übergangszeitraum von einem Jahr vorgesehen.

⁵⁷ Hierbei geht es um die Umsetzung von Titel V der Verordnung (EG) Nr. 515 des Rates vom 13. März 1997 sowie des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (ZIS).

einsatzbereit (für strategische Analysen der Betrugsfälle und die Erstellung von Gutachten) machen und die Erstellung einer Bedienungsanleitung für das Zollinformationssystem (ZIS) vorbereiten sollen.

Auf dem Gebiet der über die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission (bzw. dem Amt für Betrugsbekämpfung) hinausgehenden Amtshilfe im Zollbereich wurden (nach den inzwischen in die Zuständigkeit des Amtes übertragenen Verhandlungen) bereits mit 37 Drittstaaten entsprechende Abkommen geschlossen. Das Amt und die Zollbehörden der Mitgliedstaaten tauschen mit diesen Ländern ohne oder auf Antrag Informationen zum Zwecke der Prävention, Untersuchung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten im Zollbereich aus. Im zweiten Halbjahr 2001 werden voraussichtlich weitere Abkommen folgen. Diese sind ein wichtiges Instrument der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Das Amt unterstützt im übrigen alle Initiativen (insbesondere rechtlicher Art) zum Ausbau der Zusammenarbeit mit Behörden, die mit der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität befasst sind.

3.5 Organisation der Folgemaßnahmen zu den Untersuchungen

Zu seinen Untersuchungen organisiert das Amt wirksame administrative, finanzielle und rechtliche Folgemaßnahmen, die aufgrund einer geeigneten Aufgabenverteilung die operationellen Tätigkeiten des Amtes sowie die von ihm geleistete "Intelligence"-Arbeit optimal ergänzen. Dank seiner bisher gewonnenen Erfahrungen kann das Amt zudem darauf hinwirken, dass wirksame Folgemaßnahmen unterschiedlicher Natur zu seinen Untersuchungen ergriffen werden.

3.6 Einrichtung einer für die Informationsbeschaffung und -auswertung, die operationelle Strategie und die Informationstechnologie zuständigen Direktion

Die Struktur des Amtes ist im Sommer 2001 um eine neue Direktion ("Intelligence, operative Strategie und Informationstechnologie") erweitert worden, die die Leitlinien der Gesamtstrategie, die die Kommission im Juni 2000 angenommen und der Rat genehmigt hat, umsetzen soll.

Die Einrichtung dieser neuen Direktion zeigt, welche große Bedeutung das Amt der gezielten Informationsbeschaffung und -auswertung sowie der Informationstechnologie im Kampf gegen Betrug beimisst.

Die neue Direktion hat drei Hauptzuständigkeitsbereiche:

- Informationsverwaltung zur Unterstützung der Partner in den Mitgliedstaaten sowie für interne operationelle oder strategische Zwecke des Amtes. Diese umfasst die Sammlung, Analyse und Verbreitung der aus unterschiedlichen Quellen stammenden Informationen mit modernsten Hilfsmitteln (z.B. elektronische Beweisanalyse);
- Sammlung und Verwaltung der über das AFIS-Netz (Informationssystem zur Betrugsbekämpfung⁵⁸) übertragenen Informationen (amtliche Mitteilungen und

⁵⁸ Zugang zum AFIS-System haben die Partner in den Mitgliedstaaten sowie in bestimmten Drittländern.

Informationensersuchen der Partner in den Mitgliedstaaten) aus den Bereichen Landwirtschaft, Zoll und Strukturfonds;

- bedarfsgerechte Weiterentwicklung und Verwaltung der internen EDV-Struktur (Hard- und Software) des Amts.

Gemäß dem auf eine gemeinschaftliche Serviceplattform abstellenden Ansatz sind diese Aufgaben auch insofern wichtig, als sie dem Amt die Werkzeuge an die Hand geben, die es bei seinen gegenwärtigen Anstrengungen im Hinblick auf die Festlegung seiner vorrangigen operationellen und strategischen Ziele sowohl für seine internen Tätigkeiten als auch für die Unterstützung seiner Partner benötigt.

3.7 Konkretisierung der gemeinschaftlichen "Serviceplattform"

Das Amt unterstützt die Zusammenarbeit *zwischen* den Mitgliedstaaten⁵⁹ und die Zusammenarbeit *mit* den Mitgliedstaaten und insbesondere mit ihren Polizei- und Justizbehörden. Es leistet technische Unterstützung für die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaft und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in seinen verschiedenen operationellen Tätigkeitsbereichen (so auch bei internen Untersuchungen). Zudem leistet es im Namen der Kommission technische und operationelle Unterstützung auf dem Gebiet der strafrechtlichen Zusammenarbeit.

Dank seiner neuen Struktur wird das Amt dem Konzept der "gemeinschaftlichen Serviceplattform" konkrete Gestalt geben können. Letztere bildet den Kernpunkt der bereits im Konzept für eine Gesamtstrategie der Kommission und in ihrem Aktionsplan für den Zeitraum 2001-2003⁶⁰ vorgesehenen Kultur der operativen Zusammenarbeit. Bezüglich der Vorgehensweise schlägt das Amt vor, die zuständigen - insbesondere einzelstaatlichen - Behörden bereits in den frühen Stadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und Strategien für die Betrugsbekämpfung sowie bei ihrer Umsetzung und ihrer abschließenden Evaluierung in die diesbezüglichen Arbeiten einzubinden. Dementsprechend müsste die Rolle des Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung⁶¹ so geändert werden, dass die Arbeit vor Ort aktiver ausgerichtet wird und Rechtsvorschriften besser unter ihrem präventiven Aspekt evaluiert werden können.

⁵⁹ Siehe Artikel 280 EG-Vertrag und insbesondere die Absätze 1 und 3.

⁶⁰ KOM(2001) 254 endg. vom 15.5.2001.

⁶¹ Eingesetzt durch den Beschluss der Kommission vom 23.2.1994 (ABl. L 61 vom 4.3.1994).

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung ist sich der Tatsache bewusst, dass die Entdeckung von Betrug oder Dienstpflichtverletzungen in den Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen ihrer Glaubwürdigkeit und dem von den Unionsbürgern in sie gesetzten Vertrauen schaden. Korruption besteht nicht nur in der Annahme von Bestechungsgeldern. Ebenso können offenkundige Unfähigkeit und Verstöße gegen Treu und Glauben den finanziellen Interessen der Gemeinschaft Schaden zufügen. Ungeachtet aller Einstellungsprobleme und der gegenwärtigen Personalknappheit haben die internen Untersuchungen für das Amt weiterhin eindeutig Priorität. Es ist unabdingbar, dass die Antwort des Amts auf Vermutungen bezüglich etwaiger interner Korruptionsdelikte - in gleich welcher Form - rasch erfolgt und dabei fundiert und objektiv ist.

Gleichzeitig wird die wichtige Tätigkeit der externen Untersuchungen künftig gemäß einer klarer definierten Strategie erfolgen, wobei noch stärker auf die Zusammenarbeit mit den Verwaltungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden wird. Die große Stärke des Amts besteht darin, dass es die einzelstaatlichen Behörden bei Untersuchungen unterstützen und in Fällen, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, die Nachforschungen koordinieren kann. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, wird gegenwärtig die gemeinschaftliche Serviceplattform entwickelt. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen für das Amt noch in bezug auf die Zusammenarbeit bei den Folgemaßnahmen sowie bei den aus Untersuchungen resultierenden Disziplinar- oder Strafverfahren.

Der Erfolg der Untersuchungen des Amts - und insbesondere der internen Untersuchungen hängt weitgehend vom Kooperationswillen der betroffenen Dienststellen ab. Gleichermaßen kann der von den Mitgliedstaaten geleisteten Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle zufallen, wenn es um den Erfolg einer internen oder externen Untersuchung geht. Daraus folgt, dass sowohl die Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen als auch die Dienststellen der Mitgliedstaaten über genügend Ressourcen verfügen müssen, um das Amt bei seinen Untersuchungen unterstützen zu können.

Betreffend die den internen Untersuchungen folgenden Disziplinarverfahren besteht noch Reformbedarf und das OLAF wird seiner Rolle entsprechend seine praktischen Erfahrungen bei der Überarbeitung der diesbezüglichen Regelungen einbringen.

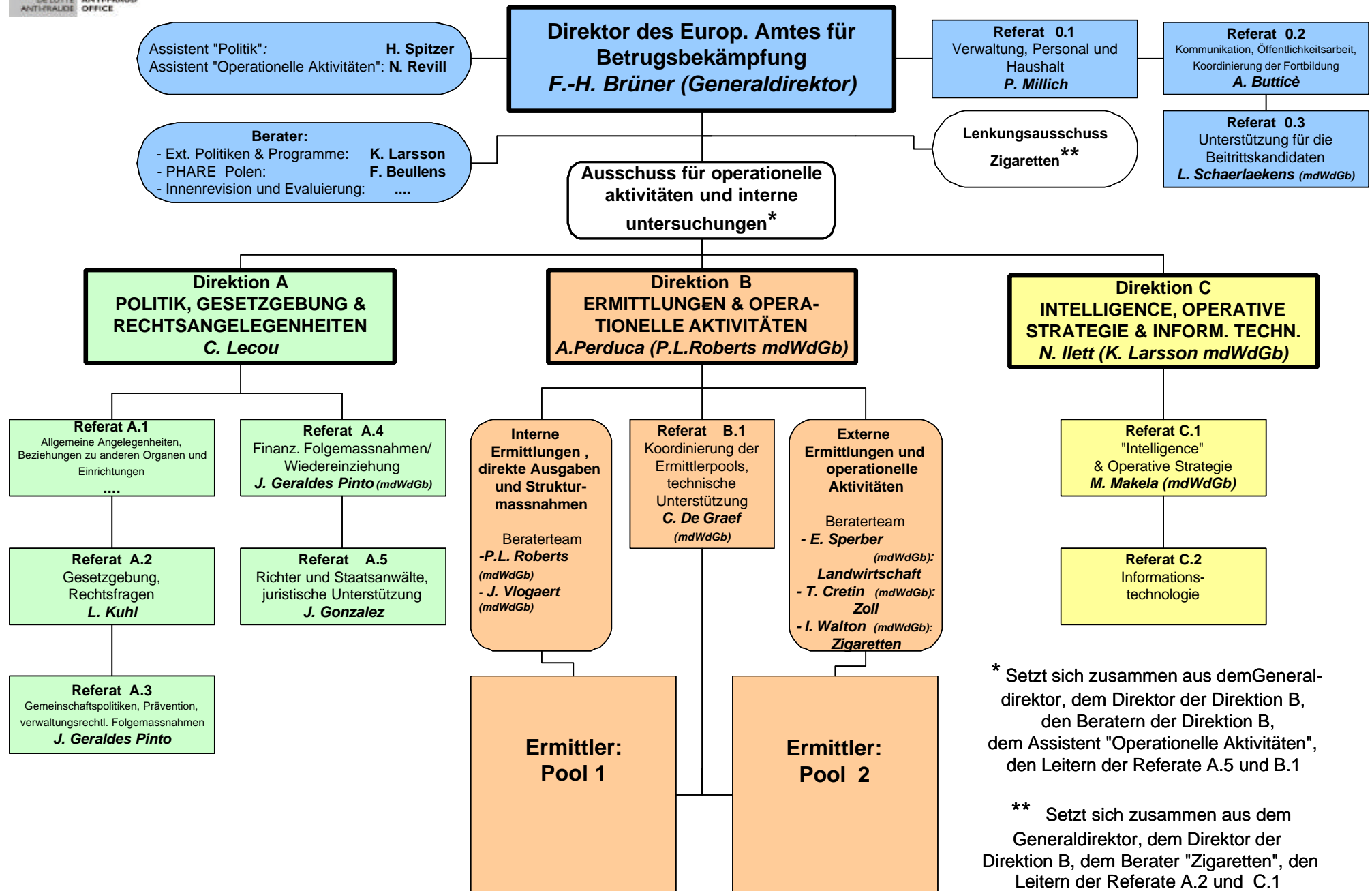
Der Zugang zu Dokumenten und Zeugen, die Wahrung der Vertraulichkeit sowie das Bewusstsein, dass Korruption nicht toleriert werden darf, sind in diesem Zusammenhang Ziele von zentraler Bedeutung. Das Amt vergewissert sich stets bei der Kommission, dass seine Informationssuchen vorrangig behandelt werden. Ähnliche Vereinbarungen sind mit anderen Gemeinschaftsorganen vorgesehen und werden sobald nach ihrem Abschluss mitgeteilt. Im Rahmen des Weißbuches über die Reform will die Kommission durch entsprechende Sensibilisierungsmaßnahmen darauf

hinwirken, dass sich alle Beamten, Bediensteten und sonstigen Mitglieder der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen absolut darüber im Klaren sind, dass das Amt für Betrugsbekämpfung in bezug auf interne Korruptionsfälle eine strikte Politik der Nulltoleranz verfolgt.

Das Amt verfügt nunmehr über einen geeigneten Rechtsrahmen und somit über eine klare Rechtsgrundlage für seine weitere Arbeit. Es verfügt zudem über ein eigenes Handbuch mit Verfahrensvorschriften, über ein System für die Fallverwaltung und die Folgemaßnahmen zu den Fällen sowie über ein eigenes Team von Rechtsberatern und Richtern. Letzteres stellt zudem sicher, dass bei den Untersuchungen des Amtes streng darauf geachtet wird, dass die Rechte der Personen, gegen die derzeit ermittelt wird, gewahrt bleiben, dass die Anhörungen und Beweisdokumente ordnungsgemäß protokolliert bzw. erfasst werden und dass alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden, die in bezug auf die eventuell mit dem betreffenden Fall zu befassende Gerichtsbarkeit zu beachten sind.

Die Auswirkungen der Veränderungen in Praxis und Einstellung sollte zu einem grösseren Vertrauen in die Fähigkeit des Amtes führen, seiner Verantwortung nachzukommen. Dies wiederum sollte das Vertrauen in der gesamten Gemeinschaft stärken, dass die finanzielle Interessen in der EU von vitalem Interesse sind und sie auf höchstem Niveau geschützt werden müssen.

OLAF ORGANISATIONSPLAN 1 Oktober 2001



* Setzt sich zusammen aus dem Generaldirektor, dem Direktor der Direktion B, den Beratern der Direktion B, dem Assistent "Operationelle Aktivitäten", den Leitern der Referate A.5 und B.1

** Setzt sich zusammen aus dem Generaldirektor, dem Direktor der Direktion B, dem Berater "Zigaretten", den Leitern der Referate A.2 und C.1