



OLAF-Überwachungsausschuss

Stellungnahme Nr. 2/03

zum Bericht der Kommission

Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung
(OLAF)

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (EG) Nr. 1073/99
und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99
(Artikel 15)

Luxemburg, 18. Juni 2003

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
I. <u>Einleitung</u>	2
II. <u>Die Ziele</u>	3
II.1. <u>Die Konzeption der Verordnung</u>	4
II.1.1. <u>Einführung einer neuen Funktion (Erwägungsgründe 4, 9 und 10; Artikel 1.1 und 1.3)</u>	5
II.1.1.1. Die administrativen Untersuchungen (Artikel 2)	5
II.1.1.2 Die Mittel der Unabhängigkeit	7
II.1.2. <u>Fortführung der früheren Tätigkeiten mit einer neuen Perspektive</u>	8
II.2. <u>Das vom OLAF skizzierte Projekt</u>	8
III. <u>Ist die Funktionsweise des OLAF den Zielen angemessen?</u>	9
III.1. <u>Die Untersuchungsfunktion des Amtes (Erwägungsgründe 4, 8, 9 und 16; Artikel 1 bis 7)</u>	10
III.1.1. <u>Neue Befugnisse und Zuständigkeiten für die internen Untersuchungen (Artikel 4 der Verordnung 1073/79)</u>	11
III.1.2. <u>Kontrollbefugnisse bei den externen Untersuchungen (Artikel 3 der Verordnung 1073/79)</u>	12
III.1.2.1. Die Untersuchungspolitik	12
III.1.2.2. Das Untersuchungskonzept des OLAF	12
III.1.2.3. Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Justizbehörden	13
III.1.3. <u>Kontrolle über die Einleitung der Untersuchungen und ihre verwaltungsmäßige Abwicklung (Erwägungsgrund 12 und 14; Artikel 5, 6 sowie 11 Absatz 7 der Verordnung)</u>	14

III.2. Die Untersuchungen: Verstärkung der Effizienz und Legitimität der Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten (Erwägungsgründe 3, 4, 7, 10, 11, 13, 15, 16, 19; Artikel 8 bis 10)	16
III.2.1. <u>"Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten"</u> ; (Erwägungsgrund 10 der Verordnung).....	16
III.2.2. <u>Einhaltung des innerstaatlichen Rechts und des Statuts (Artikel 4 Absatz 1, 6 Absatz 4 und 9 Absatz 2)</u>	17
III.2.3. <u>Pflichten in Bezug auf Kontinuität und Dauer der Untersuchungen (Artikel 6 Absatz 5)</u>	17
III.2.4. <u>Beschwerden und ihre Prüfung (Artikel 14 der Verordnung)</u>	18
III.2.5. <u>Datenschutz (Artikel 8 der Verordnung)</u>	18
III.3. Unabhängigkeit der Untersuchungen (Erwägungsgründe 4, 12, 17 und 18; Artikel 11)	19
III.4. Sonstige Tätigkeiten des OLAF (Erwägungsgrund 4, 5 und 6; Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 1073/99; Artikel 280 EG-Vertrag)	19
III.4.1. <u>Operative Tätigkeiten: Zusammenarbeit, Koordinierung, Unterstützung</u>	19
III.4.2. <u>Legislative und politische Tätigkeiten</u>	20
IV. <u>Sind die institutionellen Rahmenbedingungen den Zielen angemessen?</u>	20
IV.1. Rechtlicher und budgetärer Status	21
IV.2. Personal	21
IV.3. Kommunikation	22
IV.4. Beziehungen zu den Partnereinrichtungen: Europol, Eurojust	22
IV.5. Status des Überwachungsausschusses	23
V. <u>Schlussfolgerungen</u>	25

I. Einleitung

Wichtigste Neuerung der Reform von 1999 war die Schaffung eines Amtes, das nicht nur befugt ist, Verwaltungskontrollen vorzunehmen und koordinierend tätig zu werden, sondern auch in Fällen von Finanzkriminalität Untersuchungen mit dem Ziel durchzuführen, Handlungen aufzudecken, für die Einzelne zur Verantwortung gezogen werden können. Diese Neuerung war mit einem Statuswandel verbunden, da ein vormals dem Generalsekretariat der Kommission angehörender Dienst zu einem Amt mutierte, das für seine Untersuchungstätigkeit und den damit verbundenen Tätigkeiten Unabhängigkeit genießen sollte.

Da das OLAF in einem sich wandelnden rechtlichen Umfeld geschaffen wurde¹, hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass die Kommission nach drei Jahren eine Bewertung seiner Tätigkeiten vornimmt, dass dieser Bewertung eine Stellungnahme des Überwachungsausschusses beigefügt wird, und dass gegebenenfalls eine Anpassung oder Ausweitung der Aufgaben des Amtes beschlossen werden soll.

Der Beitrag des Überwachungsausschusses zu dieser Bewertung stützt sich auf seine Follow-up-Arbeit und seine drei Jahresberichte. Er ergänzt die Bewertung der Kommission, die im Übrigen in ihrem Bericht auf die Arbeiten des Überwachungsausschusses verweist. Der Ausschuss versucht in dieser Stellungnahme, zu beurteilen, ob das mit der Verordnung 1073/99 eingeführte System die operativen Ziele erfüllen kann, die ihm gesetzt wurden. So hat er in erster Linie folgende Fragen gestellt: Ist das System lebensfähig? Muss ein weiterer Schritt vollzogen und eine "Ausweitung" der Aufgaben des Amtes vorgeschlagen werden? (Artikel 15 der Verordnung 1073/99)? Kann noch ein weiterer Schritt vollzogen werden, der, wie vom Parlament in seiner Entschließung vom 27. März 2003 vorgeschlagen, darin bestünde, ein umfassendes System zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu konzipieren?

Der Ausschuss stellt in seiner Stellungnahme zum einen den evolutiven und vorläufigen Charakter des gesamten Systems heraus, das sowohl interinstitutionelle als auch kommissionsinterne Elemente aufweist; zum anderen berücksichtigt er die Perspektive einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

¹ Artikel 14 sieht eine Änderung des Statuts dahingehend vor, dass zum Schutz der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaft die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungshandlungen des OLAF geregelt wird. Außerdem waren zum Zeitpunkt der Schaffung des OLAF sowohl im Parlament als auch in der Kommission die Vorarbeiten zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften weit fortgeschritten.

Damit das Amt Bestand haben kann, müssen seiner Ansicht nach allerdings bestimmte Bedingungen erfüllt sein:

- Das Amt muss dem Überwachungsausschuss jedes Jahr im Rahmen des Tätigkeitsprogramms nach Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung seine Untersuchungspolitik unterbreiten²;
- Das Amt braucht eine starke Führung;
- Es müssen Prioritäten gesetzt werden.

Solange die Empfehlungen des Ausschusses in diesem Sinne nicht umgesetzt werden, können die Ziele des Gesetzgebers nicht verwirklicht werden.

Der Ausschuss geht in dieser Stellungnahme noch einmal auf die Ziele des Gesetzgebers und die Intentionen des OLAF ein, gibt dann ein Urteil darüber ab, inwieweit das Amt die Ziele erreicht hat, und bewertet die institutionelle, administrative und budgetäre Einbindung des Amtes.

II. Die Ziele

Als der Überwachungsausschuss seine Arbeit aufgenommen hat, hat er zur Kenntnis genommen, dass seine Zuständigkeit sich auf die Ausübung der Untersuchungstätigkeit des Amtes erstreckt und diese mit der Verordnung 1073/79 eingerichtete Untersuchungsfunktion keiner der von der UCLAF wahrgenommenen Aufgaben entspricht. Diese neue Funktion koexistiert innerhalb des Amtes mit den alten Funktionen, doch der Gesetzgeber hat sie in eine neue Perspektive gestellt. Das OLAF ist dieser Analyse grundsätzlich gefolgt und hat versucht, sich eine entsprechende Gliederung zu geben. Diese Arbeit wurde jedoch erschwert durch administrative Starrheiten inner- und außerhalb des Amtes, das lediglich als Fortsetzung der UCLAF betrachtet wird.

Um dieses Missverständnis und die vom Ausschuss mehrmals festgestellten Unklarheiten auszuräumen, sollte der Status des Amtes nicht als "gemischter Status" beschrieben werden, wie dies die Kommission in ihrem Bericht tut; vielmehr sollte der Begriff Dualität verwendet werden, der verdeutlicht, dass innerhalb des Amtes Funktionen koexistieren und kooperieren, die von Wesen und Status her völlig unterschiedlich sind.

² Das OLAF erstellt wie die Generaldirektionen der Kommission die von dieser vorgeschriebene Planung der administrativen Tätigkeiten. Eine solche Planung ist zwar für die Verwaltung und die Haushaltsführung nützlich, kann jedoch eine Untersuchungspolitik nicht ersetzen.

II.1. Die Konzeption der Verordnung

Nach der Verordnung 1073/79 hat das OLAF ein allgemeines Ziel - es soll zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften beitragen - und zwei Arten von Aufgaben: Untersuchungen durchführen³ und die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts unterstützen⁴. Die neue Untersuchungsfunktion hat folgende Merkmale: die Untersuchungen verfolgen einen disziplinar-, verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Zweck; die Berichte des OLAF müssen so erstellt sein, dass sie zulässige Beweismittel in Disziplinar-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren darstellen können; das Amt ist in seiner Untersuchungstätigkeit unabhängig (Verfahren zur Ernennung des Direktors, Einrichtung eines Überwachungsausschusses); die Grundrechte und Grundfreiheiten müssen beachtet werden; es findet auf mehreren Ebenen eine Zusammenarbeit mit den Disziplinar-, Verwaltungs- und/oder Strafbehörden statt (die Untersuchungen erfolgen unter der Aufsicht des OLAF gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Justiz- oder Polizeibehörden - Artikel 2 Absatz 6 des Beschlusses 1999/352); die Untersuchungsfunktion ist interinstitutionell angelegt. Damit gestaltet sich diese neue Funktion des Amtes anders als die Tätigkeit der Vor-Ort-Kontrollen, die zu den klassischen - in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen einzelstaatlichen Behörden wahrgenommen - Aufgaben der anderen Kommissionsdienststellen zählen. Mit den neuen Rechtsvorschriften sind dem OLAF die legislativen und politischen Betrugsbekämpfungstätigkeiten der Kommission belassen worden.

Außerdem darf die Untersuchungsfunktion keinesfalls verwechselt werden mit der Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und den Systemprüfungen (Audit) - beides fällt in die Zuständigkeit der Verwaltungsdienststellen der Kommission oder der Mitgliedstaaten. Die Aufgaben und Ziele, die der Gesetzgeber in Artikel 1 der Verordnung für das OLAF vorgesehen hat, sind äußerst umfassend und können nur realisiert werden, wenn die verfügbaren Ressourcen rationell eingesetzt werden. Das bedeutet insbesondere, dass

- das Amt nicht über den mit der Verordnung festgelegten Rahmen hinausgeht;

³ Siehe den Bewertungsbericht der Kommission, Kapitel 1: "Die operative Unabhängigkeit des Amtes: das neue Konzept".

⁴ Siehe den Bewertungsbericht der Kommission, Kapitel 2: "Die allgemeinen Aufgaben der Kommission: das besondere Fachwissen des Amtes".

- Prioritäten gesetzt werden müssen, und zwar sowohl hinsichtlich der verschiedenen Aufgaben (wobei hier das Subsidiaritätsprinzip maßgeblich ist), als auch innerhalb der Untersuchungsfunktion selbst hinsichtlich der von Betrug betroffenen Bereiche;
- die interne Organisation die Umsetzung der Prioritäten erlaubt und nicht durch Starrheiten oder Abschottungen hemmt;
- die operative Tätigkeit auf das Aufdecken von rechtswidrigen Handlungen abzielt, die disziplinar-, verwaltungs- und/oder strafrechtlich geahndet werden können⁵.

II.1.1. Einführung einer neuen Funktion (Erwägungsgründe 4, 9 und 10; Artikel 1.1 und 1.3)

Ziel der Reform von 1999 war zunächst, eine neue Untersuchungsfunktion für die Art von Fällen, die seinerzeit viel Aufsehen in der Gemeinschaftswelt erregt hatten, einzuführen und für diese Funktion neue (Verordnung 1073/79) oder bereits von der Kommission auf das OLAF übertragene Instrumente bereitzustellen. Da es an einer ständigen gerichtlichen Kontrolle der mit der Untersuchungsfunktion verbundenen Tätigkeiten mangelt, weist der Schutz der Rechte des Einzelnen, so wie er sich aus der Reform ergibt, allerdings Lücken auf. Der Gesetzgeber hat zwar vorgesehen, dass die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen in Erwartung einer Änderung des Statuts zur Festschreibung der Rechte und Pflichten der Beamten und Bediensteten die Modalitäten der internen Untersuchungen in internen Vorschriften regeln sollten, doch zu dieser Statutsänderung ist es nicht gekommen, und die vorläufigen internen Vorschriften der Organe gewährleisten kein einheitliches Vorgehen des OLAF. So ist z.B. die Verknüpfung der internen Untersuchungen des OLAF mit den Disziplinarverfahren gegen Beamte und Bedienstete nicht geregelt.

II.1.1.1. Die administrativen Untersuchungen (Artikel 2)

In Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung 1073/79 ist das erste Ziel der Reform festgeschrieben: das OLAF soll Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften durchführen. Nicht aus diesem Artikel, sondern aus anderen Bestimmungen der Verordnung gehen zwei wesentliche Merkmale dieser Untersuchungsbefugnis hervor, die den Status und die Funktionsweise des Amtes prägen: die Tatsache, dass es sich um eine neue Funktion handelt, sowie der disziplinar-,

verwaltungs- und/oder strafrechtliche Zweck der Untersuchungen. Die Verordnung enthält insbesondere Bestimmungen, die die Unabhängigkeit dieser neuen Untersuchungsbefugnis garantieren sollen.

Neu an der Untersuchungsbefugnis ist, dass das Amt befugt ist, interne Untersuchungen in den Organen, Einrichtungen, Agenturen und Ämter durchzuführen (Artikel 4). Das ist eine Befugnis, die die Kommission in Bezug auf die anderen Organe und Einrichtungen nie besessen hat und auch nicht hätte besitzen können. Artikel 4 regelt außerdem die Ausübung dieser Befugnis im Einzelnen.

Eine weitere Neuheit ist die Tatsache, dass die Untersuchungen einen disziplinar-, verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Zweck haben. Dies ergibt sich aus den Artikeln 4, 6, 9 und 10, wird aber auch im Erwägungsgrund 10 ("Grundsatz, dass sich die Schlussfolgerungen aus einer Untersuchung nur auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen") und im Erwägungsgrund 16 ("ist vorzusehen, dass die Untersuchungsberichte in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren der Mitgliedstaaten zulässige Beweismittel darstellen") bekräftigt⁵. Die Kommission stellt (in Kapitel 1 ihres Bewertungsberichts) die Bedeutung dieser Finalität der Untersuchungen heraus, die ihrer Ansicht nach den spezifischen Geltungsbereich der operativen Tätigkeiten "im Zusammenhang mit der Untersuchungsfunktion" bestimmt (Zusammenarbeit mit den Polizei- und Justizbehörden - Artikel 2 des Beschlusses 352/99).

Um eines der seinerzeit dringendsten Probleme zu lösen, wurde in der Verordnung zwischen internen und externen Untersuchungen unterschieden.

Dem OLAF wurden für die internen Untersuchungen neue Mittel an die Hand gegeben, die ihm vorbehalten sind (Artikel 4 Absätze 2, 4 und 5). Diese Mittel kommen zu den Kontrollbefugnissen der Kommission aufgrund der Verordnung 2185/96 (Artikel 4 Absatz 3) hinzu. Die neuen Untersuchungsmittel sind umfassend, was die Informationen und Dokumente der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen betrifft, jedoch begrenzt hinsichtlich der Informationen im Besitz der Mitglieder oder Mitarbeiter der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen.

Die Mittel für externe Untersuchungen ergeben sich aus den Befugnissen, über die die Kommission für Verwaltungskontrollen aufgrund der Verordnung 2185/96 verfügte und die auf das OLAF übertragen wurden. Auf diese Befugnisse finden im Übrigen die Grundrechte Anwendung (Erwägungsgrund 12 der Verordnung 2185/96). Diese

⁵ Siehe weiter oben: Diese Tätigkeit wird durch die Unabhängigkeit aufgewertet.

⁶ Artikel 8 der Verordnung 2185/96 sieht zwar vor, dass die Kontrollberichte der Kommission in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren der Mitgliedstaaten verwendet werden können, doch diese Berichte wurden nur selten zu dem Zweck erstellt, Einzelne zur Verantwortung zu ziehen, sondern lediglich, Regelverstöße festzustellen - eine Aufgabe, die eher unter die Sektorverordnungen fällt.

Kontrollbefugnis, die der Gesetzgeber dem OLAF zum Zwecke der externen Kontrollen übertragen hat (Erwägungsgrund 9 und Artikel 3 der Verordnung 1073/99) sollte es ihm ermöglichen, echte Verwaltungskontrollen durchzuführen. Da das OLAF in der Regel jedoch spät auf den Plan tritt, lassen sich individuelle Verantwortlichkeiten nur noch schwer feststellen. Außerdem sind die Untersuchungen je nach Bereich unterschiedlicher Art, weil die Kommission in den verschiedenen Finanzierungs- und Kontrollmechanismen eine unterschiedliche Rolle spielt. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist die Einleitung derartiger Untersuchungen an die Feststellung von Betrug und Unregelmäßigkeiten gemäß der Verordnung 2185/96 geknüpft (Erwägungsgrund 7 und Artikel 2), "vor allem wenn diese Ziele aufgrund des Umfangs des Betrugsdelikts, das grenzüberschreitende Formen annimmt und häufig von kriminellen Organisationen begangen wird, oder aufgrund der speziellen Situation in einem Mitgliedstaaten angesichts der Schwere des Schadens zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und der Glaubwürdigkeit der Union von den Mitgliedstaaten allein nicht in vollem Umfang erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

Die Unterscheidung zwischen internen und externen Untersuchungen ist also wichtig für die Ausgestaltung der Untersuchungsbefugnisse des Amtes, aber auch für den Schutz der Rechte des Einzelnen, der nur bei internen Untersuchungen (Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe b und Artikel 14 der Verordnung 1073/99) vorgesehen ist. Für die externen Untersuchungen sieht die Verordnung 2185/96 vor, dass die Untersuchungsbeauftragten des OLAF das nationale Recht beachten müssen (Artikel 6.1). Im Übrigen hat diese Unterscheidung ein Pendant, nämlich die Trennungslinie, die zwischen den Untersuchungstätigkeiten einerseits und den Koordinierungs- und Konzeptionstätigkeiten andererseits gezogen wird (Artikel 1 Absätze 1 und 2 der Verordnung 1073/99)⁷.

II.1.1.2. Die Mittel der Unabhängigkeit

Nach Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 1 hat der Direktor des Amtes dafür zu sorgen, dass die ihm von der Kommission gewährte Unabhängigkeit (Erwägungsgrund 4) tatsächlich gewährleistet ist. Sowohl im Erwägungsgrund 4 als auch im Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 1 wird diese Unabhängigkeit auf die Untersuchungsfunktion, und

⁷ Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung bildet eigentlich keine neue Rechtsgrundlage für diese Koordinierungsarbeit, sondern dient lediglich der Erinnerung. In ihrem Bewertungsbericht zählt die Kommission diese Tätigkeiten zu den allgemeinen Aufgaben (Kapitel 2).

zwar auf die "Einleitung und Durchführung externer und interner Untersuchungen sowie [die] Erstellung der Berichte im Anschluss an die Untersuchungen" beschränkt. Artikel 12 Absatz 4 regelt, wie der Direktor zur Verantwortung gezogen werden kann, wobei weder zwischen seiner Verantwortung für die Untersuchungen und seinen anderen Verantwortlichkeiten unterschieden wird noch die praktischen Modalitäten dieses sehr besonderen Verfahrens präzisiert werden.

Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung sieht vor, dass der Überwachungsausschuss die Unabhängigkeit des Amtes durch eine regelmäßige Kontrolle der Ausübung der Untersuchungstätigkeit sicherzustellen hat. In Absatz 7 dieses Artikels sind die Mittel festgeschrieben, über die der Ausschuss dafür verfügt. Wichtigstes Mittel ist das Tätigkeitsprogramm des Amtes, auf das sich der Direktor - nachdem er es dem Ausschuss zur Prüfung vorgelegt hat - stützen können sollte, um in voller Unabhängigkeit Entscheidungen treffen zu können.

II.1.2. Fortführung der früheren Tätigkeiten mit einer neuen Perspektive

Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 1073/79 sieht für das OLAF neben den Untersuchungen andere Aufgaben vor, auf die der Grundsatz der Unabhängigkeit nicht Anwendung findet und die nicht der "regelmäßigen Kontrolle (durch den Überwachungsausschuss) bezüglich der Ausübung der Untersuchungstätigkeit" unterliegen, auch wenn der Ausschuss darüber durch das "Programm der Tätigkeiten des OLAF gemäß Artikel 1" informiert werden sollte. So sichert das Amt seitens der Kommission die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation einer engen, regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden, um deren Betrugsbekämpfungsstrategien zu koordinieren (COCOLAF).

Außerdem unterstützt das Amt die Kommission bei der Entwicklung von Methoden zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften - einer Aufgabe, die die Kommission in alleiniger Verantwortung wahrnimmt.

II.2. Das vom OLAF skizzierte Projekt

Nur wenn man bereit ist, den Intentionen des OLAF und dem von ihm skizzierten Projekt Rechnung zu tragen, kann man sagen, dass sich das mit der Verordnung eingeführte System auf dem Weg der Realisierung befindet.

Obwohl es kein Dokument des OLAF gibt, in dem erläutert würde, welche Ziele mit den Strukturveränderungen verfolgt werden, sieht der Ausschuss doch folgende Schwerpunkte:

Die Empfehlungen des Ausschusses zur Organisation und Transparenz der Verwaltung wurden weitgehend berücksichtigt. So werden immer wieder Verbesserungen am *Case Management System* und am Leitfaden vorgenommen.

Das OLAF hat angekündigt, es werde seine operativen Tätigkeiten planen und Untersuchungsprioritäten festlegen, und zwar auf der Grundlage der Informationen aus den Mitgliedstaaten und seiner eigenen Daten sowie entsprechend den Impulsen der für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zuständigen Organe (Aufgabenbereiche Politik, Planung und Intelligence).

Außerdem hat es angekündigt, es werde den Schutz der Rechte des Einzelnen verstärken und Verbesserungen in folgenden Bereichen veranlassen: Berücksichtigung der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Verfahrenserfordernisse (über seine Juristen, Richter und Staatsanwälte), Gestaltung der Beziehungen zu den einzelstaatlichen Behörden (Serviceplattform) sowie Effizienz der Untersuchungen (Einstellung von Untersuchungsbeauftragten, Verbesserung der Verfahren).

Da sich die Einstellung der Leiter der Direktionen "Untersuchungen und operative Tätigkeiten" sowie "Intelligence" verzögert hat, kann derzeit noch nicht beurteilt werden, ob das OLAF mit seinen Strukturen in der Lage ist, diese Ziele zu erreichen. Das sollte allerdings möglichst rasch erfolgen. Probleme hinsichtlich der Koexistenz und Kooperation der Untersuchungsfunktion und der anderen Funktionen führen dazu, dass bestimmte Unklarheiten nicht ausgeräumt werden. Der Ausschuss hat daher vorgeschlagen, dass zur Behebung der durch die Dualität der Funktionen verursachten Schwierigkeiten Änderungen am Aufbau und an der Organisation des Amtes vorgenommen und Vereinbarungen mit der Kommission geschlossen werden; insbesondere hat er empfohlen, die Untersuchungsfunktion⁸ in der Struktur klar herauszustellen.

III. Ist die Funktionsweise des OLAF den Zielen angemessen?

Wie eingangs bereits dargelegt wurde, ist es nach wie vor schwierig, sich hier ein Urteil zu bilden, weil es an einem Tätigkeitsprogramm des Amtes, an echten Verfahrensregeln für die Untersuchungen (sie sind noch in Ausarbeitung) und an einem klaren Konzept

⁸ Als der Ausschuss seine Arbeit aufgenommen hat, verfügte er über keine Elemente, die es ihm erlaubt hätten, sich ein Urteil über die Funktion "externe Untersuchungen" zu bilden; seine Empfehlung betraf daher nur die internen Untersuchungen.

für das Referat der Richter und Staatsanwälte mangelt. Eine erste Bestandsaufnahme lässt indessen Umsetzungsschwierigkeiten erkennen, die durch die Präzisierung oder eine weniger lückenhafte Anwendung der Bestimmungen behoben werden könnten.

Bei seiner Bewertung hat der Ausschuss versucht, ausgehend von den eingesetzten Untersuchungsmitteln, der Beweiskraft der Untersuchungsberichte, der an die Justizbehörden weitergegebenen Akten und der darin enthaltenen Schriftstücke wie Befragungsprotokolle sowie der formalen Merkmale dieser Akten folgende Fragen zu beantworten:

- Welchen Mehrwert erbringen die Untersuchungen des Amtes? Wie gestaltet sich bislang die Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden?
- Erfüllen die Untersuchungen des Amtes die Erwartung der Organe, dass heikle und politisch sensible Fälle effizient und objektiv behandelt werden? Wie bewerten die Organe die sie betreffenden Untersuchungen?

III.1. Die Untersuchungsfunktion des Amtes (Erwägungsgründe 4, 8, 9 und 16; Artikel 1 bis 7)

Die Untersuchungsfunktion baut auf den alten UCLAF-Strukturen auf, deren Aufgabe es war, durch Kontrollen und Systemprüfungen (Audit) gegen Betrug anzugehen. Die internen Untersuchungen waren für das OLAF eine völlige neue Aufgabe⁹, zumindest was die Untersuchungen in den anderen Organen und Einrichtungen betraf. Dazu hat es mit der Verordnung 1073/99 neue Mittel an die Hand bekommen (Artikel 4). Diese Aufgabe kann zweifellos besser von einer Gemeinschaftsreinrichtung als von einzelstaatlichen Behörden wahrgenommen werden.

Ganz anders sieht die Situation bei den externen Untersuchungen aus: sie werden durchgeführt mit den gleichen Mitteln, über die die UCLAF bereits verfügte, und von einer Struktur, die aus der UCLAF hervorgeht und viel stärker dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt: der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten vor allem daran interessiert sind, vom OLAF bei ihren eigenen Betrugsbekämpfungsermittlungen unterstützt zu werden, und dass eine Befugnis des Amtes zur Durchführung externer Untersuchungen nur in den Fällen zweckmäßig ist, die im Erwägungsgrund 7 und in Artikel 2 der Verordnung 2185/96¹⁰ genannt sind. Das Amt hatte also Mühe, zum einen

⁹ Die in der Verordnung 2185/96 vorgesehenen Mittel für die externen Untersuchungen waren kaum eingesetzt worden.

¹⁰ "..... vor allem wenn diese Ziele aufgrund des Umfangs des Betrugsdelikts, das grenzüberschreitende Formen annimmt und häufig von kriminellen Organisationen begangen wird, oder aufgrund der speziellen Situation in einem Mitgliedstaaten angesichts der Schwere des Schadens zum Nachteil der

diese neue Untersuchungsaufgabe genau zu definieren und von den anderen Aufgaben gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 1073/79 abzusetzen, zum anderen sich die zur Wahrnehmung dieser neuen Aufgabe erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben¹¹.

Dies ist zu beachten bei der Beantwortung der Frage, inwieweit das Hauptziel der Verordnung 1073/79 (Übertragung der Untersuchungsbefugnis auf das Amt) verwirklicht wurde, bzw. inwieweit die eingeführten Instrumente zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen können.

III.1.1. Neue Befugnisse und Zuständigkeiten für die internen Untersuchungen (Artikel 4 der Verordnung 1073/79)

Was die internen Untersuchungen in der Kommission betrifft, so hat das Amt von der UCLAF Fälle übernommen, für die letztere über keine geeigneten Rechtsgrundlagen und Instrumente verfügte. Die unter diesen Umständen erlangten Erkenntnisse und Schriftstücke waren also nicht wirklich beweiskräftig. Häufig bestand die betreffende Akte aus Kontroll- oder Prüfberichte anderer Dienststellen oder Gremien. Das Amt musste diese Fälle zu einem zufriedenstellenden Abschluss bringen. Problematisch war dabei nicht nur die starke Beanspruchung von Ressourcen, sondern auch, dass es schwer war, tatsächlich verwendbare Untersuchungsberichte zu erstellen. Diese Situation hat sich offenbar auf die internen Untersuchungen in den anderen Organen ausgewirkt, bei denen der Beitrag der Richter/Staatsanwälte häufig nur darin bestanden hat, die gesammelten Informationen formal aufzubereiten.

Das Ziel des Gesetzgebers, dass Fälle, die aus politischen oder persönlichen Gründen heikel sind, effizient und objektiv behandelt werden, ist insofern nicht hinreichend verwirklicht, als der disziplinar-, verwaltungs- und/oder strafrechtliche Zweck der Untersuchungen nicht hinreichend berücksichtigt wird. Der Ausschuss hat dem OLAF wiederholt empfohlen, sein Augenmerk verstärkt auf die Rechte der von einer Untersuchung betroffenen Personen und die Verfahrenserfordernisse zu richten, und sich insbesondere Verfahrensvorschriften an die Hand zu geben, die gewährleisten, dass diese Rechte beachtet und die Untersuchungen so durchgeführt werden, dass die Beweismittel in Disziplinar-, Verwaltungs- und/oder Strafverfahren zulässig sind.

finanziellen Interessen der Gemeinschaften und der Glaubwürdigkeit der Union von den Mitgliedstaaten allein nicht in vollem Umfang erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

III.1.2. Kontrollbefugnisse bei den externen Untersuchungen (Artikel 3 der Verordnung 1073/79)

Anders als Artikel 4 bildet Artikel 3 der Verordnung 1073/79 keine neue Rechtsgrundlage, erlaubt aber den Einsatz der bereits mit der Verordnung 2185/96 und den Sektorverordnungen eingeführten Untersuchungsinstrumenten¹². Die Tatsache, dass wenig genutzte oder alte Instrumente einen neuen Zweck erhalten haben, hat es dem Amt erschwert, die Funktion der externen Untersuchungen zu definieren:

III.1.2.1. Die Untersuchungspolitik

In seiner Prioritätenliste sollte das Amt die Bereiche in den Vordergrund stellen, in denen die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit haben, einzugreifen, z.B. die direkten Ausgaben¹³.

III.1.2.2. Das Untersuchungskonzept des OLAF

In einigen Bereichen (Betrugsbekämpfung, direkte Hilfen und direkte Ausgaben) stellt die Arbeit der Untersuchungsbeauftragten zunehmend darauf ab, Beweismittel zu sammeln, um individuelle Verantwortlichkeiten feststellen zu können, da die hier erlangten Informationen Handlungen bestimmter Personen mit genau umrissenen Zuständigkeiten betreffen. In anderen Bereichen ist es offenbar schwierig, diese Untersuchungskultur zu etablieren. Dies gilt z.B. für den Bereich Zoll, in denen die Informationen eher den Schmuggel von Waren betreffen, die mit falschen Ursprungserklärungen und somit unter Umgehung der Antidumpingabgaben und/oder der Präferenzregelungen in die Gemeinschaft eingeführt werden.

Zudem besteht ein Großteil der Vorarbeiten zu Untersuchungen im Zollbereich darin, zu prüfen, ob und in welchen Mengen Einfuhren stattgefunden haben.

Bevor das OLAF feststellen kann, wer im Einzelnen verantwortlich ist, muss es nachweisen, dass es überhaupt Transaktionen gegeben hat.

Die Komplexität dieser Materie (hohe Anzahl Einfuhren, Abgleich der Ausfuhrdaten und der Seefrachtbriefe, Reisen in Drittländer) hat zur Folge, dass Zolluntersuchungen

¹¹ zwecks Unterscheidung von den Vor-Ort-Kontrollen, die in die Zuständigkeit der Generaldirektoren fallen.

¹² Siehe Artikel 9 der Verordnung 2988/95.

¹³ Empfehlung Nr. 3 im Bewertungsbericht der Kommission.

im Durchschnitt lange dauern. Die Koordinierungsarbeit des Amtes erlaubt es den Mitgliedstaaten, bei Einführern zu ermitteln, in Bezug auf die sie einen Betrugsverdacht haben.

Aufgabe des Amtes ist es dann, den Mitgliedstaaten Fakten zu liefern, die es ihnen ermöglichen, Ermittlungen zu führen und abzuschließen, bei denen die Verantwortlichkeiten natürlicher oder juristischer Personen festgestellt werden. Es ist also nicht seine Aufgabe, Untersuchungen im eigentlichen Sinne einzuleiten.

Die Frage ist, ob das Amt diese Art von vorbereitender Tätigkeit nicht aufgeben sollte. Folgendes ist allerdings zu beachten:

- i. Aus den Sektorbestimmungen ergeben sich bestimmte Verpflichtungen.
- ii. Die Mitgliedstaaten setzen sich nicht immer für die Bekämpfung von Betrug in den Bereichen Antidumping und Präferenzregelungen ein. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip muss das OLAF dann tätig werden, denn ohne die vorbereitende Sammlung und Weiterübermittlung von Daten können die Mitgliedstaaten gegen diese Art von Betrug nicht angehen.

In anderen Bereichen, beispielsweise Landwirtschaft und Strukturfonds, kommt es vor, dass die OLAF-Untersuchungsbeauftragten Kontrolldefizite seitens der zuständigen Behörden feststellen müssen, und zwar auch dann, wenn ihnen präzise Betrugshinweise vorliegen. Da die einzige Rechtsgrundlage für die Aufdeckung von Betrug die Verordnung 2185/96 ist und das OLAF in der Regel spät tätig wird, ist es unter diesen Umständen ganz besonders schwierig, einzelne Personen haftbar zu machen. Unweigerlich wird der abschließende Untersuchungsbericht dann zu einem Prüfbericht, in dem nicht immer potenziell strafbare Handlungen Einzelner, mitunter aber Defizite der Kontrollsysteme dargelegt werden.

III.1.2.3. Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Justizbehörden

Zusammenfassend: die Untersuchungstätigkeit als solche¹⁴ ist nach wie vor begrenzt, ist eingebettet in andere Tätigkeiten und wird von einigen nationalen Gerichten, die der Ansicht sind, dass die Beweise nach ihren innerstaatlichen Verfahren erhoben werden

¹⁴ d.h. Untersuchungen, die darauf abzielen, Einzelne haftbar zu machen.

müssen, nicht voll akzeptiert¹⁵. Hingegen nehmen die Justizbehörden die Unterstützung des OLAF im Rahmen von Artikel 280 EG-Vertrag und Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 1073/99 bereitwillig an. Die Modalitäten dieser vertikalen Zusammenarbeit leiten sich auch aus dem - noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten - Zweiten Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ab.

Auf jeden Fall sind hinsichtlich der Untersuchungen folgende Grundsätze zu beachten:

- Subsidiarität (Erwägungsgrund 21 der Verordnung 1073/79): das OLAF darf Untersuchungen nur dann einleiten, wenn die Kriterien des Erwägungsgrunds 7 und des Artikels 2 der Verordnung 2185/96 erfüllt sind; trifft das nicht zu, muss es den Fall den zuständigen nationalen Behörden unterbreiten, gegebenenfalls im Rahmen der Zusammenarbeit gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 1073/99. Die Einleitung von Untersuchungen erfolgt indessen erst seit kurzer Zeit nach empirischen Kriterien. Außerdem hat das OLAF lange Zeit keine hinreichende Trennungslinie gezogen zwischen den externen Untersuchungen und den Kontrollen vor Ort der ordnungsgemäßen Anwendung des Rechts, für die die Verwaltungsdienststellen zuständig sind¹⁶. Schließ vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die operative Arbeit im Zusammenhang mit der Einziehung von Forderungen von den Anweisungsbefugten der Kommission ausgeführt werden sollte.
- Verhältnismäßigkeit: nach diesem Grundsatz, der im Erwägungsgrund 21 ebenfalls genannt wird, müsste das OLAF nur dann Untersuchungen einleiten, wenn ein Disziplinar-, Verwaltungs- und/oder Strafverfahren gewisse Aussicht auf Erfolg hat. Doch das Amt verfügt noch nicht über die Möglichkeit, dies vorab zu beurteilen.

III. 1.3. Kontrolle über die Einleitung der Untersuchungen und ihre verwaltungsmäßige Abwicklung (Erwägungsgrund 12 und 14; Artikel 5, 6 sowie 11 Absatz 7 der Verordnung)

Die Verordnung weist dem Direktor umfassende Befugnisse nicht nur hinsichtlich der Einleitung und der Verwaltung der Untersuchungen, sondern auch für die Planung der Arbeit des Amtes zu. Sie gibt ihm die Mittel an die Hand, die er benötigt, um Kontrolle über die Bediensteten des Amtes auszuüben, deren Einsatzmodalitäten er regelt.

¹⁵ Urteil vom 10. Januar 2001 in der Rechtssache Setubal 1/97, ABl.

¹⁶ Siehe Kapitel 1.2.3. des Bewertungsberichts der Kommission.

Der Ausschuss hat empfohlen, dass - u.a. um dem Subsidiaritätsprinzip zu genügen, auf das im Erwägungsgrund 21 hingewiesen wird - die für eine angemessene Steuerung der Untersuchungstätigkeit erforderlichen Bedingungen geschaffen werden sollten.

III.1.3.1. Erstens: Die Untersuchungstätigkeit muss sich auf das Tätigkeitsprogramm gemäß Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung stützen und den Prioritäten entsprechen, die das Amt auf der Grundlage der Empfehlungen der Organe im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und auf der Grundlage der von seinem Intelligence-Dienst aufgearbeiteten und analysierten Erkenntnisse aufstellt.

Da diese Dienststelle nunmehr operativ ist, werden diese Prioritäten aufgestellt werden können, so dass auch die Bestimmung in Artikel 11 Absatz 7 über das Tätigkeitsprogramm umgesetzt werden kann. Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission eine ähnliche Empfehlung formuliert hat (E.11).

III.1.3.2. Zweitens: Die Verwaltung des für Untersuchungen eingesetzten Personals sollte so flexibel sein, dass eine möglichst prioritätengerechte Zuweisung der Ressourcen gewährleistet ist. Der Ausschuss hat insbesondere festgestellt, dass die Aufteilung der Untersuchungsabteilung in einzelne abgeschottete Sektoren zu sektorbezogenen Prioritäten führt, die diejenigen des Amtes unter Umständen verdrängen und eine flexible Verwaltung behindern. Er hat daher empfohlen, den sektorbezogenen Aufbau dieser Abteilung aufzuheben. Außerdem sollte der Status der Untersuchungsbeauftragten (Bedienstete auf Zeit/Beamte) präzisiert und im Rahmen der Personalpolitik des Amtes geregelt werden, unter welchen Bedingungen sie einen anderen Status erlangen können. Damit könnte die Anwendung von Artikel 6 Absatz 3 (nur die Bediensteten des Amtes, die im Besitz eines vom Direktor ausgestellten schriftlichen Auftrags sind, dürfen Untersuchungen durchführen) gewährleistet werden; ergänzend könnte eine Vereidigung vorgesehen werden. Diese Empfehlung muss umgesetzt werden.

III.1.3.3. Drittens: Die Einleitung und Durchführung der Untersuchungen sollte vom Referat "Richter und Staatsanwälte" überwacht werden. Die Modalitäten dieser Überwachung sind unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Verantwortlichkeit des Direktors und seiner hierarchischen Befugnisse gegenüber diesen Bediensteten des OLAF zu regeln. Seit Mai 2003 bemüht sich das Amt, bereits bei der Einleitung der Untersuchung genau festzulegen, welcher Art die in Angriff zu nehmende Tätigkeit ist.

Das OLAF ist bestrebt, seine Tätigkeiten folgenden Kategorien zuzuordnen: interne Untersuchungen, externe Untersuchungen, Koordinierung, Unterstützung (in Strafverfahren), Monitoring. Zu diesem Zweck bewertet er Inhalt und Wert der ihm vorliegenden Informationen sowie die verfügbaren Ressourcen und richtet sich nach dem Subsidiaritätsprinzip.

Wegen der Schwierigkeiten bei der Einführung der neuen Strukturen, aber auch wegen der komplexen Konzeption der Verordnung hat sich die Umsetzung dieser Empfehlungen als schwierig herausgestellt. Doch die zur Steuerung der Untersuchungstätigkeit erforderlichen Strukturen¹⁷ wurden eingerichtet, auch wenn sie wegen der verzögerten Einstellung der betreffenden Direktoren, ihre Arbeit erst spät aufgenommen haben. Diese wird zu einem späteren Zeitpunkt einer Prüfung (Audit) zu unterziehen sein.

III.2. Die Untersuchungen: Verstärkung der Effizienz und Legitimität der Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten (Erwägungsgründe 3, 4, 7, 10, 11, 13, 15, 16, 19; Artikel 8 bis 10)

Nach Auffassung des Amtes sind Effizienz und Legitimität zwei unlösbar verbundene Ziele. Diese Ziele sind zwar im Wesentlichen in den Erwägungsgründen und kaum im Verfügungsteil formuliert, doch das rechtfertigt auf keinen Fall ihre bislang unzureichende Realisierung.

III.2.1. "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" (Erwägungsgrund 10 der Verordnung)

Der Ausschuss erhält häufig von Personen, die von Untersuchungen oder anderen Tätigkeiten des OLAF betroffen sind, Kopien der an den Direktor des OLAF gerichteten Beschwerden oder entsprechende Vermerke. In fast allen Fällen geben die Betroffenen an, dass ihre Grundrechte, insbesondere das Recht, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, bevor die Schlussfolgerungen aus der Untersuchung gezogen werden, in den OLAF-Verfahren missachtet worden seien. Der Ausschuss bittet den Direktor des OLAF dann, ihn über die Folgemaßnahmen zu diesen Beschwerden zu unterrichten oder zu den vorgetragenen Argumenten Stellung zu nehmen

¹⁷ Die Intelligence-Dienststelle für die Planung der unabhängigen operativen Tätigkeit, das Referat "Richter und Staatsanwälte" für die Einhaltung der Verfahren, die Untersuchungsdienststelle für die operative Tätigkeit (Untersuchungen, Unterstützung der Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden sowie Zusammenarbeit mit diesen Behörden, andere Kontrollen).

Zwecks Umsetzung des in der Verordnung vorgesehenen Systems zum Schutz der Rechte des Einzelnen könnte sich das OLAF nach positiver Stellungnahme des Überwachungsausschusses interne Verfahrensvorschriften geben, um zu regeln, wie das Verfahren nach Artikel 9 (Erstellung eines an das betreffende Organ oder den betreffenden Mitgliedstaat gerichteten Abschlussberichts mit Schlussfolgerungen, die den Grundsätzen des Erwägungsgrunds 10 entsprechen) und das Verfahren nach Artikel 10 (Übermittlung der im Laufe einer Untersuchung erlangten Informationen an die Justizbehörden, sobald die strafrechtliche Relevanz dieser Informationen festgestellt wird) auf einander abgestimmt werden. Das OLAF hat dem Ausschuss unlängst derartige Vorschriften im Entwurf unterbreitet.

III.2.2. Einhaltung des innerstaatlichen Rechts und des Statuts (Artikel 4 Absatz 1, 6 Absatz 4 und 9 Absatz 2)

Mit diesen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die Untersuchungsberichte des OLAF und die im Verlauf einer OLAF-Untersuchung erlangten Informationen von den Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden der Mitgliedstaaten und von den Disziplinarbehörden der Organe als Beweismittel anerkannt werden. Ihre Umsetzung ist jedoch sehr schwierig, so dass die fachliche Unterstützung der vom OLAF eingestellten Richter und Staatsanwälte sehr nützlich ist.

Häufig aber kommt es vor, dass sich die Untersuchungen des OLAF auf den Kontroll- oder Prüfbericht einer Instanz stützen, die nicht diesen Anforderungen unterworfen ist, und das OLAF die betreffenden Sachverhalte nicht überprüft hat. Die zuständigen Behörden sind dann nicht in der Lage, die vom Gesetzgeber gewünschte Beweiskraft der vom OLAF übermittelten Berichte oder Informationen anzuerkennen. Eine weitere Folge dieser Praxis ist unter Umständen, dass die innerstaatlichen Vorschriften, die Statutsbestimmungen über den Schutz der Rechte des Einzelnen oder das kontradiktorische Verfahren nicht eingehalten werden.

III.2.3. Pflichten in Bezug auf Kontinuität und Dauer der Untersuchungen (Artikel 6.5)

Bei einem erheblichen Teil der Untersuchungen sind diese Pflichten wegen der OLAF-Altlasten (ohne vorherige Bewertung eingeleitete Untersuchungen) nicht eingehalten worden. Es steht zu hoffen, dass sich die Lage nach Aufarbeitung der Dossiers entspannen wird, eine Aufgabe, die das OLAF energisch angepackt hat. Unterdessen hat

sich eine andere Vorgehensweise eingebürgert: der Abschluss einer Untersuchung wird durch Rückgriff auf die Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung 1073/99 herausgezögert, wobei diesen keine Informationen, sondern ein Zwischenbericht oder ein Bericht *de facto* übermittelt wird, was zu einem Kompetenzkonflikt mit den nationalen Gerichten führen kann. Nach Auffassung des Ausschusses könnte das angestrebte Ziel mit anderen Mitteln erreicht werden, z.B. die Unterstützung oder das Monitoring.

Diese Verpflichtungen betreffen indessen nur die Untersuchungstätigkeit. Es wäre jedoch sinnvoll, dass das Amt die Dauer der Kooperations- und Unterstützungstätigkeiten überwacht, wenngleich dafür andere, im einzelstaatlichen Recht bestimmte Kriterien gelten.

III.2.4. Beschwerden und ihre Prüfung (Artikel 14 der Verordnung)

Das in der Verordnung 1073/99 vorgesehene Verfahren zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen des Amtes ist unvollständig und provisorisch. Die Bestimmungen betreffen nur solche Handlungen, die das Amt im Rahmen interner Untersuchungen vornimmt und beweist, dass der Gesetzgeber den internen Untersuchungen Vorrang einräumt. Vor allem aber wird dieses Verfahren als vorläufige Lösung dargestellt, die insbesondere die Verknüpfung der internen Untersuchungen des OLAF mit den Disziplinarverfahren regeln soll. Das Verfahren ist also nichts weiter als das zivilrechtliche Verfahren der Beschwerde, die die Beamten und Bediensteten der Organe und Einrichtungen bei der Anstellungsbehörde erheben können (Widerspruchsverfahren) und die im Falle einer Ablehnung den Weg für eine Klage vor dem Gericht erster Instanz eröffnet. Es weist daher das charakteristische Merkmal auf, d. h. die Beschwerde wird durch die für die beanstandete Maßnahme zuständige Behörde geprüft. Um dieses Problem zu lösen, sollte, da die Untersuchungen sehr spezielle Verwaltungshandlungen sind, die Beschwerden immer von einem anderen als dem zuständigen Dienst geprüft werden.

III.2.5. Datenschutz (Artikel 8 der Verordnung)

Gemäß Artikel 8 Absatz 4 haben der Direktor des Amtes und der Überwachungsausschuss dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen über den Schutz der im Rahmen von Untersuchungen erhaltenen Informationen angewandt werden.

Der Ausschuss stützt sich dabei auf Artikel 7 Absatz 4, Artikel 8 und Artikel 19 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung.

Im Zusammenhang mit der Verwaltung des OLAF empfiehlt der Ausschuss, dass die vom Amt verbreitete Information kanalisiert wird und den in den Leitlinien festgelegten Kriterien entspricht. Die Empfehlungen E.16 und E.17 der Kommission hinsichtlich der standardisierten Verfahren zur Unterrichtung der Organe, der nationalen Behörden und der Betroffenen sowie der Forderung nach Einrichtung einer Kommunikationsstelle orientieren sich an den Überlegungen des Ausschusses.

III.3. Unabhängigkeit der Untersuchungen (Erwägungsgründe 4, 12, 17 und 18; Artikel 11 und 12 der Verordnung)

Grundlage der Unabhängigkeit ist nach Auffassung des Überwachungsausschusses eine Untersuchungspolitik mit Prioritäten und Kriterien für die Einleitung von Untersuchungen, die nach transparenten Verfahren anhand der Empfehlungen der Organe (Berichte des Rechnungshofs, Entschlüsse des Parlaments, des Rates und der Kommission) sowie der Informationen entwickelt wird, die durch die Auswertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten und der vom OLAF im Rahmen seiner operativen Tätigkeit und von Risikoanalysen erlangten Daten gewonnen werden. Eine solche Politik würde es dem OLAF erlauben, in voller Verantwortung auf der Grundlage von Elementen zu entscheiden, die zuvor transparent festgelegt wurden.

Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Untersuchungen sieht die Verordnung 1073/99 die Einsetzung eines Direktors¹⁸ des OLAF (Artikel 12) und eines Überwachungsausschusses (Artikel 11) vor. Auch der Status der OLAF-Bediensteten¹⁹ könnte hier eine positive Rolle spielen. Der Ausschuss hat insbesondere den Vorschlag wieder aufgegriffen, dass die Untersuchungsbeauftragten vor dem Gerichtshof einen Amtseid ablegen sollten. Dies könnte, wie die Kommission in ihrem Bericht betont, dazu beitragen, die Beweiskraft der Untersuchungsberichte zu erhöhen.

III.4. Sonstige Tätigkeiten des OLAF (Erwägungsgrund 4, 5 und 6; Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 1073/99; Artikel 280 EG-Vertrag)

III.4.1. Operative Tätigkeiten: Zusammenarbeit, Koordinierung, Unterstützung

¹⁸ Siehe Kap. I.3.1 des Dritten Tätigkeitsberichts des Überwachungsausschusses. ABl. C 234 vom 30. September 2002, S.7.

Das OLAF leistet im Namen der Kommission und somit unter deren Verantwortung den Mitgliedstaaten Unterstützung.

Erstens unterstützt das OLAF die Mitgliedstaaten bei Ermittlungen, indem es mit den nationalen Polizei- und Justizbehörden zusammenarbeitet²⁰.

Außerdem kooperiert es mit den nationalen Behörden im Rahmen von Aufgaben, die unter die institutionelle Zusammenarbeit fallen (Kapitel 2 des Berichts der Kommission), für die nach wie vor die Kommission zuständig ist. Was die vor Ort durchgeführten Kontrollen der ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts betrifft, so weist die Kommission darauf hin, dass diese Tätigkeit die Arbeit der anderen Kommissionsdienststellen ergänzt und wegen des Gebots eines rationellen Ressourceneinsatzes für das OLAF keine Priorität sein kann (Abschnitt 1.2.3 des Bewertungsberichts).

Diese wichtigen OLAF-Tätigkeiten entsprechen einem sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission bestehenden Bedarf. Sie müssen allerdings präzisiert und insbesondere von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Untersuchungsfunktion, den externen Untersuchungen und den Vor-Ort-Kontrollen der anderen Kommissionsdienststellen abgegrenzt werden. Dieses Ziel wird von der Serviceplattform verfolgt, die diesen Tätigkeiten die Dimension einer Strategie zur Koordinierung der Betrugsbekämpfungsbearbeitung der Gemeinschaft verleihen sollte.

III.4.2. Legislative und politische Tätigkeiten

Die Kommission weist in ihrem Bewertungsbericht zu Recht darauf hin, dass die Koexistenz von allgemeinen und operativen Aufgaben innerhalb des Amtes Synergieeffekte ermöglicht. Der Überwachungsausschuss hat die Analyse und die Empfehlungen, insbesondere in Kapitel 2 des Berichts, mit Interesse zur Kenntnis genommen. Er weist darauf hin, wie wichtig die Intelligence-Funktion für die Konzipierung einer Betrugspräventionspolitik ist, die noch zu definieren wäre.

IV. Sind die institutionellen Rahmenbedingungen den Zielen angemessen?

Der Ausschuss hat wiederholt die Bedeutung der Synergieeffekte hervorgehoben, die der Gesetzgeber anstrebt, als er ein und dasselbe Organ beauftragte, Untersuchungen

¹⁹ Siehe Kap. I.3.1 des Dritten Tätigkeitsberichts des Überwachungsausschusses. ABl. C 234 vom 30. September 2002, S.8.

²⁰ Artikel 2 Absatz 6 des Beschlusses 352/99.

durchzuführen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts zu koordinieren und die legislative und strategische Arbeit der Kommission in diesem Bereich vorzubereiten. Allerdings sollten die Grenzen dieses Vorgehens und die Probleme aufgezeigt werden, die sich daraus auf den verschiedenen Ebenen ergeben. Der Ausschuss hat außerdem mehrmals auf die Unklarheiten bei der Umsetzung der Bestimmungen hingewiesen, die den institutionellen Rahmen des OLAF bilden, und deren Behebung gefordert²¹. Insbesondere hat der Überwachungsausschuss darauf hingewiesen, dass das OLAF operativ unabhängig ist und gleichzeitig in die Struktur der Kommission eingebunden ist, was dazu führt, dass die Kommission, insbesondere ihr Juristischer Dienst, für etwaige Beschwerden oder Zivilklagen aufgrund von OLAF-Untersuchungen zuständig ist.

Aus dieser Situation erwächst der Kommission ein potenzieller Interessenkonflikt, da sie nicht nur die finanziellen Interessen der Gemeinschaften, sondern zugleich auch ihr Ansehen und das ihrer Beamten und Bediensteten schützen muss.

IV.1. Rechtlicher und budgetärer Status

Damit die Unabhängigkeit der Untersuchungen des OLAF gewahrt bleibt, muss es die Möglichkeit haben, in voller Unabhängigkeit seinen Personal- und Mittelbedarf entsprechend den Prioritäten seiner Untersuchungspolitik zu veranschlagen und der Haushaltsbehörde direkt zu unterbreiten. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass es derartige Prioritäten in voller Transparenz gemäß der Verordnung 1073/99 und dem Beschluss 1999/352 (Stellungnahme des Überwachungsausschusses zum Haushaltsvorentwurf) aufgestellt hat.

Der Überwachungsausschuss hat daher vorgeschlagen, das OLAF in die Liste der Einrichtungen aufzunehmen, die den in Artikel 1 der Haushaltsordnung genannten Organen gleichgestellt sind.

IV.2. Personal

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses 1999/352 übt der Direktor des Amtes die Befugnisse der Anstellungsbehörde aus und legt insbesondere die Einstellungsvoraussetzungen- und -modalitäten fest. Der Ausschuss stellt fest, dass die

²¹ Siehe insbesondere die Empfehlung P3 im Tätigkeitsbericht 1999-2000 und der Vorschlag P3 im Tätigkeitsbericht 2000-2001.

Kommission seinen Standpunkt teilt, wenn sie empfiehlt, "soweit erforderlich unter Beachtung des Statuts und im Sinne der Transparenz intern besondere Modalitäten für die Personalverwaltung festzulegen"²². Damit wäre es möglich, qualitative Verbesserungen bei den Einstellungen zu erzielen, dem Personal einen stabilen Laufbahnrahmen zu bieten und die Statusunterschiede beim Personal objektiv zu begründen. In diesem Zusammenhang muss auf die Bedeutung von Artikel 6 des Beschlusses 352/99 hingewiesen werden. Er sieht vor, dass der Direktor die besonderen Bestimmungen für die Einstellung von Zeitbediensteten des OLAF festlegt. Damit kann er den mit der Untersuchungsfunktion verbundenen Tätigkeiten die vom Gesetzgeber gewollte Priorität einräumen: er schafft die Bedingungen dafür, dass die eingestellten Personen über das nötige Fachwissen verfügen, strikt unabhängig sind und nur die Aufgaben wahrnehmen, für die sie eingestellt wurden.

IV.3. Kommunikation

Das OLAF hat einen eigenständigen Dienst für Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet und praktiziert gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien eine aktive Kommunikationspolitik. Nach Ansicht des Ausschusses ist Kommunikationspolitik, so wichtig sie auch sein mag, doch von untergeordneter Bedeutung. Sie sollte einen gewissen Umfang nicht überschreiten, da die Gefahr besteht, dass die Grundrechte verletzt und das Ansehen der Organe, ihrer Mitglieder, Beamten und Bediensteten beschädigt werden.

Der Ausschuss ist allerdings der Ansicht, dass das Amt dringend die einschlägigen Leitlinien umsetzen sollte, die auf seine Empfehlung hin ausgearbeitet wurden. Damit stimmt er mit der Empfehlung 17 der Kommission überein²³.

IV.4. Beziehungen zu den Partnereinrichtungen: Europol, Eurojust

Laut Artikel 2 Absatz 6 des Beschlusses 1999/352 ist das Amt direkter Ansprechpartner der Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten. In dieser Eigenschaft sollte es besondere Beziehungen zu Europol und Eurojust pflegen. Weil diese Beziehungen Auswirkungen haben können für die Unabhängigkeit des Amtes hat der Ausschuss nach

²² Empfehlung Nr.°15.

einem Meinungsaustausch mit dem zuständigen Mitglied der Kommission mehrere Empfehlungen zum Gegenstand und zur Art dieser Beziehungen ausgesprochen. Er hat dabei bedacht, dass die Zuständigkeitsbereiche dieser Einrichtungen sich nicht decken und die Beziehungen sich auf einen gemeinsamen Nenner, nämlich die Untersuchungstätigkeiten zum Schutz der finanziellen Interessen, beschränken. Außerdem hat der Überwachungsausschuss darauf hingewiesen, dass diese Beziehungen an die institutionellen Entwicklungen angepasst werden müssen.

Schließlich ist er der Ansicht, dass die Architektur dieser Beziehungen in das Projekt der Serviceplattform einbezogen werden sollte.

IV.5. Status des Überwachungsausschusses

Die Option eines unabhängigen Überwachungsausschusses ist nur als Übergangslösung denkbar. Außerdem wäre es sinnvoll, einige redaktionelle Unklarheiten, die zu äußerst engen Auslegungen geführt haben, zu beseitigen. So sollte klar herausgestellt werden, dass der Überwachungsausschuss kein Ausschuss der Kommission, sondern ein unabhängiges Gremium ist, das allen Organen berichtet. Der Status seiner Mitglieder muss unter diesem Aspekt präzisiert werden. Seine Arbeitsweise und sein Sekretariat dürfen nicht von den kontrollierten Organen kontrolliert und es müssen ihm die Mittel zur Wahrung seiner Unabhängigkeit in diesen Bereichen an die Hand gegeben werden. Schließlich teilt der Ausschuss die Ansicht der Kommission, dass "die Kommission und der Überwachungsausschuss diese Probleme unter Beachtung der Rechtsvorschriften konstruktiv und pragmatisch lösen sollen"²⁴.

V. Schlussfolgerungen

Nach nunmehr dreijähriger Tätigkeit des OLAF zeigt sich, dass die Bestimmungen der Verordnung 1073/99 und die von der Haushaltsbehörde bereitgestellten Ressourcen für Fachpersonal noch nicht vollständig die erwartete Wirkung entfaltet haben²⁵. Es gilt also, sie vollständig umzusetzen. Erst dann kann ihre Effizienz beurteilt und gegebenenfalls eine Anpassung oder Ausweitung der Aufgaben des Amtes erwogen

²³ "Die Kommission empfiehlt die Einrichtung einer Kommunikationsstelle im Amt, die die Kommunikationspolitik des Amtes in die Praxis umsetzt und den Direktor auf der Grundlage der Leitlinien des Amtes unterstützt."

²⁴ Bewertungsbericht der Kommission, S. 48.

²⁵ damit die, wie in der Einleitung herausgestellt, wichtigste Neuerung, nämlich die Untersuchungsfunktion, Gestalt annimmt.

werden. Eine Änderung der Verordnung, die auf jeden Fall erforderlich sein wird, wenn politische Lösungen erarbeitet worden sind, wäre nach Ansicht des Ausschusses derzeit verfrüht, zumal nun, da die Union ihre Erweiterung um zehn weitere Mitglieder beschlossen hat, zu bewerten sein wird, inwieweit das Amt in der Lage ist, die ihm vom Gesetzgeber zugewiesenen Aufgaben unter derart radikal geänderten Bedingungen zu erfüllen.

Die Organisation der Untersuchungsfunktion verfolgt das Ziel, Effizienz und Schutz der Rechte des Einzelnen gleichermaßen zu stärken. Damit deren Unabhängigkeit und Effizienz gewährleistet ist, muss sie in der Struktur und den Methoden unbedingt klar herausgestellt werden²⁶. Sodann können über das Projekt der Serviceplattform Synergien mit anderen Funktionen herbeigeführt werden. Vor allem aber wird es möglich sein, anhand von untersuchungspolitischen Prioritäten diese Funktion als Teil des Tätigkeitsprogramms des Amtes rationell zu steuern und zu diesem Zweck auf die Intelligence-Funktion zurückzugreifen. Ergänzend dazu könnte eine Personalpolitik dazu beitragen, Ressourcen und Prioritäten besser aufeinander abzustimmen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Einstellung von Spezialisten in Polizeiangelegenheiten und Strafsachen sowie die Strukturen, die eingeführt wurden, damit die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele realisiert werden können, noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet haben; die Bilanz der neu geschaffenen Untersuchungsfunktion des OLAF muss durch das Potenzial dieser Strukturen (Referat "Richter und Staatsanwälte", Intelligence, Serviceplattform) vervollständigt werden. Sobald diese Strukturen Wirkungen gezeitigt haben, müssen sie auf ihre Effizienz überprüft werden, um festzustellen, ob die Verordnung 1073/99 angepasst werden kann oder muss. Nach Auffassung des Ausschusses muss diese Bewertung bereits Anfang 2004 auf der Grundlage eines Verwaltungsaudits in Angriff genommen werden.

Die Maßnahmen, die das OLAF bisher zum Schutz der Grundrechte getroffen hat, reichen nicht aus, um die Ziele im Erwägungsgrund 10 der Verordnung 1073/99 verwirklichen zu können. Weil es an genauen Verfahrensregeln fehlt, birgt die derzeitige Funktionsweise des OLAF ein nicht unerhebliches Risiko für den Schutz der Grundrechte der von einer Untersuchung betroffenen Personen. Da es sich in den meisten Fällen um Beamte, Bedienstete oder Mitglieder der Gemeinschaftsorgane oder -einrichtungen handelt, steht hier auch der Status des europäischen öffentlichen Dienstes auf dem Spiel, denn die Beziehung zwischen diesen Personen und den Organ bzw.

²⁶ Die Kommission empfiehlt, dem OLAF die rechtlichen und organisatorischen Mittel an die Hand zu geben, die es für diese neue Funktion benötigt, und sämtliche Tätigkeiten um diese Funktion herum zu gruppieren (Empfehlungen 6,7 und 11).

Einrichtungen wird durch die Unsicherheiten nicht hinlänglich kontrollierter Verfahren beeinträchtigt. Die Reform der Funktionsweise des OLAF ist also nicht nur unter dem Aspekt des Schutzes der Grundrechte, sondern auch der Reform des Beamtenstatuts dringend geboten²⁷.

Zu diesem Zweck muss das OLAF rasch die Empfehlungen des Überwachungsausschusses umsetzen und sich Verfahrensregeln für die Untersuchungen geben, die die Anwendung der Verordnung, die Achtung der Grundrechte sowie die Anwendung der nationalen Verfahren zwingend vorschreiben, damit zum einen gewährleistet ist, dass die Grundsätze und Vorschriften über die Zulässigkeit von Beweismitteln berücksichtigt und die Grundrechte beachtet werden und zum andern Berichte mit Empfehlungen erstellt werden, die der Finalität der Untersuchungen gerecht werden. Es wäre gut, wenn diese Verfahrensregeln dem Überwachungsausschuss zwecks Erteilung seiner Zustimmung vorgelegt würden.

Da außerdem die in Artikel 14 der Verordnung 1073/99 angekündigte Statusänderung zur Regelung der Probleme der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungshandlungen des OLAF nicht erfolgt ist, gibt es auch noch keine umfassende interinstitutionelle Lösung für das Problem der Verknüpfung der OLAF-Untersuchungen mit den Verfahren der Haftbarmachung der Beamten und Bediensteten. (die MoU können nur als vorläufige Teillösungen angesehen werden.)

Schließlich würde die Einbindung des Referats "Richter und Staatsanwälte" in die Leitung und Kontrolle der Untersuchungen sowie seine Inanspruchnahme als Streitsachendienststelle dazu beitragen, die Rechtmäßigkeit und Effizienz der Untersuchungen zu fördern.

²⁷ Die Kommission befasst sich in diesem Zusammenhang mit der Frage der Verknüpfung zwischen den Untersuchungen des OLAF und den Disziplinarverfahren. Sie sollte dann die Frage der effektiven Anwendung von Artikel 4 ihres Beschlusses vom 2. Juni 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen regeln: Recht der Beamten und Bediensteten auf Stellungnahme zu dem sie betreffenden Sachverhalt, bevor Schlussfolgerungen formuliert werden, in denen sie namentlich genannt werden.

Zur Rechtsstellung des OLAF: Zunächst müssen die mit der Untersuchungsfunktion verbundenen Tätigkeiten in der Struktur deutlich erkennbar gemacht werden, um die Beziehungen zwischen dem Amt und der Kommission zu klären. Insbesondere muss bedacht werden, dass Untersuchungen mit straf- oder disziplinarrechtlicher Finalität nicht von einem Dienst durchgeführt werden können, der mit der Kommission gleichgesetzt werden könnte. Angemessen wäre der in Artikel 174 der Haushaltsordnung vorgesehene Status eines Europäischen Amtes, besser wäre es jedoch, wenn die in Artikel 1 Absatz 2 der Haushaltsordnung festgeschriebene Gleichstellung mit den Organen der Gemeinschaft auf das OLAF angewandt würde. Denn dies entspräche seinem Charakter als Untersuchungsorgan und würde es ihm erlauben, den für die Wahrnehmung dieser Untersuchungsfunktion erforderlichen Personal- und Mittelbedarf autonom und verantwortlich bei der Haushaltsbehörde anzumelden. Was die Beziehungen des OLAF zu sämtlichen anderen Organen betrifft, so dürfte die klare Trennung zwischen der unabhängigen Untersuchungsfunktion und den anderen Funktionen, die es im Namen der Kommission wahrnimmt, es ermöglichen, die jeweiligen Verantwortlichkeiten mit Blick auf die verschiedenen Tätigkeiten des OLAF (operative, legislative und politische Tätigkeiten, Kommunikation und Information) zu präzisieren.