

Amtsblatt der Europäischen Union

C 202

Ausgabe in
deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

48. Jahrgang

18. August 2005

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	Rechnungshof	
2005/C 202/01	Sonderbericht Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), zusammen mit den Antworten der Kommission	1
2005/C 202/02	Stellungnahme Nr. 6/2005 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)	33

DE

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 1/2005

zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF),
zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz des EG-Vertrags)

(2005/C 202/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS		2
ZUSAMMENFASSUNG	I-XI	3
EINLEITUNG	1-11	4
Auftrag des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)	1-5	4
Organisation des Amtes	6-7	5
Prüfung des Hofes	8-11	5
UNTERSUCHUNGEN DES OLAF	12-43	6
Verfahren im Zusammenhang mit den Untersuchungen	12-17	6
Festlegung der Prioritäten für die Untersuchungsfunktion	18-19	7
Evaluierungsphase	20-22	7
Untersuchungsphase	23-29	8
Follow-up-Phase	30-32	9
Qualitätskontrollverfahren	33-43	9
Das OLAF-Handbuch	34	9
Überwachung der Verwaltung der Untersuchungen	35-37	10
Internes Audit	38-39	10
Der OLAF-Exekutivausschuss	40-41	10
Tätigkeitsberichte	42-43	11
BEITRAG DER OLAF-DIENSTE ZUR UNTERSUCHUNGSFUNKTION DES AMTES	44-65	11
Einleitung	44	11
Intelligence, operationelle Strategie und Informationsdienst	45-50	11
Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten	51-55	12

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Dem Direktor des Amtes unmittelbar unterstellte Referate	56-61	12
Das Referat „Richter und Staatsanwälte“	57-58	12
Mit der Fortbildung und der Unterstützung der Kandidatenländer betrautes Referat	59-60	13
Das Referat „Haushalt und Personal“	61	13
Personalressourcen	62-65	13
ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSS	66-72	14
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	73-94	15
Effizienz und Wirksamkeit der Untersuchungen	74-88	15
Einsatz der Ressourcen zur Unterstützung der Untersuchungen	89-92	17
Beziehungen zwischen dem OLAF und dem Überwachungsausschuss	93	17
Neuausrichtung des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion	94	18
ANHANG I: OLAF-Organisationsplan		19
ANHANG II: Wichtigste im Verlauf der Prüfung festgestellte Mängel		20
Antworten der Kommission		21

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFIS	Betrugsbekämpfungs-Informationssystem
ANS	Abgeordnete nationale Sachverständige
CMS	Case Management System
ECR	Electronic Case Register
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
GD	Generaldirektion
IDOC	Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
UCLAF	Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung

ZUSAMMENFASSUNG

- I. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) trat im April 1999 die Nachfolge der Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) an, wobei sein Status gestärkt und sein Mandat auf sämtliche Organe und Einrichtungen der Europäischen Union erweitert wurde. Die Einrichtung des Amtes ist vor allem angesichts des chaotischen Zustandes der ihm hinterlassenen Akten ein mühsames Unterfangen gewesen. Erst Ende 2003 begannen sich die Auswirkungen seiner Umstrukturierung bemerkbar zu machen. Mitte 2004 allerdings wiesen zahlreiche verwaltungstechnische Aspekte der Untersuchungen noch immer Verbesserungsbedarf auf.
- II. Die Zwitterstellung des Amtes, das in seinen Untersuchungen zwar unabhängig, jedoch bezüglich seiner anderen Funktionen der Kommission unterstellt ist, hat die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion nicht gefährdet. Durch die Zuordnung des Amtes zur Kommission konnte es nicht nur eine breite administrative und logistische Unterstützung in Anspruch nehmen, sondern sich auch die für die Kommissionsdienststellen geltenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung zunutze machen. Es erscheint somit nicht sinnvoll, eine Statusänderung des Amtes ins Auge zu fassen ⁽¹⁾.
- III. Die Ressourcen des Amtes gestatten ihm, allen bei ihm eingehenden ernstzunehmenden Meldungen nachzugehen. Unter diesen Bedingungen sind die Prioritäten, die sich das Amt für seine Untersuchungspolitik setzt, theoretischer Natur.
- IV. Das Amt unterscheidet in unzureichender Weise zwischen (internen oder externen) Untersuchungen sowie Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeiten. Da sich die Arbeiten in jedem dieser Fälle wesentlich voneinander unterscheiden, beeinträchtigt ihre mangelnde Abgrenzung das Ressourcenmanagement.
- V. Wenn die Einrichtung einer Kanzlei und eines EDV-gestützten Systems für die Verwaltung der Untersuchungsakten auch eine bessere Erfassung der operationellen Tätigkeiten und eine Klärung der Zuständigkeiten mit sich brachte, so war die von der Managementebene ausgeübte Aufsicht unzulänglich, was erhebliche Verzögerungen bei der Bearbeitung der Akten, die Vorlage von wenig schlüssigen Berichten und schwer erkennbare Ergebnisse zur Folge hatte. Um nicht gerechtfertigte Verzögerungen zu vermeiden, sollten bei der Einleitung von Untersuchungen zeitliche Vorgaben gemacht werden.
- VI. Vorbereitung und Follow-up der Untersuchungen sind zu häufig in einem rudimentären Stadium geblieben. Die Ermittler konnten sich hinsichtlich der zu erhebenden Beweise und der einzusetzenden Mittel auf lediglich vage formulierte Ziele stützen. Mit Ausnahme des Zollsektors ist die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Bereich, in dem noch erhebliche Bemühungen sowohl bezüglich der direkten Verwaltung als auch bezüglich der geteilten Verwaltung mit den Mitgliedstaaten erforderlich sind.
- VII. Zwar haben die Berichterstattungsverfahren in jüngster Zeit eine Verbesserung erfahren, doch beziehen sich die Informationen eher auf das Volumen der unternommenen operationellen Tätigkeiten und weniger auf die tatsächlich erzielten Ergebnisse, sei es unter dem Gesichtspunkt der Wiedereinziehung unterschlagener Beträge oder der disziplinar- oder strafrechtlichen Sanktionen, die in Betrugsfällen verhängt wurden. Das auf aussagekräftigen Indikatoren basierende System für die Messung der Ergebnisse muss noch ausgebaut werden.
- VIII. Die im Jahre 2001 beschlossenen Maßnahmen mit dem Ziel, das Amt mit dem für die Ausübung der Ermittlerfunktion geeigneten Personal auszustatten, sind ausgereizt. Der hohe Anteil von Bediensteten, deren Verträge nach einer bestimmten Laufzeit (sechs bis acht Jahre je nach Einzelfall) nicht mehr verlängerbar sind, wird fortan einer Konsolidierung des Fachwissens im Wege stehen. In diesem Zusammenhang sind die Bemühungen des Amtes um Fortbildungsmaßnahmen unzureichend.
- IX. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungen und der Einhaltung der Grundrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen ist nicht auf unabhängige Weise sichergestellt. Es zeigt sich, dass das Fehlen einer kodifizierten Regelung für Untersuchungen eine Quelle von Rechtsstreitigkeiten ist. Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften erwiesen sich als unzulänglich.

⁽¹⁾ Siehe Bericht der Kommission — Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (Artikel 15), KOM(2003) 154 endg. vom 2. April 2003.

X. Die Beziehungen zwischen dem Amt und seinem Überwachungsausschuss gestalten sich schwierig. Die Aspekte der Verordnungen und Beschlüsse, welche die Verwaltungs- und Führungsstruktur („Governance“) des Amtes betreffen, bedürfen einer eingehenden Überarbeitung.

XI. Will man vermeiden, dass die Tätigkeit des Amtes zu sehr von Aufgaben in Anspruch genommen wird, welche — wenn auch mit der Betrugsbekämpfung in Verbindung stehend — die Untersuchungen jedoch nicht direkt betreffen, und will man gewährleisten, dass alle Ressourcen für eine wirksame Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union eingesetzt werden, müssen die dem Amt übertragenen Aufgaben grundlegend überprüft werden. Eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion würde einen besseren Ressourceneinsatz, insbesondere mit Blick auf die Einleitung gezielter Untersuchungen, in als besonders betrugsträchtig geltenden Bereichen ermöglichen.

EINLEITUNG

Auftrag des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

1. Mit der Einrichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) ⁽¹⁾ wollten die Organe der Europäischen Gemeinschaften die Wirksamkeit der Bekämpfung rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union erhöhen. Dem Amt wurden daher im Vergleich zu seinen Vorgängereinrichtungen ⁽²⁾ neue Befugnisse übertragen. Insbesondere erhielt das OLAF den Auftrag, in allen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union Verwaltungsuntersuchungen durchzuführen. Die Untersuchungsfunktion wurde dadurch gestärkt, dass dem Amt bei der Ausübung seiner Tätigkeit volle Unabhängigkeit gewährleistet wurde. Diese Unabhängigkeit sollte durch die Einsetzung eines Überwachungsausschusses gefestigt werden, der sich aus Persönlichkeiten zusammensetzt, die keinem EG-Organ angehören. Der Direktor des Amtes, der seine Tätigkeit im März 2000 aufnahm, ist befugt, die Bediensteten seiner Dienststellen zu ernennen. Dies müsste ihm gestatten, dem besonderen Bedarf des Amtes im Untersuchungsbereich besser zu entsprechen.

2. Unter gleichzeitiger Betonung der Bedeutung der Untersuchungsfunktion des OLAF (siehe Ziffer 12) übertrug die Kommission dem Amt außerdem eine breite Palette von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union ⁽³⁾. Zu diesen Tätigkeiten, die das OLAF teilweise als so genannte „Serviceplattform“ zusammenfasste, gehören:

- a) die von der Kommission den Mitgliedstaaten im Bereich der Betrugsbekämpfung gewährte Unterstützung;
- b) die Entwicklung einer Betrugsbekämpfungsstrategie im Rahmen seiner Politik zum Schutz der finanziellen Interessen (Artikel 280 des Vertrags);

⁽¹⁾ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20); Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1).

⁽²⁾ Task-force „Koordinierung der Betrugsbekämpfung“ (bis 1987), Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF: 1987-1999). Siehe zu diesem Thema den Sonderbericht des Hofes Nr. 8/98 (ABl. C 230 vom 22.7.1998), dessen Schlussfolgerungen die Überlegungen befruchteten, die zur Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung führten.

⁽³⁾ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission, Artikel 2 Absätze 3 bis 7. Im Rahmen der Tätigkeiten in Verbindung mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union übertrug die Kommission dem OLAF die Federführung in Bezug auf 31 der 37 Maßnahmen ihres Aktionsplans.

- c) die Vorbereitung von Rechtssetzungsinitiativen der Kommission im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung;
- d) die Entwicklung der für die Betrugsbekämpfung erforderlichen Instrumente;
- e) die Informationssammlung und -auswertung;
- f) die technische Unterstützung der anderen Dienste oder Organe der Europäischen Gemeinschaften sowie der vom Schutz der finanziellen Interessen betroffenen nationalen Behörden, insbesondere in Fortbildungsangelegenheiten.

In den Rechtsvorschriften ist keinerlei Kriterium hinsichtlich der Prioritätenfolge dieser verschiedenen Tätigkeiten festgelegt.

3. Das Amt ist in einem komplexen interinstitutionellen Rahmen tätig und steht im Mittelpunkt eines Gefüges weiterer direkt oder indirekt mit der Betrugsbekämpfung befasster Stellen. Die Aufgaben dieser einzelnen Stellen sind nicht immer klar voneinander abgegrenzt, was zugleich die Gefahr von Überschneidungen als auch von Lücken birgt. Diese Stellen lassen sich in drei Untergruppen auflgliedern:

- a) Stellen in den Mitgliedstaaten oder Drittstaaten wie Polizeibehörden, Justizbehörden oder Betrugsbekämpfungsstellen;
- b) auf Gemeinschaftsebene eingerichtete Stellen wie das Untersuchungs- und Disziplinaramt (IDOC) ⁽⁴⁾, interne Auditstellen in den einzelnen Organen, der Bürgerbeauftragte, die Kontrollreferate in den operationellen Dienststellen der Kommission oder auch der Überwachungsausschuss des OLAF;
- c) sonstige zwischenstaatliche Einrichtungen, die mit der Bekämpfung der Kriminalität betraut wurden, wie Eurojust oder Europol.

⁽⁴⁾ Zwecks Durchführung von Untersuchungen und Disziplinarverfahren der Kommission im Februar 2002 eingerichtetes Amt (IDOC: Investigation and Discipline Office of the Commission). Die Beziehungen zwischen dem Amt und dem IDOC sollten durch eine Vereinbarung geregelt werden, die immer noch in der Ausarbeitung befindlich ist.

4. Da die Verwaltung von rund 80 % der Ausgaben der Europäischen Union den Mitgliedstaaten übertragen ist, muss das Amt aus offensichtlichen Gründen der Effizienz mit den mitgliedstaatlichen Behörden (Polizei, Zoll, Justizbehörden usw.) eng zusammenarbeiten. Diese Notwendigkeit erhöht die Komplexität seiner Aufgabenstellung. Darüber hinaus obliegt es den Mitgliedstaaten, gegebenenfalls Strafverfahren einzuleiten. Überdies erschwert die Vielfalt der nationalen Justizsysteme noch zusätzlich die Tätigkeit des Amtes.

5. Obgleich es sich beim OLAF um eine neue Einrichtung handelt, musste das Amt die von der UCLAF eingeleiteten Vorgänge weiterverfolgen. Das Amt übernahm daher rund 1 400 bereits laufende Fälle ⁽¹⁾, was in Anbetracht der chaotischen Verwaltung eines Großteils dieser Untersuchungen eine schwere Bürde darstellte ⁽²⁾. Gleichzeitig ist das Personal der UCLAF dem Amt als Ganzes zugewiesen worden, was bis zur Umstrukturierung des Stellenplans von 2001 den Handlungsspielraum des neuen Direktors einschränkte ⁽³⁾.

Organisation des Amtes

6. Das Amt ist einem ambivalenten Status unterworfen: Zwar ist es bei seiner Untersuchungstätigkeit unabhängig, doch im Hinblick auf seine anderen Aufgaben der Kommission unterstellt. Diese Zwitterstellung, welche die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion keineswegs gefährdete, weist verschiedene Vorteile auf. Unter rechtlichen Gesichtspunkten konnte das Amt als Dienst der Kommission die dieser übertragenen Befugnisse nutzen, insbesondere bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe verschiedener allgemeiner und sektorbezogener Verordnungen ⁽⁴⁾. Die Zuordnung zur Kommission erleichterte außerdem die tagtägliche Funktionsweise des Amtes, indem es auf die verwaltungstechnische Unterstützung der allgemeinen Dienststellen der Kommission zurückgreifen konnte.

7. Der OLAF Organisationsplan von Mai 2004 ist als *Anhang I* beigefügt. Seit 2001 verfügt das Amt über einen Stellenplan von rund 300 Planstellen, was gegenüber UCLAF eine Verdopplung des Personalbestandes bedeutet ⁽⁵⁾. Im Jahre 2004 umfasste die Direktion „Untersuchungen“ (Direktion B) 126 Ermittler ⁽⁶⁾ und 13 Verwaltungsbedienstete. Die restlichen 193 Planstellen entfallen auf die anderen Dienststellen des Amtes, die Direktion „Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten“ (Direktion A) und die Direktion „Intelligence, operationelle Strategie und Informationsdienst“ (Direktion C).

⁽¹⁾ Siehe Tabelle Nr. 3 der Zusatzbewertung der Tätigkeiten von OLAF, SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004. Nach dieser Tabelle waren zum 30. Juni 2004 noch neun Fälle offen, und 280 Fälle befanden sich in der Follow-up-Phase.

⁽²⁾ Siehe Ziffer 1.6 des Sonderberichts Nr. 8/98 (ABl. C 230 vom 22.7.1998).

⁽³⁾ Siehe Ziffer 7.42 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

⁽⁴⁾ Beispielsweise Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates (ABl. C 312 vom 23.12.1995, S. 1) über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2) hinsichtlich der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, oder spezifische Verordnungen im Zusammenhang mit den Eigenmitteln, Strukturfonds, den Europäischen Entwicklungsfonds usw..

⁽⁵⁾ Anfang 1999 verfügte die UCLAF über einen Stellenplan von 149 Planstellen.

⁽⁶⁾ Davon 13 abgeordnete nationale Sachverständige (ANS).

Prüfung des Hofes

8. Ziel der Prüfung war die qualitative Beurteilung der Verwaltung des Amtes auf dem Gebiet der Untersuchungen, indem bewertet wird:

- a) wie das Amt seinem Untersuchungsauftrag gerecht wurde und
- b) welche Beiträge die einzelnen Dienststellen des Amtes mit Blick auf die Untersuchungsfunktion leisteten.

Da die Angaben zu den konkreten aufgrund der OLAF-Untersuchungen eingeleiteten Folgemaßnahmen nicht zuverlässig genug waren, kann die Effizienz der Arbeitsweise des Amtes nicht abschließend beurteilt werden.

9. Der Bericht des Hofes ergänzt die von der Kommission im April 2003 erstellte Bewertung, die im Wesentlichen dem rechtlichen Rahmen der Tätigkeiten des Amtes galt ⁽⁷⁾. Ferner stellt der vorliegende Bericht die Ergänzung einer mehr den quantitativen Aspekten gewidmeten Bewertung dar, welche die Kommission im Oktober 2004 vorlegte ⁽⁸⁾.

10. Hinsichtlich der Untersuchungen waren Ausgangspunkt der im Zeitraum von April bis Oktober 2004 durchgeführten Prüfung frühere Bemerkungen des Hofes ⁽⁹⁾. Die Prüfung bezog sich auf die Systeme, Strukturen und Vorschriften in Verbindung mit dem Personal. Außerdem wurde die Tätigkeit der Dienststellen des Amtes, die nicht direkt mit Untersuchungen betraut sind, einer Überprüfung unterzogen. Obwohl im Verlauf dieser Prüfung die jüngste Organisation des Amtes und eine Stichprobe von 117 Ende 2003 durchgeführten oder abgeschlossenen operativen Aktivitäten analysiert wurden, war das Amt zu diesem Zeitpunkt noch mit der endgültigen Abwicklung zahlreicher von seinem Vorgänger auf den Weg gebrachter Vorgänge befasst, so dass die im Zeitraum 2002-2003 in Angriff genommenen Umstrukturierungsmaßnahmen gerade erst anfangen, erste Ergebnisse zu zeigen. Aus *Anhang II* sind die während der Prüfung festgestellten Mängel ersichtlich.

11. Dieser Bericht wurde zu einem Zeitpunkt erstellt, als die Kommission eine Änderung der Verordnung über die Untersuchungen von OLAF vorschlug ⁽¹⁰⁾. Der Hof legte zu diesem Vorschlag eine Stellungnahme vor, in der die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Prüfung berücksichtigt sind.

⁽⁷⁾ Gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vorgelegte Bewertung.

⁽⁸⁾ Zusatzbewertung der Tätigkeiten von OLAF, SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004.

⁽⁹⁾ Insbesondere Sonderbericht Nr. 8/98 (ABl. C 230 vom 22.7.1998) und die Bemerkungen im Kapitel 7 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

⁽¹⁰⁾ KOM(2004) 103 endgültig vom 10.2.2004.

UNTERSUCHUNGEN DES OLAF

Verfahren im Zusammenhang mit den Untersuchungen

12. Neben den Koordinierungstätigkeiten wird in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 zwischen externen Untersuchungen (Artikel 3) und internen Untersuchungen (Artikel 4) unterschieden. Das Amt seinerseits ordnet die Fälle unter fünf Kategorien ein:

- a) interne Untersuchungen (d. h. Untersuchungen wegen Korruptionsverdacht innerhalb der Organe und sonstigen gleichgestellten Einrichtungen);
- b) externe Untersuchungen (direkte Untersuchungen bei Dritten, deren Tätigkeit in Verbindung mit den Vorgängen des Gemeinschaftshaushalts steht);
- c) Amtshilfe (Unterstützung der nationalen Behörden im Rahmen von Strafverfahren);
- d) Koordinierung (Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Ermittlungen, die sich auf mehrere Länder erstrecken);
- e) Monitoring-Fälle (es handelt sich darum, dem Amt bei bedeutenden Fällen die Möglichkeit zu geben, zu verfolgen, ob die Mitgliedstaaten ihren Pflichten gemäß Artikel 280 des Vertrags nachkommen).

13. Die in der aktiven Untersuchungsphase befindlichen Fälle (475 zum 30. September 2004) umfassen Untersuchungen im eigentlichen Sinne (252) sowie Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeiten (223). Koordinierungstätigkeiten fallen insbesondere im Bereich der Einnahmen und Ausgaben der geteilten Verwaltung an. So befanden sich unter den 23 in den Zoll- und Handelssektoren zwecks Prüfung herangezogenen Fällen vier vom OLAF durchgeführte Untersuchungen.

14. Diese Verquickung von Untersuchungen und Koordinierungs- bzw. Unterstützungstätigkeiten innerhalb derselben Referate der Direktion „Untersuchungen“ beeinträchtigt das Ressourcenmanagement. So unterscheidet sich die Rolle des Amtes wesentlich je nach dem, welcher der beiden Fälle betroffen ist. Bei den Untersuchungen muss jede Verfahrensstufe dokumentiert, begründet und so erfasst werden, dass die Akte vor den Justizbehörden eventuell als Beweis dienen kann. Bei den Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeiten ist das Amt gefordert, den nationalen Behörden rasche und effektive Hilfe zu leisten, ohne strengen Verfahrenszwängen unterworfen zu sein. In diesen Fällen erscheint der Rückgriff auf Untersuchungsverfahren nicht immer angemessen, und es werden Ressourcen in Anspruch genommen, die für Untersuchungen eingesetzt werden könnten. Außerdem besteht die Gefahr, dass es zu Aufgabenüberschneidungen mit den für Folgemaßnahmen zuständigen Referaten kommt.

15. Das Amt kann lediglich Verwaltungsuntersuchungen durchführen. Damit kann es keine Handlungen vornehmen, die polizeiliche Befugnisse erforderlich machen. Obwohl das OLAF beispielsweise in den Firmenräumen von Wirtschaftsteilnehmern Kopien von Dokumenten anfertigen kann, so darf das Amt nicht das Haus oder die Wohnung der entsprechenden Eigentümer oder

des Firmenpersonals durchsuchen, selbst wenn dort wichtige Beweise vermutet werden. Auch hat das Amt keinen Zugang zu den Bankkonten eines Wirtschaftsteilnehmers oder einer Privatperson, auch wenn es sich um einen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften handelt. Es bestehen damit klare Schranken hinsichtlich der Untersuchungshandlungen, welche das Amt vornehmen kann, die Einfluss auf das Ausmaß seiner Schlussfolgerungen haben. Überdies kann die Untersuchungsphase in der Praxis in ihrer Wirksamkeit beschränkt sein, wenn die Mitgliedstaaten dem Amt die geforderte Unterstützung verweigern.

16. Untersuchungen des Amtes werden im Allgemeinen eingeleitet, wenn Meldungen von Dritten eingehen. Es handelt sich hierbei um Meldungen, die von den Kommissionsdienststellen, den anderen EU-Organen, den Behörden der Mitgliedstaaten sowie von Bürgern und Wirtschaftsteilnehmern übermittelt werden. Nach Eingang derartiger Hinweise wird in den Registern des Amtes eine neue Akte angelegt⁽¹⁾. Die darauf folgende Untersuchungstätigkeit gliedert sich in drei große Phasen:

- a) eine Evaluierungsphase, die in einen kurzen Bericht der Direktion „Untersuchungen“ mündet⁽²⁾, in dem vorgeschlagen wird, eine Untersuchung einzuleiten, wenn sich die eingegangenen Vorwürfe als stichhaltig genug erweisen⁽³⁾. Der Evaluierungsbericht wird einem Exekutivausschuss, der sich aus Vertretern der in die Untersuchungen des Amtes einbezogenen Referate zusammensetzt, zur Stellungnahme vorgelegt. Anschließend entscheidet der Direktor des Amtes, ob eine Untersuchung einzuleiten ist. Zum 30. September 2004 befanden sich 194 Fälle in der Evaluierungsphase (siehe *Tabelle 1*);
- b) eine Untersuchungsphase, in deren Verlauf der Fall geprüft wird, wobei grundsätzlich sowohl die belastenden als auch die entlastenden Fakten nach den im Handbuch des Amtes festgelegten Verfahren ermittelt werden. Nach Abschluss ihrer Arbeiten legen die Ermittler dem Exekutivausschuss einen Berichtsentwurf vor. Der Exekutivausschuss äußert sich dann dazu, ob die Akte den Justizbehörden oder Disziplinarinstanzen zu übermitteln, ein Follow-up zwecks Wiedereinziehung vorzusehen oder aber die Akte als erledigt einzustufen ist. Der Direktor trifft seine Entscheidung auf der Grundlage der Stellungnahme des Exekutivausschusses. Zum 30. September 2004 befanden sich 475 Fälle in der aktiven Untersuchungsphase;
- c) eine dritte Phase — außerhalb der Direktion „Untersuchungen“ stattfindend — gilt eventuell dem Follow-up der den Justizbehörden übermittelten Fälle sowie den Fällen, welche die Wiedereinziehung von Mitteln erforderlich machen. Zahlreiche Fälle werden ohne Follow-up abgeschlossen. Zum 30. September 2004 befanden sich 649 Fälle in der Follow-up-Phase.

⁽¹⁾ Case Management System (CMS).

⁽²⁾ Die typischen Rubriken der Evaluierungsberichte lauten: 1. Hintergrund; 2. Vorwürfe; 3. Zuverlässigkeit, Quelle und Wahrscheinlichkeit der Hinweise; 4. Zuständigkeit von OLAF; 5. möglicher Ansatz; 6. finanzielle Auswirkungen und Aussichten für die Wiedereinziehung; 7. Rangstufe; 8. Vorschlag für einen Arbeitsplan; 9. Ressourcenzuweisung.

⁽³⁾ Erweist sich ein Vorwurf als so wenig fundiert, dass sich selbst eine Evaluierung erübrigt, werden die Akten als erledigt eingestuft (*prima facie non case*).

Tabelle 1

Zahl der Fälle je Phase (Stand: Ende September 2004)

Durchführungsphasen Sektoren	Zahl der Fälle in der Evaluierungsphase	Zahl der Fälle in der Untersuchungsphase	Zahl der Fälle in der Follow-up-Phase
Korruptionsbekämpfung	28	57	48
Direkte Ausgaben	33	42	78
Außenhilfen	53	81	84
Landwirtschaft	21	86	59
Strukturfonds	41	48	202
Zölle	18	161	178
Insgesamt	194	475	649

Quelle: Case Management System OLAF, statistische Angaben zum 30.9.2004.

17. Die Einrichtung des Case Management Systems (CMS) durch das Amt im Jahre 2002 ermöglichte eine bessere Erfassung der Untersuchungen ⁽¹⁾. Trotz der 2003 eingeführten Verbesserungen sind die von diesem System bereitgestellten Informationen mit größter Vorsicht zu betrachten. So ergab die Prüfung, dass zahlreiche Akten zu spät bearbeitet oder aktualisiert wurden und dass die gespeicherten Finanzdaten weder aufeinander abgestimmt noch in allen Fällen unstrittig sind. So kommt es in der Tat vor, dass Untersuchungen als noch zu bearbeitende Fälle eingestuft werden, obwohl keine Untersuchungshandlung mehr durchgeführt wird und die Akte mit oder ohne Follow-up hätte abgeschlossen werden sollen. Ferner erweist sich, dass Untersuchungen abgeschlossen werden, ohne dass die in Frage stehenden Summen festgestellt wurden. In einigen Fällen schoben die Ermittler den Abschluss der Untersuchungen hinaus, um sich selbst um das entsprechende Follow-up kümmern zu können, obwohl dies eigentlich nicht ihre Aufgabe ist.

Festlegung der Prioritäten für die Untersuchungsfunktion

18. Die erklärte Politik der OLAF-Leitung besteht darin, internen Untersuchungen sowie Untersuchungen im Bereich der direkten Ausgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Erweiterung, Priorität einzuräumen.

19. In Wirklichkeit gestatten es die Ressourcen des Amtes, allen ernstzunehmenden Meldungen nachzugehen, und die Frage der Wahl zwischen möglichen Untersuchungen stellt sich gar nicht. Die Häufigkeit der Meldungen pro Sektor ist aus *Tabelle 2* ersichtlich.

⁽¹⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 8/98, Ziffern 1.5 und 1.6 (ABl. C 230 vom 22.7.1998).

Tabelle 2

Befassung des Amtes im Zeitraum August 2003 — September 2004

Sektor	Durchschnittliche Zahl von Meldungen pro Monat	Prozentsatz der monatlichen Meldungen
Korruptionsbekämpfung	5	9 %
Direkte Ausgaben	8	15 %
Außenhilfen	12	23 %
Landwirtschaft	12	23 %
Strukturfonds	7	13 %
Zölle	9	17 %
Insgesamt	53	100 %

Quelle: Case Management System OLAF, statistische Angaben zum 30.9.2004.

Evaluierungsphase

20. Allgemein gesehen konnte das Amt die für Evaluierungen aufgewandte Zeit erheblich reduzieren, indem es eine Standardfrist von zwei Wochen ab Benennung des Ermittlers festlegte. Auch wenn zwischen Oktober 2002 und September 2004 der Anteil der seit mehr als vier Monaten laufenden Evaluierungen deutlich abnahm und von 62 % auf 35 % fiel, lag deren Anzahl noch bei 68. In Bereichen, wo die für den Evaluierungsbericht erforderlichen Unterlagen außerhalb der Europäischen Gemeinschaften angefordert werden müssen, erscheint die Standardfrist von zwei Wochen zu kurz ⁽²⁾. Bei der Mehrzahl der untersuchten Evaluierungen schien die Entscheidung zur Einleitung einer Untersuchung gemessen an den vom Amt niedergelegten Kriterien fundiert zu sein. Dennoch ergab die Prüfung, dass

⁽²⁾ Die Strukturfonds stellen ein besonderes Problem dar, weil die Unterlagen und detaillierten Finanzdaten weder auf Gemeinschaftsebene noch auf nationaler Ebene, sondern lediglich auf regionaler Ebene verfügbar sind.

gewisse Vorgehensweisen (siehe *Anhang II*) verbesserungsbedürftig sind. So ist Folgendes festzuhalten:

- a) Bei einem Drittel der untersuchten Evaluierungen wurden die den Untersuchungen zugrunde gelegten Ziele nicht genau umrissen.
- b) Bei einem Drittel der Evaluierungen erwies sich die Aufsicht durch die Managementebene als mangelhaft.
- c) Bei der Hälfte der untersuchten Evaluierungen traten erhebliche Verzögerungen ein, ohne dass dies näher erläutert wurde.

21. Obwohl das Interesse des Amtes in erster Linie dem Finanzbetrug gelten muss, erhielt in der Praxis die strafrechtliche Dimension häufig Vorrang. Die potenziellen finanziellen Auswirkungen — obwohl richtungsweisend für die Untersuchungsarbeiten —, wie etwa die Feststellung der unterschlagenen Beträge, wurden als sekundär betrachtet.

22. Gewiss liegt es in der Natur der OLAF-Untersuchungen, dass niemals sämtliche Aspekte jeder einzelnen Etappe vorausgesehen werden können. Dennoch ist es sinnvoll zu versuchen, die Organisation und Planung dieser Untersuchungen in großen Zügen zu umreißen, damit das Risiko einer Ressourcenverschwendung ausgeräumt wird. In dieser Hinsicht enthielten die Evaluierungsberichte häufig lediglich rudimentäre Planungselemente, ohne dass dies durch die Ausarbeitung detaillierter Arbeitspläne in einem späteren Stadium der Untersuchung ausgeglichen worden wäre. Ferner erwies es sich, dass bestimmte Evaluierungen besser verlaufen wären, wenn von Anfang an die für Folgemaßnahmen zuständigen Dienststellen sowie das Referat „Richter und Staatsanwälte“ zu den Zielen, den festzuhaltenden Optionen und den für die Untersuchungen bereitzustellenden Mitteln befragt worden wären. In einigen Fällen hätte eine Konsultation der Direktion C (Analysen und Intelligence) zudem den Ermittlern dazu verholfen, von den vorhandenen Intelligence-Techniken zu profitieren (siehe *Anhang II*).

Untersuchungsphase

23. Während im Oktober 2002 51 % der Untersuchungen bereits seit mehr als zwölf Monaten im Gange waren, ist dieser Anteil im September 2004 auf 62 % gefallen, auch wenn die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen nach der endgültigen Abwicklung der alten Fälle der UCLAF reduziert werden konnte. Wie bei den Evaluierungen ist häufige Ursache für Verzögerungen die von den Mitgliedstaaten benötigte Zeit zur Übermittlung der vom Amt angeforderten Unterlagen⁽¹⁾ (siehe *Anhang II*). Zudem sind weitere Verzögerungen auf die Tatsache zurückzuführen, dass das OLAF, wie auch andere Kommissionsdienststellen, in seiner Kommunikationspolitik oftmals einen bürokratischen Ansatz wählte, was zu langen Ausfallzeiten führte, die durch Besuche bei den betroffenen Dienststellen hätten vermieden werden können. Die Prüfung ergab, dass bestimmte Verzögerungen entstanden, weil die Ermittler nicht mit der gebotenen Eile vorgingen und dies obwohl es in Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 heißt, dass die Untersuchungen des Amtes „ohne Unterbrechung“ durchzuführen sind.

⁽¹⁾ Die Übermittlung von Hinweisen durch die Behörden der Mitgliedstaaten ist in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ausdrücklich vorgesehen.

24. Die Managementebene des Amtes hat die Dauer der Untersuchungen nur wenig kontrolliert. Man hätte erwartet, in verschiedenen Untersuchungsakten Erklärungen und Begründungen für die Verzögerungen zu finden. Dies ist nicht der Fall gewesen. Obgleich die Berichte, die das Amt dem Überwachungsausschuss nach einer Untersuchungszeit von neun Monaten vorlegen muss, gewisse Hinweise enthalten, so besteht nach Ablauf dieser Frist keinerlei Verpflichtung, Verzögerungen gleich welcher Dauer zu erläutern oder auch dem Exekutivsausschuss regelmäßig hierüber Bericht zu erstatten. In zahlreichen Fällen sind die Verzögerungen nicht erklärbar.

25. In den Evaluierungsberichten werden die Untersuchungen je nach Dringlichkeitsgrad eingestuft. Die Auswirkungen dieser Einstufung auf den Fortgang der Arbeiten sind nicht klar. So bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der für eine Untersuchung aufzuwendenden Ressourcen oder der Fristen, innerhalb deren die Arbeiten je nach Dringlichkeitsstufe zum Abschluss kommen sollen.

26. Die Erfassung der Arbeitszeiten der Ermittler stellt ein wesentliches Managementinstrument für die Überwachung des Untersuchungsverlaufs dar. Obgleich der Hof ein derartiges System bereits empfahl⁽²⁾, ist das Amt in dieser Hinsicht bisher noch nicht tätig geworden. Darüber hinaus existiert kein allgemeines Instrumentarium, um die Arbeitsbelastung der Ermittler in der Direktion B zu analysieren.

27. Die Untersuchungen des Amtes litten unter einem Mangel an kodifizierten Untersuchungsverfahren, die aber sowohl für die Ermittler als auch für die von einem Fall betroffenen Personen erforderlich sind⁽³⁾, insbesondere im Falle der internen Untersuchungen. Die mangelnde Kodifizierung birgt ein doppeltes Risiko: Erstens könnten im Verlauf der Untersuchung Verfahrenskonflikte mit Personen auftreten, die von den Untersuchungen betroffen sind, und zweitens könnten die im Anschluss an eine Untersuchung eingeleiteten Klagen ins Leere laufen, weil die Nichteinhaltung von Formvorschriften geltend gemacht würde, die darauf abstellen, die Verfahrensgrundsätze der Transparenz und des rechtlichen Gehörs beider Parteien zu gewährleisten⁽⁴⁾.

28. Allgemeiner betrachtet zeigte — wie bei den Bewertungen — die Stichprobe der überprüften Untersuchungen, dass die tatsächliche Untersuchungsarbeit des Amtes häufig recht begrenzt geblieben ist. Nur ausnahmsweise macht das Amt von seinen Befugnissen zur Ermittlung an Ort und Stelle, zur Zeugenanhörung oder Vernehmung verdächtiger Personen Gebrauch. Im Zollsektor allerdings finden diese spezifischen Untersuchungstechniken verstärkt Anwendung. Demgegenüber nimmt das Amt jedoch recht häufig die Möglichkeit von Informationsersuchen bei den Ermittlungsstellen in bestimmten Mitgliedstaaten, insbesondere in Italien, in Anspruch. Im Zusammenhang mit Untersuchungen im Bereich der Ausgaben der geteilten Verwaltung lässt sich das Amt im Allgemeinen die von ihm als notwendig erachteten Unterlagen zuschicken und nimmt dann die Auswertung

⁽²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 7.49 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

⁽³⁾ Die Untersuchungsverfahren sind in verschiedensten Rechtstexten geregelt, die einer Konsolidierung bedürfen (Verordnung (EG) Nr. 1073/1999; Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96; Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95; interinstitutionelle Vereinbarungen; IDOC-Memorandum; Beamtenstatut).

⁽⁴⁾ Die zweite Empfehlung des Bewertungsberichts der Kommission vom Oktober 2003 betrifft die Erstellung eines Korpus von Verwaltungsvorschriften mit den Modalitäten für Untersuchungsmaßnahmen.

und Analyse vor, gegebenenfalls verbunden mit einem Besuch an Ort und Stelle ⁽¹⁾. Selbst bei Untersuchungen von Ausgaben der direkten Verwaltung, bei denen das Amt Hauptermittler ist, beschränkt sich das OLAF häufig darauf, die bei den mittelverwaltenden Stellen der Kommission angeforderten Unterlagen zu analysieren, indem es sich insbesondere auf die Berichte der im Rahmen von Finanzierungsvereinbarungen beauftragten unabhängigen Prüfer stützt. In derartigen Fällen werden die den Justizbehörden der Mitgliedstaaten zu übermittelnden Akten zusammengestellt und erläutert, ohne dass den bereits von den mittelbewirtschaftenden Dienststellen erhältlichen Beweisen zusätzliche Beweise hinzugefügt würden. Die Zusammenstellung der Akte erfolgt zumeist mit Unterstützung des Referats „Richter und Staatsanwälte“.

29. Das Amt muss im Rahmen von Gerichtsverfahren in der Lage sein, seine Abschlussuntersuchungsberichte zu erstellen, während diese im Falle der Maßnahmen der geteilten Verwaltung an die mittelbewirtschaftenden Stellen in den Mitgliedstaaten gesandt werden (Zollstellen, Zahlstellen usw.). Deshalb müssen diese Berichte in ihrer Argumentation klar sein sowie stichhaltige, präzise und ausgewogene Schlussfolgerungen enthalten. In zahlreichen im Rahmen der Stichprobe untersuchten Fällen erwies es sich, dass die Qualität der Abschlussberichte zu wünschen übrig ließ. Der häufigste Mangel betrifft die Bestimmung des finanziellen Ausmaßes von Betrugsfällen, obwohl die Untersuchungen in den meisten Fällen Mittelunterschlagungen betreffen.

Follow-up-Phase

30. Das Amt unterscheidet fünf verschiedene Follow-up-Typen:

- a) finanzielles Follow-up mit dem Ziel, die Wiedereinzahlung der zulasten des Gemeinschaftshaushalts unterschlagenen Beträge sicherzustellen;
- b) administratives Follow-up, mit dem ein Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Gemeinschaftseinnahmen und -ausgaben geleistet werden soll;
- c) Follow-up in Justizangelegenheiten, durch das Informationen über den aktuellen Stand der Strafverfahren und eventuellen Zivilklagen eingeholt werden sollen;

⁽¹⁾ In Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist die Übermittlung der für die OLAF-Untersuchung erforderlichen Informationen ausdrücklich vorgesehen.

- d) disziplinarrechtliches Follow-up, das darin besteht, über die von den betreffenden Organen aufgrund der Empfehlungen des Amtes ergriffenen Folgemaßnahmen unterrichtet zu sein ⁽²⁾;
- e) legislatives Follow-up, das darauf abstellt, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaften so anzupassen, dass sie weniger anfällig für Betrugsrisiken sind.

31. Es erwies sich als schwierig, die dem Follow-up tatsächlich gewidmete Zeit zu ermitteln. Die erhaltenen Hinweise zeigen allerdings, dass es sich nicht um die Haupttätigkeit der betroffenen Referate handelt. Der vom Amt erbrachte Mehrwert durch Follow-up-Maßnahmen hat sich im Allgemeinen als geringfügig erwiesen, insbesondere bei der Koordination oder Unterstützung (siehe *Anhang II*). Hinsichtlich des finanziellen Follow-ups sollte sich die Aufgabe des Amtes darauf beschränken, die wiedereinzuziehenden Beträge festzustellen. Stehen diese Beträge fest, so obliegt es den Anweisungsbefugten der operationellen Generaldirektionen und den mitgliedstaatlichen Behörden, die Einziehungsanordnungen zu erteilen und sich zu vergewissern, dass die entsprechenden Zahlungen fristgerecht eingehen. Die GD Haushalt ihrerseits muss gewährleisten, dass die Einziehungsanordnungen ab ihrer Erteilung erfasst werden. Ferner muss sie die Einhaltung des Zeitplans für die Rückzahlungen durch die Anweisungsbefugten überwachen. Verletzen die Anweisungsbefugten ihre Sorgfaltspflicht, ist es Aufgabe der GD Haushalt, das IDOC zu befassen. Eine Einbindung des OLAF über das Stadium der Feststellung der wiedereinzuziehenden Beträge hinaus bedeutet angesichts der Tätigkeit der Anweisungsbefugten weitgehend Doppelarbeit.

32. Im besonderen Fall der gegenseitigen Amtshilfe ⁽³⁾ im Hinblick auf die Zoll- und Agrarregelung nahm das Amt kein systematisches Follow-up vor. Das Amt machte keinerlei Vorgaben für eine laufende und konsequente Überwachung der Fortschritte, die im Rahmen der Verfahren für an die Mitgliedstaaten gerichtete Amtshilfeersuchen erzielt werden. Die Ergebnisse dieser Ersuchen sind daher nicht klar erkennbar.

Qualitätskontrollverfahren

33. Die in den vorangehenden Ziffern aufgezeigten Schwachstellen werfen die Frage der Wirksamkeit der Qualitätskontrollsysteme des Amtes auf.

Das OLAF-Handbuch

34. Das OLAF-Handbuch enthält eine Beschreibung der Tätigkeiten seiner einzelnen Dienststellen sowie der meisten geltenden Verwaltungsverfahren. Untersuchungsaktivitäten kommen im Handbuch lediglich am Rande zur Sprache, indem bestehende Vorgehensweisen aufgeführt werden, insbesondere mit Bezug auf die Etappen des Case Management Systems (CMS). Unverhältnismäßig großen Raum erhielten die rein rechtlichen Aspekte der Tätigkeiten gegenüber den praktischen Aspekten der Organisation und Durchführung von Untersuchungen. Auch den

⁽²⁾ Gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Amtes sind die Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaften verpflichtet, das Amt über die aufgrund der Empfehlungen getroffenen disziplinarrechtlichen Folgemaßnahmen zu informieren.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1).

Erwartungen an die verschiedenen betroffenen Parteien, insbesondere an die Mitgliedstaaten und vor allem an das Management, wurde wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Aufgabe des Exekutivausschusses, dem eine Schlüsselrolle bei der Verwaltung der Untersuchungen zukommt, sollte besonders erläutert werden.

Überwachung der Verwaltung der Untersuchungen

35. Das Amt übernahm die Organisationskultur von der UCLAF, die dadurch gekennzeichnet war, dass die Ermittler den Großteil ihrer Untersuchungen isoliert ohne wirkliche Aufsicht durchführten. Zwar muss die Untersuchungstätigkeit der Geheimhaltung unterliegen, um zu vermeiden, dass den Untersuchungen schädender Druck ausgeübt wird, genauso wichtig ist allerdings, dass die Managementebene eines Untersuchungsamtes überwacht, dass der Ermittler sich nicht von seinen Zielsetzungen entfernt und bei der Ausübung seiner Aufgaben die übliche Sorgfaltspflicht wahrte. Dies ist nicht immer der Fall gewesen. Eine derartige Aufsicht ist ferner unabdingbar, um die ordnungsgemäße Ressourcenverwendung sicherzustellen.

36. Während das Case Management System (CMS) und die Einrichtung einer Kanzlei nunmehr die bisher fehlende Ordnung beim Erfassen, Auffinden und Aufbau der Untersuchungsakten mit sich brachten, muss sich dieses System noch zu einem wirklichen Managementinstrument entwickeln, das es den leitenden Bediensteten der Direktion „Untersuchungen“ ermöglicht, den Stand der Tätigkeiten in ihrem Verantwortungsbereich besser kennen zu lernen, die erforderlichen Schritte vorzubereiten und dafür Sorge zu tragen, dass diese innerhalb der festgesetzten Fristen ergriffen werden. In diesem Zusammenhang gilt es, die Praxis der Erstellung monatlicher Fortschrittsberichte, die versuchsweise in bestimmten Referaten eingeführt wurden, um die Arbeitsbelastung der Ermittler und auch die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der abgeschlossenen Untersuchungen zu verfolgen, auf die Gesamtheit der Referate der Direktion „Untersuchungen“ auszudehnen.

37. Die Frage der Untersuchungsergebnisse ist nach wie vor nicht eindeutig geklärt. Die Tatsache allein, dass die Follow-up-Phase eingeleitet wurde, bedeutet noch nicht, dass hierbei auch ein konkretes Ergebnis⁽¹⁾ (Wiedereinziehung oder straf- bzw. disziplinarrechtliche Sanktion) erzielt wird. Mit anderen Worten ist die Eröffnung einer Follow-up-Phase kein schlüssiger Erfolgsindikator. Auch die Übermittlung der Akten an die Justizbehörden sagt an sich noch nichts aus. So können beispielsweise die vom Amt vorgelegten Beweismittel von den nationalen Behörden als nicht hinlänglich erachtet werden, ferner kann die Strafverfolgung bei bestimmten Delikten verjährt sein. Wenn das Amt im Zusammenhang mit internen Untersuchungen Beweise für strafbare Handlungen von Bediensteten der Europäischen Organe zusammentragen konnte, hat es sich häufig als sehr schwierig erwiesen, den Fall von den Justizbehörden der Länder prüfen zu lassen, in denen sich der Sitz der Organe, wo die strafbaren Handlungen ausgeübt wurden, befindet⁽²⁾, sei es weil diese Behörden nicht über eindeutige Verfahren zur Weiterleitung dieser Fälle innerhalb

ihrer Gerichtsbarkeit verfügen, sei es weil sie diesen Fällen nicht die vom Amt gewünschte Priorität einräumen⁽³⁾. In Brüssel und Luxemburg, den Hauptarbeitsorten der Organe sollte das Amt zweckmäßigerweise mit den betroffenen Justizbehörden erneut die praktischen Modalitäten abklären, damit die Übermittlung von Fällen verfolgt werden kann. Außerdem wird den Empfehlungen des Amtes in Bezug auf Disziplinarmaßnahmen von den betroffenen Organen oder Einrichtungen nicht immer Folge geleistet.

Internes Audit

38. Das Referat „Internes Audit“ umfasst zwei Zeitbedienstete und ist dem Direktor des Amtes unmittelbar unterstellt. Seine Hauptaufgabe besteht darin, den Direktor über die Wirksamkeit der internen Kontrollverfahren auf dem Laufenden zu halten. Seit seiner Einrichtung im Jahre 2001 betraf seine Tätigkeit im Wesentlichen die Aspekte des administrativen Managements des Amtes sowie die neben der Untersuchungstätigkeit laufenden Arbeiten. Das Referat „Internes Audit“ wurde darüber hinaus herangezogen, um diverse Aufgaben der Unterstützung der Direktionsdienststellen zu übernehmen sowie um die Task-force zu verstärken, die eingerichtet wurde, um ab Juli 2003 die Akten der Eurostat-Affäre zu bearbeiten.

39. Das Referat „Internes Audit“ erstellte keinen Bericht über die Untersuchungstätigkeit mit dem Ziel, die ordnungsgemäße Funktionsweise des CMS oder die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der Erfolgsindikatoren zu beurteilen. Ende 2004 hatte das Referat „Internes Audit“ trotz eigener Risikoanalysen noch keinen bedeutsamen Beitrag zur Verbesserung der mit der Untersuchungsfunktion verbundenen Verwaltungssysteme geleistet.

Der OLAF-Exekutivausschuss

40. Im Jahre 2002 wurde ein Exekutivausschuss unter dem Vorsitz des Direktors „Untersuchungen“ eingerichtet, der sich aus den meisten direkt oder indirekt mit Untersuchungen betrauten Referatsleitern zusammensetzt. Der Ausschuss tritt einmal wöchentlich zusammen, um die Berichte zu untersuchen, die in jeder Untersuchungsphase (Evaluierung, Abschluss, Ende des Follow-ups) vorgelegt werden. Seine Einrichtung entsprach zwei großen Zielsetzungen:

- a) Verbesserung der Qualität der Berichte, indem die in den verschiedenen Dienststellen erworbenen Erfahrungen genutzt werden;
- b) Sicherstellung der Kohärenz der Entscheidungen, die dem Direktor des Amtes von den verschiedenen Ermittlerteams vorgeschlagen werden.

⁽¹⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 10. Juli 2003, Rechtssache Kommission gegen EIB, Randnummer 164.

⁽²⁾ Insbesondere Belgien und Luxemburg.

⁽³⁾ Siehe hierzu die vom Amt vorgenommene Analyse in Ziffer 1.3.2 seiner Zusatzbewertung, SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004.

41. Während diese Neuerung einen unbestreitbaren Fortschritt bei der Fallbearbeitung mit sich brachte, ist ihr Erfolg als Instrument für eine verbesserte Verwaltung der Untersuchungen nach wie vor begrenzt, insbesondere angesichts der beschränkten Zeit, die den Mitgliedern des Ausschusses für die Untersuchung aller Akten zur Verfügung steht. Die Tätigkeit des Ausschusses konnte nicht verhindern, dass Untersuchungen auf der Grundlage unzureichender Evaluierungen eingeleitet, Verzögerungen bei der Ausführung nach entsprechender Unterrichtung des Überwachungsausschusses nicht weiterverfolgt und trotz nicht vollständig abgeschlossener Beweismittelerhebung Untersuchungen den Follow-up-Referaten übermittelt wurden.

Tätigkeitsberichte

42. Die Betrugsbekämpfung ist Gegenstand verschiedener Berichte, die gemeinsam zur externen Überwachung des OLAF beitragen, da sie an den Rat und an das Europäische Parlament gerichtet werden. Das Amt selbst legt einen jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Die Kommission unterbreitet einen jährlichen Bericht über die Durchführung ihrer Politik zum Schutz der finanziellen Interessen; der Überwachungsausschuss des OLAF erstellt einen jährlichen Bericht, und gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist nach dreijährigem Bestehen des OLAF eine Bewertung des Amtes erforderlich.

43. Die Darstellung der Tätigkeitsberichte des Amtes hat sich im Laufe der Jahre erheblich verbessert. Die Berichterstattung hat an Klarheit gewonnen, seit sie sich auf die statistischen Angaben des CMS stützt und die Analysen weniger rechtliche oder politische Fragestellungen der Untersuchungen betreffen, sondern verstärkt Fallstudien heranziehen. Die Zuverlässigkeit der statistischen Angaben muss noch durch eine genauere Erfassung der operationellen Tätigkeiten und eine zügigere Aktualisierung der Akten erhöht werden. Ebenso könnten die letzten Berichte dahingehend verbessert werden, dass die Tätigkeit weniger unter dem Gesichtspunkt des Volumens als unter dem Gesichtspunkt der erzielten Ergebnisse analysiert wird. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 12 Absatz 3 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 hinzuweisen, wonach der Direktor „über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen“ Bericht erstattet. In Bezug auf Wiedereinziehungen sind die Informationen wenig zuverlässig, da die aus den Mitgliedstaaten stammenden Angaben weder aufeinander abgestimmt noch erhärtet sind ⁽¹⁾. Im Hinblick auf gerichtliche Folgemaßnahmen ist es in Anbetracht der Fristen nicht möglich, die Effizienz des Amtes zu beurteilen, während die Zahl der Disziplinarverfahren im Zusammenhang mit internen Untersuchungen nach wie vor unerheblich ist. Soll die Berichterstattung des Amtes über seine Tätigkeit zugleich transparent wie auch aussagekräftig sein, muss das OLAF Indikatoren ermitteln und auf dem neuesten Stand halten, die nicht nur auf das Arbeitsvolumen, sondern auch auf die Ergebnisse (Erfolg oder Misserfolg) seiner Untersuchungen abstellen ⁽²⁾ (siehe Ziffer 39). Hierzu gehören auch die Untersuchungen in

Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten. Die Ermittlung der tatsächlichen Untersuchungsergebnisse gestaltet sich nach wie vor schwierig.

BEITRAG DER OLAF-DIENSTE ZUR UNTERSUCHUNGSFUNKTION DES AMTES

Einleitung

44. Ziel dieses zweiten Teils ist die Beurteilung des Beitrags, den die OLAF-Dienststellen zur Untersuchungsfunktion des Amtes effektiv leisten. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass der Präsident der Kommission im November 2003 eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion ins Auge gefasst hatte ⁽³⁾.

Intelligence, operationelle Strategie und Informationsdienst

45. Die Direktion C umfasst drei Referate (siehe Anhang I). Zum Aufgabenbereich des ersten Referats gehören strategische Fragen der Betrugsbekämpfung, die Analyse von Trends und langfristigen Risiken sowie die Datenbanken über die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Unregelmäßigkeiten. Das zweite Referat ist zuständig für die Informationstechnologien und die Kanzlei. Insbesondere sind Einrichtung und Betrieb des Case Management Systems (CMS) diesem Referat zu verdanken (siehe Ziffer 17). Das dritte Referat unterstützt die von den Bediensteten der Direktion „Untersuchungen“ vorgenommenen Untersuchungen mit Softwareprogrammen und technischen Hilfsmitteln. Dieses Referat kann ferner den Fahndungsdiensten der Mitgliedstaaten operationelle Unterstützung leisten ⁽⁴⁾.

46. Das mit der strategischen Analyse betraute Referat müsste es dem Amt ermöglichen, bestimmte Untersuchungen nicht nur aufgrund von Meldungen einzuleiten, sondern auch auf der Grundlage von gezielten Risikoanalysen, die vom Amt selbst — eventuell in Zusammenarbeit mit entsprechenden Stellen in den Mitgliedstaaten — vorgenommen werden. Obwohl dieses Referat bereits schon seit zwei Jahren besteht, leistete es bislang keinen direkten Beitrag zur Untersuchungstätigkeit ⁽⁵⁾.

47. Zu den vom Amt untersuchten möglichen Wegen zur Einleitung von Untersuchungen gehören die Informationen, welche die Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 595/91 ⁽⁶⁾ und (EG) Nr. 1681/94 über in den Sektoren Landwirtschaft und Strukturfonds aufgedeckte Unregelmäßigkeiten übermitteln. Das Referat ist zu dem Schluss gekommen, dass die Qualität dieser Daten im Allgemeinen für eine Auswertung nicht ausreicht.

⁽¹⁾ In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 weist der Hof darauf hin (Ziffer 7.49), dass ein umfassendes System zur Registrierung der Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungen und der wiedereingezogenen Beträge fehlt.

⁽²⁾ In dieser Hinsicht ist zwischen den Empfehlungen der Untersuchungsberichte und den gerichtlichen oder disziplinarrechtlichen Maßnahmen, die hierauf auch tatsächlich folgen, zu unterscheiden. Ebenso muss unterschieden werden zwischen beantragten Einziehungen und tatsächlich wiedereingezogenen Beträgen.

⁽³⁾ Erklärung des Präsidenten Prodi vor dem Ausschuss für Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments am 18. November 2003.

⁽⁴⁾ Unterstützung über die Verwaltung der Systeme zur Erfassung und Übermittlung von in den Mitgliedstaaten aufgedeckten Betrugsfällen (AFIS, ECR, ...).

⁽⁵⁾ Fünfter Bericht des Amtes für Betrugsbekämpfung (Juli 2003–Juli 2004), Ziffer 3.1.1.

⁽⁶⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 3/2004 vom 10. Juni 2004 (ABL C 269 vom 4.11.2004).

48. Im Hinblick auf die strategischen Analysen sieht sich das Referat in seiner Arbeit durch den erschwerten Zugriff auf diverse Datenbanken der Organe behindert, welche Bedenken hegen hinsichtlich des Gebrauchs, den das Amt von einem allgemeinen Zugriff auf Datenbanken machen könnte, die den Vorschriften über die Sicherheit persönlicher Daten unterliegen (Verordnung (EG) Nr. 45/2001). Zu dieser sensiblen Frage fand bisher noch keine eingehende Diskussion mit dem Überwachungsausschuss statt, obwohl die Lösung dieser Frage entscheidend ist, wenn das Amt bei der Einleitung seiner internen Untersuchungen systematischer und forscher vorgehen muss.

49. Wenn auch jüngeren Datums, so scheinen die Anfragen um Unterstützung vonseiten der Untersuchungsdienststellen im Bereich der operationellen Analyse stetig zuzunehmen, wobei es sich hierbei insbesondere um die Abfrage von Datenbanken handelt. Mitte 2004 betraf die Tätigkeit des für die operationelle Analyse zuständigen Referats größtenteils den Zoll- und Agrarbereich, der nicht zu den vom OLAF-Direktor festgelegten prioritären Untersuchungsgebieten gehört.

50. Im Rahmen der vom Amt so genannten Serviceplattform widmet das für operationelle Analysen zuständige Referat einen bedeutenden Teil seiner Ressourcen der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Zoll- und Agrarbereich. Zwei dieser Tätigkeiten wären besser in anderen Kommissionsdienststellen aufgehoben:

- a) Funktionsweise des Betrugsbekämpfung-Informationssystem (AFIS), das es den Mitgliedstaaten wie auch dem OLAF gestattet, Informationen im Zusammenhang mit Betrugsfällen zu erhalten und zu verbreiten ⁽¹⁾;
- b) die Verwaltung der aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union finanzierten Programme zur Unterstützung der Ausrüstung von Zollämtern in den Mitgliedstaaten.

Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten

51. Die Direktion A umfasst sechs Referate (siehe *Anhang I*). Drei dieser Referate sind mit Folgemaßnahmen (siehe Ziffern 30-32) und der Unterstützung der Ermittler in Fragen sektorbezogener Rechtsvorschriften betraut. Obwohl die genaue Rolle dieser drei Referate je nach den Sektoren, für die sie zuständig sind, variiert, üben sie zwei Funktionen aus, wobei die eine mit den Untersuchungen verbunden ist und die andere in der Unterstützung der operationellen Generaldirektionen der Kommission im Rahmen der Politik des Schutzes der finanziellen Interessen besteht.

52. In Bezug auf Untersuchungen liefern diese drei Referate die Analysen sektorbezogener Rechtsvorschriften. Darüber hinaus stellen sie die Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilten Unregelmäßigkeiten sicher. Die Stellungnahmen dieser Referate in Rechts- oder Finanzfragen, insbesondere die Stellungnahmen in der Evaluierungsphase der Fälle, trugen zur Verbesserung der Qualität der Untersuchungen bei, dies vor allem in den Bereichen der direkten Ausgaben und der Außenhilfe.

⁽¹⁾ Das Referat C.2 ist an der technischen Verwaltung des AFIS-Systems beteiligt. Das Amt sollte Zugriff auf dieses System haben, auch wenn es von einer anderen Kommissionsdienststelle verwaltet wird.

53. Im Rahmen der Unterstützung der operationellen Generaldirektionen der Kommission werden diese Referate in die Prüfung der Rechtsetzungstexte unter dem Gesichtspunkt der Betrugssicherheit eingebunden. Ihre Aufgabe besteht darin, präventive Maßnahmen vorzuschlagen, indem sie sich die aufgrund der Untersuchungen des Amtes gewonnenen Erfahrungen zunutze machen.

54. In Ziffer 53 des Sonderberichts über die Wiedereinziehungen vorschriftswidriger Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ⁽²⁾ kam der Hof zu dem Schluss, dass die Rolle des OLAF bei der Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten nach wie vor unklar sei, da die Zuständigkeiten zwischen der GD Landwirtschaft und dem Amt nicht klar voneinander abgegrenzt sind, was die Wirksamkeit der Regelung zur Wiedereinzahlung der vorschriftswidrig zulasten des Gemeinschaftshaushalts verbuchten Beträge verringerte. Auch wenn die Prüfung des Hofes die Weiterverfolgung der im Zollbereich und im Strukturfondssektor gemeldeten Unregelmäßigkeiten nur am Rande berührte, stellen sich hinsichtlich der Aufgabenverteilung dieselben Fragen. Generell ziehen Follow-up-Maßnahmen zu viele Ressourcen des Amtes ab, was den operationellen Generaldirektionen der Kommission zwar nützt, aber auf Kosten der Untersuchungsfunktion geht.

55. Unter den drei anderen Referaten der Direktion A entfällt rund ein Drittel des für Rechtsangelegenheiten zuständigen Referats (zwölf Bedienstete) auf allgemeine (nicht sektorbezogene) Rechtsgutachten für die Direktion „Untersuchungen“. Dies ist eine nützliche Funktion, da sie die sektorbezogenen Stellungnahmen der mit Folgemaßnahmen betrauten Referate ergänzt. Weniger klar ist jedoch, ob die sonstigen Arbeiten dieses Referats, insbesondere in Verbindung mit der Strategie des Schutzes der finanziellen Interessen, dem Hauptauftrag des Amtes entsprechen und ob das OLAF am ehesten geeignet ist, diese Fragen zu behandeln. Das Gleiche gilt für die beiden anderen Referate (Schutz des Euro und Unterstützung der beratenden Ausschüsse auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen).

Dem Direktor des Amtes unmittelbar unterstellte Referate

56. Mit Ausnahme des für das interne Audit zuständigen Referats sind dem Direktor des Amtes vier Referate unmittelbar zugeordnet (siehe *Anhang I*).

Das Referat „Richter und Staatsanwälte“

57. Obwohl dem Direktor des Amtes unterstellt, sollte dieses Referat zwei eng an die Untersuchungsfunktion geknüpfte Aufgaben erfüllen:

- a) Unterstützung der Untersuchungen im Hinblick auf die den Justizsystemen der Mitgliedstaaten eigenen Besonderheiten;
- b) im Falle der Übermittlung von Fällen an die nationalen Justizbehörden Sicherstellung der reibungslosen Weiterleitung der Akten des Amtes an die Staatsanwaltschaft in den betreffenden Ländern.

⁽²⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 3/2004.

58. Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ war in die Evaluierungs- und Untersuchungstätigkeit nur wenig einbezogen. Durch sein häufig spätes Tätigwerden war es nicht immer möglich, die vorhandenen Kompetenzen sinnvoll zu nutzen, was der Qualität bestimmter Untersuchungsberichte abträglich war. Im Bereich der direkten Ausgaben wurden die Richter und Staatsanwälte ab dem zweiten Halbjahr 2003 sofort nach Einleitung der Untersuchungen an den Arbeiten der Ermittler beteiligt. Fände diese Praxis in allen Interventionsbereichen des Amtes Anwendung, wäre es einfacher gewesen festzustellen, ob die verfügbaren Beweismittel ausreichen oder welche zusätzlichen Beweismittel erforderlich sind, um die Untersuchung durch Weiterleitung der Akte an die Disziplinarinstanzen oder Justizbehörden mit guten Aussichten auf Erfolg abschließen zu können.

Mit der Fortbildung und der Unterstützung der Kandidatenländer betrautes Referat

59. Im Rahmen der Erweiterung der Union wurde ein Sonderreferat beauftragt, ein aus dem Phare-Programm finanziertes, mit 15 Millionen Euro dotiertes Programm durchzuführen. Diese Tätigkeit muss im Prinzip bis 2006 fortgesetzt werden. Im Jahre 2004 wurde diesem Referat ein weiteres Programm zur Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten (Herkules-Programm in Höhe von 11,7 Millionen Euro) übertragen. Wie bei der Bekämpfung der Geldfälschung ist es nicht Aufgabe des Amtes, Ausgabenprogramme zu verwalten.

60. Das Referat ist grundsätzlich auch mit fortlaufenden Fortbildungsmaßnahmen innerhalb des Amtes betraut. Es scheint jedoch, als sei diese Tätigkeit vernachlässigt worden. Der Aufgabenbereich dieses Referats sollte überdacht werden.

Das Referat „Haushalt und Personal“

61. Die Größe dieses Referats und die Verwaltungsausgaben des OLAF generell sind geringer als dies der Fall wäre, wenn das Amt verwaltungsmäßig nicht der Kommission angegliedert wäre. Daher kann das OLAF erhebliche Einsparungen erzielen, indem es in hohem Maße die Dienste der Generaldirektion „Verwaltung“ in Anspruch nimmt, ohne dass hierdurch die Unabhängigkeit seiner Untersuchungsfunktion gefährdet wäre.

Personalressourcen

62. Der starke Anstieg der Planstellen seit 1999 spiegelt den Willen der Haushaltsbehörde wider, die Untersuchungsfunktion des Amtes zu stärken. Allerdings stützt sich die Anzahl der neuen Planstellen auf keinerlei Studie mit dem Ziel, den Bedarf je nach der vom Amt gewählten Strategie und je nach seiner Arbeitsbelastung zu ermitteln.

63. Ein großer Teil der Personalaufstockung erfolgte im Wege von Zeitplanstellen. So stieg die Zahl der Zeitplanstellen der Laufbahnen A und B von 12 im Jahre 1999 auf 127 im Jahre 2001. Im Stellenplan von 2004 machen diese Planstellen 55 % aller Bediensteten der Laufbahngruppen A und B aus. Die Vielzahl der Zeitplanstellen ist auf das Haushaltsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 zurückzuführen, als die von der UCLAF übernommenen leitenden Posten in der Untersuchungsfunktion neu besetzt werden sollten ⁽¹⁾. Nach Erreichung dieses Ziels weist die derzeitige Lage mehr Schwierigkeiten als Vorteile auf:

- a) Da zahlreiche Ermittler aus den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten angeworben wurden, musste sich ein hoher Prozentteil von ihnen erst mit dem rechtlichen und institutionellen Rahmen und den für den Gemeinschaftshaushalt spezifischen Ausführungsverfahren vertraut machen. Diese Umstellung war um so schwieriger, als das Amt im Unterschied zu der bei der GD Handel und Wettbewerb üblichen Praxis ⁽²⁾ nur wenige einführende Fortbildungsmaßnahmen für neu eingestellte Ermittler anbietet.
- b) Die Mehrzahl der derzeit laufenden Zeitverträge gelangen zwischen 2007 und 2009 ans Ende ihrer zweiten und letzten Laufzeit von drei Jahren ⁽³⁾. Insofern als die betroffenen Bediensteten das Amt verlassen müssen, besteht ein hohes Risiko, dass innerhalb eines kurzen Zeitraums vorhandene Erfahrungen und erworbenes Fachwissen verloren gehen.

64. In Anbetracht der Komplexität des Gemeinschaftskontextes müssen die Ermittler vielseitig einsetzbar sein und eine hohe Anpassungsfähigkeit unter Beweis stellen. Da sich diese Qualitäten nicht leicht vereinigen lassen, ist dies ein gewichtiger Grund, um künftig der Stabilität der Personaleinstellung sowie Fortbildungsprogrammen eine größere Priorität einzuräumen. Unter diesen Bedingungen gilt es, die Frage des Stellenplans erneut zu prüfen, um den Ermittlern nicht prekäre Stellen-situationen, sondern vielmehr echte Karriere-möglichkeiten bieten zu können. Dies kann schrittweise im Rahmen der Möglichkeiten der kommenden Haushaltsverfahren durch Umwandlung bestimmter Planstellen erfolgen.

65. Parallel hierzu sollten die Behörden, die am meisten von der Betrugsproblematik und den Problemen des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union betroffen sind, ermutigt werden, den Analysediensten (Intelligence) des Amtes verstärkt abgeordnete nationale Sachverständige zur Verfügung zu stellen. Zielgruppe diesbezüglicher Bemühungen können vor allem jene Stellen in den Mitgliedstaaten sein, die mit dem Amt zusammenarbeiten sollen.

⁽¹⁾ Darüber hinaus ist die Zahl der Dauerplanstellen der Laufbahnen A und B von 107 im Jahre 1999 auf 143 im Jahre 2000 angestiegen, um im Jahre 2001 auf 109 gekürzt zu werden.

⁽²⁾ Diese Generaldirektionen der Kommission machen in hohem Maße Gebrauch von hochrangigen Ermittlerteams.

⁽³⁾ In seinem Sonderbericht Nr. 8/98 hatte der Hof bereits darauf hingewiesen, dass der hohe Anteil an Zeitbediensteten eine mangelnde Kontinuität in der Organisation zur Folge hatte.

ÜBERWACHUNGSAUSSCHUSS

66. Der Überwachungsausschuss wurde durch die Basisrechtstexte zur Einrichtung des OLAF⁽¹⁾ eingesetzt. „Der Überwachungsausschuss stellt durch die regelmäßige Kontrolle, die er bezüglich der Ausübung der Untersuchungstätigkeit vornimmt, die Unabhängigkeit des Amtes sicher“⁽²⁾. Ferner sollte er von sich aus oder auf Ersuchen des Direktors, an diesen gerichtete Stellungnahmen zu den Tätigkeiten des Amtes abgeben, jedoch nicht in den Ablauf der Untersuchungen eingreifen⁽³⁾. In der Praxis legt der Ausschuss im Einklang mit dem Erwägungsgrund Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sein Hauptaugenmerk auf eine Vorschrift seiner eigenen Geschäftsordnung, wonach der Ausschuss gewährleisten soll, dass das Amt die Grundsätze im Zusammenhang mit den persönlichen Rechten und Freiheitsrechten, insbesondere im Bereich der internen Untersuchungen, beachtet⁽³⁾.

67. Die Wahrnehmung der Aufgaben des Überwachungsausschusses stellt in vielerlei Hinsicht ein heikles Unterfangen dar. Der Ausschuss muss gleichzeitig Garant der Unabhängigkeit des Amtes und der Rechte des Einzelnen sein. Zu diesem Zweck wurden ihm in den Rechtsvorschriften keinerlei Entscheidungsbefugnisse verliehen. Da er sich lediglich zu Grundsatzfragen äußert, begründet er eine Art Rechtstheorie, die ohne direkte Auswirkungen auf die Untersuchungen bleibt. Insofern als der Überwachungsausschuss in den Ablauf der Untersuchungen nicht eingreifen kann, bildet er in keinerlei Weise ein Element der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen während ihrer Durchführung.

68. Im Hinblick auf die Kontrolle des bei Untersuchungen zu befolgenden Verfahrens zeigen mehrere jüngste Fälle, dass es zwischen der Tätigkeit des Überwachungsausschusses und der des Bürgerbeauftragten zu Überschneidungen kommt. So kamen im Zeitraum zwischen September 2003 und Mai 2004 in sieben Sitzungen des Ausschusses Interventionen des Bürgerbeauftragten bezüglich einzelner Untersuchungen des Amtes zur Sprache. Darüber hinaus wird der Ausschuss nicht mit Beschwerden befasst, welche die von einer Untersuchung betroffenen Personen gegen eine sie beschwerende Maßnahme beim Direktor des Amtes einlegen, der damit in Bezug auf die von ihm als erforderlich erachteten Folgemaßnahmen freie Hand hat.

69. Der Ausschuss darf sich zwar nicht in die Verwaltung des Amtes einmischen, d. h. er darf weder in die Tätigkeiten eingreifen, die dem Amt neben den Untersuchungen zukommen, noch in den Ablauf der Untersuchungen selbst, doch ist Folgendes zu beachten:

- a) Der Ausschuss muss innerhalb von neun Monaten nach ihrer Einleitung über nicht abgeschlossene Untersuchungen unterrichtet werden. In der Praxis hat diese Unterrichtung des Ausschusses zumeist keine konkreten Auswirkungen.

- b) Der Ausschuss muss jedes Jahr den Haushaltsvorentwurf des Amtes eingehend prüfen⁽⁴⁾, obwohl der Haushalt auch andere Aktivitäten neben den Untersuchungen betrifft. Diese Prüfung hat weitgehend formellen Charakter, da der Ausschuss, der kein Hilfsorgan der Haushaltsbehörde ist, über keinerlei diesbezügliche Befugnisse verfügt.
- c) Der Ausschuss bat darum, über die Weiterleitung von Fällen an die nationalen Justizbehörden im Vorfeld informiert zu werden⁽⁵⁾. Da jedoch die Weiterleitung an die Justizbehörden oftmals ein Untersuchungsstadium darstellt, das in der Folge mit deren Unterstützung fortgesetzt wird, und zudem ein souveräner Akt des Direktors des Amtes ist, kann die vorherige Information des Ausschusses als Einmischung betrachtet werden.
- d) Der Ausschuss fordert in seiner Geschäftsordnung, dass ihm vom Direktor des Amtes Rechte zuerkannt werden, die über die in den konstitutiven Rechtstexten vorgesehenen Rechte hinausgehen (Übermittlung der beim Direktor eingegangenen Beschwerden⁽⁶⁾, Mitteilung der Rechtssetzungsinitiativen des Amtes betreffend die Betrugsbekämpfung und den Schutz der finanziellen Interessen⁽⁷⁾, Zugang zu sämtlichen Dokumenten und Akten des OLAF⁽⁸⁾, eigene Haushaltsmittel⁽⁹⁾, Ernennung des Sekretariatspersonals⁽¹⁰⁾, Festlegung des Sekretariatsplatzes⁽¹¹⁾ usw.).

70. Seit seiner Ernennung war die Unabhängigkeit des Direktors des Amtes niemals wirklich bedroht⁽¹²⁾. In der Praxis legte der Ausschuss sein Augenmerk weitgehend auf Fragen der Einhaltung der persönlichen Rechte in internen Untersuchungen durch das Amt. Ferner bemängelte er das Fehlen einer kodifizierten Verfahrensregelung, die den Untersuchungshandlungen einen gesicherten Rahmen verleihen würde. Die übermäßige Beschäftigung des Ausschusses mit den internen Untersuchungen und den Rechten des Einzelnen beeinträchtigte die Beziehungen zwischen der Leitung des Amtes und dem Ausschuss.

71. Im Einklang mit der Politik des Amtes räumte der Überwachungsausschuss der strafrechtlichen Zielsetzung der internen Untersuchungen auf Kosten der externen Untersuchungen Priorität ein ungeachtet der Tatsache, dass die Bekämpfung von Betrug zulasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften weit über den institutionellen Rahmen hinausgeht und zahlreiche Betrügereien auch ohne das heimliche Einverständnis von

⁽⁴⁾ Anhörung des Überwachungsausschusses durch den Direktor gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses 1999/352 EG, EGKS, Euratom, wonach keine formelle Stellungnahme abzugeben ist.

⁽⁵⁾ Während die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 die Weiterleitung der an die Justizbehörden übermittelten Fälle durch den Direktor des Amtes vorsieht, ohne den Zeitpunkt dieser Mitteilung zu präzisieren, stellt die Geschäftsordnung des Ausschusses (Artikel 22 Absatz 5) den Grundsatz der vorherigen Mitteilung auf.

⁽⁶⁾ Artikel 22 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses.

⁽⁷⁾ Artikel 22 Absatz 7, A.a.O.

⁽⁸⁾ Artikel 3 Buchstabe b, A.a.O.

⁽⁹⁾ Artikel 4 Absatz 5, Artikel 19 Absatz 7 und Artikel 25, A.a.O.

⁽¹⁰⁾ Artikel 19 Absätze 1 und 2, A.a.O.

⁽¹¹⁾ Artikel 19, Absatz 4, A.a.O.

⁽¹²⁾ Selbst auf dem Höhepunkt der Eurostatkrise im Jahre 2003 trug die Kommission dafür Sorge, nicht in den Ablauf der Untersuchungen einzugreifen.

⁽¹⁾ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom, Artikel 4.

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

⁽³⁾ Geschäftsordnung vom 17. November 1999, Artikel 2 (ABl. L 41 vom 15.2.2000).

Bediensteten der Organe oder gleichgestellter Einrichtungen verübt werden. Obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 in ihrem Artikel 7 Absätze 1 und 3 fordert, dass „die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen (...) dem Amt unverzüglich alle Informationen über etwaige Fälle von Betrug oder Korruption“ mitteilen und „soweit es die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen — die Mitgliedstaaten (...) ferner alle (...) als sachdienlich angesehenen Dokumente und Informationen über die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften“ übermitteln, hat der Überwachungsausschuss noch niemals die Bedingungen untersucht, unter denen die Einrichtungen oder Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachkommen, obwohl sie für die Untersuchungstätigkeit des Amtes von wesentlicher Bedeutung ist ⁽¹⁾.

72. Um Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Prüfungen in Kenntnis der Sachlage besprechen zu können, untersucht das Sekretariat des Ausschusses abgeschlossene Untersuchungsakten, die nach in Abstimmung mit dem Vorsitzenden festgelegten Kriterien ausgewählt werden. Die Anzahl der in jüngster Zeit untersuchten Akten lag im Jahre 2003 bei 17 ⁽²⁾ und bei 7 für die ersten sechs Monate von 2004. Zu diesen Untersuchungen werden ausführliche Bewertungsblätter angelegt mit häufig sachdienlichen Empfehlungen oder wichtigen Grundsatzfragen. Diese werden dem Amt nicht übermittelt. Eine offenere Haltung wäre nicht nur den Beziehungen unter den Dienststellen zuträglich, sondern würde es auch gestatten, von den besten Vorgehensweisen zu profitieren und damit zur Stärkung der Untersuchungsfunktion beizutragen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

73. Im November 2003 ergriff das OLAF bedeutende Umstrukturierungsmaßnahmen. Im Verlaufe der Prüfung erwies es sich, dass das Amt Anfang 2004 noch mit der Bereinigung von Altlasten beschäftigt war, die ihm sein Vorgänger (UCLAF) hinterlassen hat, und dass die neuen Maßnahmen gerade erst anfangen, ihre Wirkung zu zeigen (siehe Ziffer 10).

Effizienz und Wirksamkeit der Untersuchungen

74. Die Untersuchungspolitik des OLAF bleibt ungewiss, sei es in Bezug auf sein Tätigwerden von Amts wegen, seinen Umgang mit Prioritäten, die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten und die Fristenüberwachung. Ebenso sind die Vorgaben bezüglich der zu erreichenden Ergebnisse nach wie vor ungenau, da die finanziellen oder disziplinarrechtlichen Aspekte der Untersuchungen im Vergleich zu den Gerichtsverfahren, deren Ausgang häufig in weiter Ferne liegt und unsicher ist, zu wenig Aufmerksamkeit erhalten (siehe Ziffern 19, 20 und 25).

⁽¹⁾ Siehe auch Artikel 9 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95, wonach im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission jede erforderliche Unterstützung zu gewähren.

⁽²⁾ Davon 14 interne Untersuchungen.

Nach Festlegung der Leitgrundsätze für die Untersuchungen des Amtes — unter dem Gesichtspunkt der zu erreichenden Ergebnisse und nicht nur in Abhängigkeit von den Haupttätigkeitsbereichen — würde die Einführung von Leistungsindikatoren (anstelle einfacher Tätigkeitsindikatoren) gestatten, die Begründetheit der vom Amt gewählten Optionen zu beurteilen.

75. Der den verschiedenen Untersuchungsphasen zugrunde liegende Entscheidungsprozess ist transparenter geworden (siehe Ziffer 16). Das Tätigwerden des Exekutivausschusses und die Einrichtung von Standardberichten haben hierzu in hohem Maße beigetragen (siehe Ziffer 41).

76. Die Gleichstellung der Unterstützungs- und Koordinierungstätigkeiten mit den Untersuchungen erschwert einen sinnvollen Ressourceneinsatz und führt zu einer zeitintensiven Nutzung des Case Management Systems, obwohl dem Amt bei der Koordinierung und Unterstützung nicht die Aufgabe zukommt, selbst die Beweismittel zusammenzutragen und zu erstellen (siehe Ziffern 13 und 14).

Die Organisation des Amtes muss im Hinblick auf die Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben überdacht werden. Ferner sollte die Frage geklärt werden, ob als Teil der Serviceplattform kein spezielles Referat, das dieser Tätigkeit gewidmet wäre, eingerichtet werden sollte.

77. Im Hinblick auf die vorbereitenden Arbeiten (Evaluierungen) sind die Analysen rudimentär geblieben. Die Unterstützungsreferate (Richter und Staatsanwälte, Folgemaßnahmen, operationelle Analyse) waren an der Definition der Zielsetzungen und der Ausarbeitung der für jede Untersuchung zugrunde zu legenden Strategie nur in geringem Maße beteiligt. Der Exekutivausschuss hat nicht nachdrücklich genug auf die Notwendigkeit einer klaren Festlegung von Zielen und zu erwartenden Untersuchungsergebnissen gedrängt (siehe Ziffern 20 und 22).

Gewisse Untersuchungshandlungen müssen noch besser begründet und die von den Ermittlern in jedem einzelnen Fall zu verfolgenden Zielsetzungen geklärt werden. Ferner sollte darauf hingearbeitet werden, dass die Arbeitspläne die vorgeschlagenen Entscheidungen untermauern. Im Hinblick auf den Exekutivausschuss sollten kleinere Gruppen gebildet werden, in denen jeweils die leitenden Bediensteten versammelt wären, welche Akten mit gemeinsamen Merkmalen behandeln ⁽³⁾. Eine derartige Vorgehensweise würde die den Teilnehmern im Zusammenhang mit der Untersuchung der Akten entstehende Arbeitsbelastung verringern und damit eine eingehendere Analyse der Beschlussentwürfe begünstigen. Außerdem würde dies erlauben, einen Gesamtüberblick über alle laufenden Fälle zu erhalten und Prioritäten entsprechend festzusetzen. Erforderlichenfalls könnten alle Gruppen des Exekutivausschusses einberufen werden, um Grundsatzfragen zu erörtern, die für sämtliche Dienststellen von Interesse sind.

⁽³⁾ Beispielsweise Einnahmen und Ausgaben der geteilten Verwaltung, Ausgaben der direkter Verwaltung, interne Untersuchungen usw.

78. Die von der Managementebene des Amtes ausgeübte Aufsicht über die Untersuchungen erwies sich im Allgemeinen als unzulänglich (siehe Ziffern 28, 35 und 36). Die Dauer der Untersuchungen konnte nicht gesteuert werden (siehe Ziffer 24).

Die Referatsleiter müssen sich vergewissern, dass die Prioritäten beachtet werden und die tatsächliche Arbeitsbelastung der Ermittler bekannt ist und auch kontrolliert wird. Im Verlauf der Untersuchung muss die Beweiserhebung Vorrang vor dem einfachen Zusammentragen bereits verfügbarer Informationen haben. In dieser Hinsicht muss das Amt die ihm zu Gebote stehenden Mittel besser nutzen (Zeugenvernehmungen, Vorortbesuche zwecks Sammlung von Beweismitteln, operationelle Analysen usw.).

79. Es besteht kein System, um die tatsächliche Arbeitsbelastung der Ermittler oder die von ihnen für ihre Untersuchungen aufgewandte Zeit zu messen (siehe Ziffer 26).

Anhand eines Zeiterfassungssystems in Verbindung mit Arbeitsplänen, die Zeitvorgaben für die Untersuchungen enthalten, wäre es möglich, die Arbeitsbelastung besser auf die in den verschiedenen Referaten der Direktion „Untersuchungen“ verfügbaren Ressourcen abzustimmen und Verzögerungen zu vermeiden.

80. Die obligatorische Übermittlung der seit mehr als neun Monaten laufenden Untersuchungen an den Überwachungsausschuss ist ohne bemerkenswerte Auswirkungen geblieben (siehe Ziffer 24).

In Anbetracht der in den nationalen (Strafrecht) und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (z. B. Artikel 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95) vorgesehenen Verjährungsfristen erscheint die Einführung einer Höchstdauer für Untersuchungen geeignet, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu erhöhen.

81. Die Untersuchungsergebnisse sind nach wie vor schwierig zu ermitteln. Im Bereich der internen Untersuchungen konnten seit 1998 wenige Fortschritte im Hinblick auf die Verhängung von Sanktionen erzielt werden. Die gerichtlichen und disziplinarrechtlichen Wege haben sich als weitgehend ineffizient erwiesen (siehe Ziffer 37).

82. Das vom Amt vorgenommene finanzielle Follow-up stellt eine Belastung für die Ressourcen dar (siehe Ziffern 31 und 54). Das Follow-up in Justizangelegenheiten erbringt keinen wirklichen Mehrwert gegenüber den vorgelegten Schlussfolgerungen (siehe Ziffer 43).

Das finanzielle Follow-up sollte nicht Aufgabe des Amtes sein. Es obliegt den Anweisungsbefugten der Kommission und den Mitgliedstaaten, für die Wiedereinziehung der im Anschluss an die Untersuchungen festgelegten Beträge Sorge zu tragen. Die Anweisungsbefugten und die Mitgliedstaaten sollten das Amt unverzüglich von den wiedereingezogenen oder abgeschriebenen Beträgen in Kenntnis setzen. Das Follow-up in Justizangelegenheiten sollte auf die Fälle beschränkt sein, wo am Ende eines Strafverfahrens der Anweisungsbefugte der ursprünglichen Ausgabe ein zivilrechtliches Wiedereinziehungsverfahren einleiten muss. Das legislative Follow-up sollte Aufgabe der operationellen Generaldirektionen bleiben und sich auf vom Amt übermittelte zusammenfassende Vermerke stützen.

83. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen ist nicht in unabhängiger Weise sichergestellt⁽¹⁾. Die Untersuchungsverfahren sind nach wie vor unzureichend kodifiziert (siehe Ziffer 27).

Die Kodifizierung der Verfahren muss gewährleisten, dass die Untersuchungshandlungen voraussehbar sind, die Fristen für die Anhörungen feststehen und in jedem zentralen Untersuchungsstadium die Rechte der Verteidigung gewahrt bleiben sowie deren Aktenzugang gesichert ist. In einer Verfahrensregelung müssen überdies die Einhaltung des Grundsatzes der Geheimhaltung der Untersuchungstätigkeit festgeschrieben und Möglichkeiten für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der laufenden Untersuchungshandlungen vorgesehen werden. Eine derartige Regelung sollte Rechtskraft erhalten, veröffentlicht werden und eine transparente Anwendung der grundlegenden Prinzipien für OLAF-Untersuchungen, insbesondere der Grundsätze der Transparenz und des rechtlichen Gehörs beider Parteien, ermöglichen.

84. Im Bereich der direkten Ausgaben ist das Amt auf die Zusammenarbeit mit den nationalen Stellen angewiesen. Gewisse Mitgliedstaaten sind eher als andere bereit, dem OLAF ihre Unterstützung anzubieten, auch wenn das Amt nicht über sämtliche Mittel verfügt, um bestimmte Sachverhalte klarzustellen (siehe Ziffern 15 und 37).

85. Im Bereich der Eigenmittel und Ausgaben der geteilten Verwaltung erweist sich die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die auf Verfahren der gegenseitigen Amtshilfe und Ad-hoc-Regelungen (Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96) fußt, häufig als mittelmäßig (siehe Ziffern 15 und 32).

Um die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten zu klären, gilt es, entweder die Annahme einer speziellen Verordnung des Rates über die Modalitäten dieser Zusammenarbeit (siehe Vorschläge zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999) oder aber den Abschluss von Vereinbarungen mit jenen nationalen Ermittlungsbehörden, die am ehesten in der Lage sind, das Amt zu unterstützen, ins Auge zu fassen⁽²⁾.

86. Das vom Amt zwecks Verwaltung der Untersuchungen eingerichtete System (Case Management System und Kanzlei) stellt einen klaren Fortschritt im Umgang mit der Dokumentation und den Untersuchungsakten dar (siehe Ziffer 17).

87. Die Datenbanken des CMS werden nicht so genutzt, dass sie ein wirkliches System für die Verwaltung der Untersuchungen sowie eine Entscheidungshilfe darstellen, obwohl ein solches Instrument für das Management der Direktion „Untersuchungen“ erforderlich ist (siehe Ziffern 34 und 36).

⁽¹⁾ Siehe Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. Die Bestimmungen des Artikels 90a des neuen Personalstatuts bringen keine Lösung der Frage der Unabhängigkeit des vorgerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit den Untersuchungshandlungen des Amtes.

⁽²⁾ Eine derartige Vereinbarung ist mit der italienischen „Guardia di finanza“ geschlossen worden.

Die Datenbanken des CMS sollten so genutzt werden, dass sich das Dokumentationssystem zu einem wirklichen Verwaltungssystem für Untersuchungen und zu einer Entscheidungshilfe entwickelt. Eine derartige Entwicklung, die mit einer Klärung der Rolle der Managementverantwortung der Ermittler einherginge, würde es gestatten, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu erhöhen und Verzögerungen zu vermeiden. In dieser Hinsicht muss das OLAF-Handbuch ergänzt und die Zuständigkeiten des Managements präzisiert werden. Um den Umgang mit dem Handbuch in der Praxis zu erleichtern, sollten sämtliche Anweisungen im Zusammenhang mit der Organisation, Durchführung und Überwachung der Untersuchungen in einem getrennten Band zusammengefasst werden. Besondere Bemühungen müssen den Fortbildungsmaßnahmen für Ermittler gelten (Untersuchungstechniken, sektorbezogene Rechtsvorschriften auf nationaler und Gemeinschaftsebene, Ausdrucksfähigkeiten usw.).

88. Die Berichterstattung nimmt die Ressourcen in erheblichem Maße in Anspruch. Mangels aussagekräftiger Erfolgsindikatoren werden hierbei jedoch nicht genügend klare Informationen an die Hand gegeben, um die Effizienz der Arbeitsweise beurteilen zu können (siehe Ziffern 37, 39 und 43).

Es empfiehlt sich, die Zahl der vorzulegenden Berichte zu reduzieren und ihren Informationswert zu verbessern. Die statistischen Angaben müssen an Zuverlässigkeit und Aussagekraft gewinnen, so dass über die Jahre Vergleiche angestellt werden können. In diesem Zusammenhang sollte die Einführung von Leistungsindikatoren, die auf die tatsächlichen und weniger auf die potenziellen Ergebnissen abstellen, größere Klarheit bringen.

Einsatz der Ressourcen zur Unterstützung der Untersuchungen

89. Durch seine reaktive Untersuchungspolitik ist das Amt nicht ohne weiteres in der Lage, seine Arbeitsbelastung vorzuschätzen und dementsprechend Ermittlerteams zu bilden (siehe Ziffern 26 und 62). Die Aufteilung der Bediensteten auf die Referate der Direktion „Untersuchungen“ ist wenig transparent. Die Personalverwaltung ist durch die instabile Personallage erschwert, was auf den unverhältnismäßig hohen Anteil an Zeitplanstellen zurückzuführen ist (siehe Ziffern 63 und 64).

Die Arbeitsbelastung der verschiedenen Dienststellen sollte überwacht und ein wirklicher Personalentwicklungsplan aufgestellt werden, um die strukturellen Probleme der Personalverwaltung zu lösen. Eine sinnvolle Verwaltung der Ermittlerteams würde darüber hinaus zahlenmäßig ausgewogenere Referate voraussetzen, so dass die Referatsleiter eine näher an den Untersuchungen liegende Aufsicht ausüben können.

90. Der Beitrag der für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen zugunsten der Direktion „Untersuchungen“ war unerheblich. Zu den Risikoanalysen konnten sie nur wenig beitragen (siehe Ziffer 46).

Der Auftrag der für die strategische Analyse zuständigen Dienststellen muss neu definiert werden, damit diese tatsächlich dazu beitragen, Situationen zu ermitteln, welche die Einleitung von externen Untersuchungen in den Hauptrisikosektoren zur Folge haben. In dieser Hinsicht sollten sich die Dienststellen darum bemühen, Darstellung, Art und Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten zu verbessern, um Datenbanken zu erstellen, anhand deren Anomalien aufgedeckt und Untersuchungen eingeleitet werden können.

91. Eine Unterstützung in Rechtsangelegenheiten empfiehlt sich angesichts der Schwierigkeiten, die sich durch bestimmte Gemeinschaftsvorschriften ergeben. In diesem Bereich ist die Unterstützung der Untersuchungsdienststellen regelmäßig. Demgegenüber kann man sich mit Recht die Frage stellen, welchen Nutzen die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Strategie des Schutzes der finanziellen Interessen für die Untersuchungen des Amtes hat (siehe Ziffern 53 und 55).

Da die mit der Strategie des Schutzes der finanziellen Interessen verbundene Tätigkeit keine direkten Auswirkungen auf den Ablauf der Untersuchungen hat, wären andere Dienststellen der Kommission besser geeignet, derartige Überlegungen anzustellen.

92. Die Unterstützungstätigkeit erscheint sinnvoll, wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten konkrete Hilfestellung bei der Koordinierung oder Analyse im Bereich der grenzüberschreitenden Untersuchungen zu leisten. Die Nebentätigkeiten des Amtes, insbesondere in Verbindung mit der Politik des Schutzes der finanziellen Interessen im weitesten Sinne, lenken die Leitung von ihrer Aufgabe der Überwachung und Begleitung der Untersuchungsfunktion ab. Bei der Übernahme von Zuständigkeiten, die im Allgemeinen in den Aufgabenbereich der operativen Kommissionsdienststellen fallen (beispielsweise Programmverwaltung), stellt die Bereitstellung der Ressourcen des Amtes nicht die beste Lösung dar (siehe Ziffern 55 und 59).

Die Aufgaben der Programmverwaltung obliegen den operationellen Kommissionsdienststellen, die für diese Aufgabe besser als das Amt gerüstet sind.

Beziehungen zwischen dem OLAF und dem Überwachungsausschuss

93. Die Leitung einer Einrichtung, wie dem Betrugsbekämpfungsamt, muss sich auf eindeutige Vorgaben für Managementaufgaben und eine klare Regelung für die Überwachung stützen. Der Auftrag des Überwachungsausschusses hat an Klarheit eingebüßt. Überdies gewährt der Überwachungsausschuss der Leitung des Amtes nicht jede erforderliche Unterstützung (siehe Ziffer 70).

Die Rolle des Überwachungsausschusses sollte überprüft werden, um jedes Risiko der Einnischung in den Ablauf der Untersuchungen auszuschalten.

Neuausrichtung des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion

94. Die Zuordnung des OLAF zur Kommission hat die Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion des Amtes nicht gefährdet, auch wenn bestimmte Kommunikationsprobleme festgestellt wurden. Folglich muss der Status des Amtes nicht infrage gestellt werden. Demgegenüber hätte das Management der Untersuchungsfunktion verstärkter Aufmerksamkeit bedurft, um die Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten und zu vermeiden, dass Überschneidungen mit den Aufgaben anderer Kommissionsdienststellen entstehen. Die Erfahrung der ersten fünf Jahre des Bestehens des OLAF weist darauf hin, dass Überlegungen erforderlich sind, um besser Gewähr zu bieten, dass die Untersuchungen auch tatsächlich zu konkreten Ergebnissen führen, sei es im

Hinblick auf die Wiedereinziehung unterschlagener Beträge oder die wirksame Verhängung disziplinar- oder strafrechtlicher Sanktionen.

Aus dem vorher Gesagten ergibt sich, dass eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des Amtes auf seine Untersuchungsfunktion, wie dies vom Präsidenten der Kommission im November 2003 vorgeschlagen wurde, dazu führen würde, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu verstärken, indem anderen Instanzen die Aufgabe präventiver oder legislativer Maßnahmen überlassen würde. Eine derartige Neuausrichtung sollte ihrerseits mit einer Umgestaltung der Führungs- und Verwaltungsstruktur („Governance“) des Amtes einhergehen, was Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften erforderlich machen würde ⁽¹⁾.

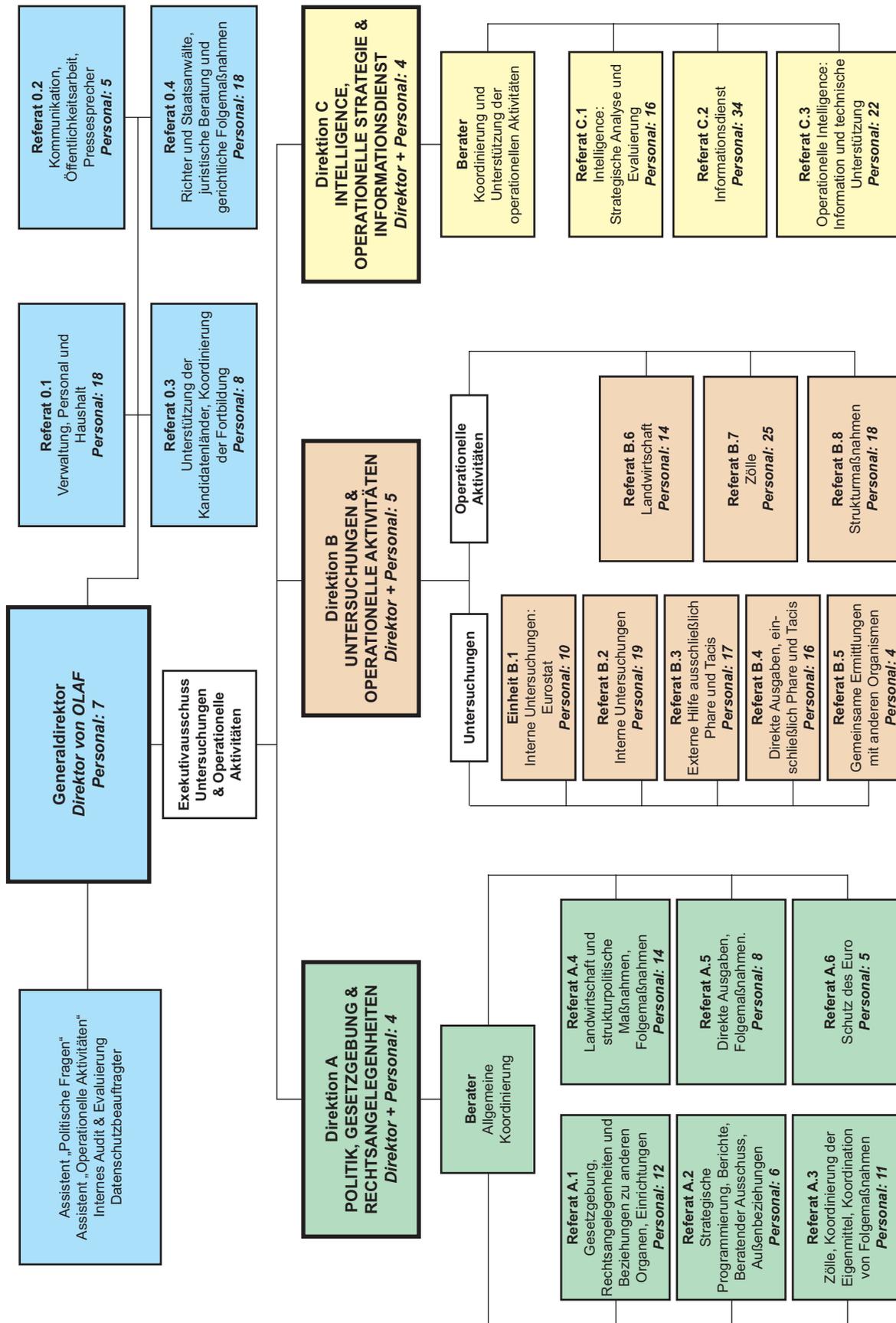
Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 9. Juni 2005 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Amtes; Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom zur Errichtung des Amtes; Beschluss 1999/396/EG, EGKS, Euratom der Kommission über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen (ABl. L 149 vom 16.6.1999, S. 57).

ANHANG I

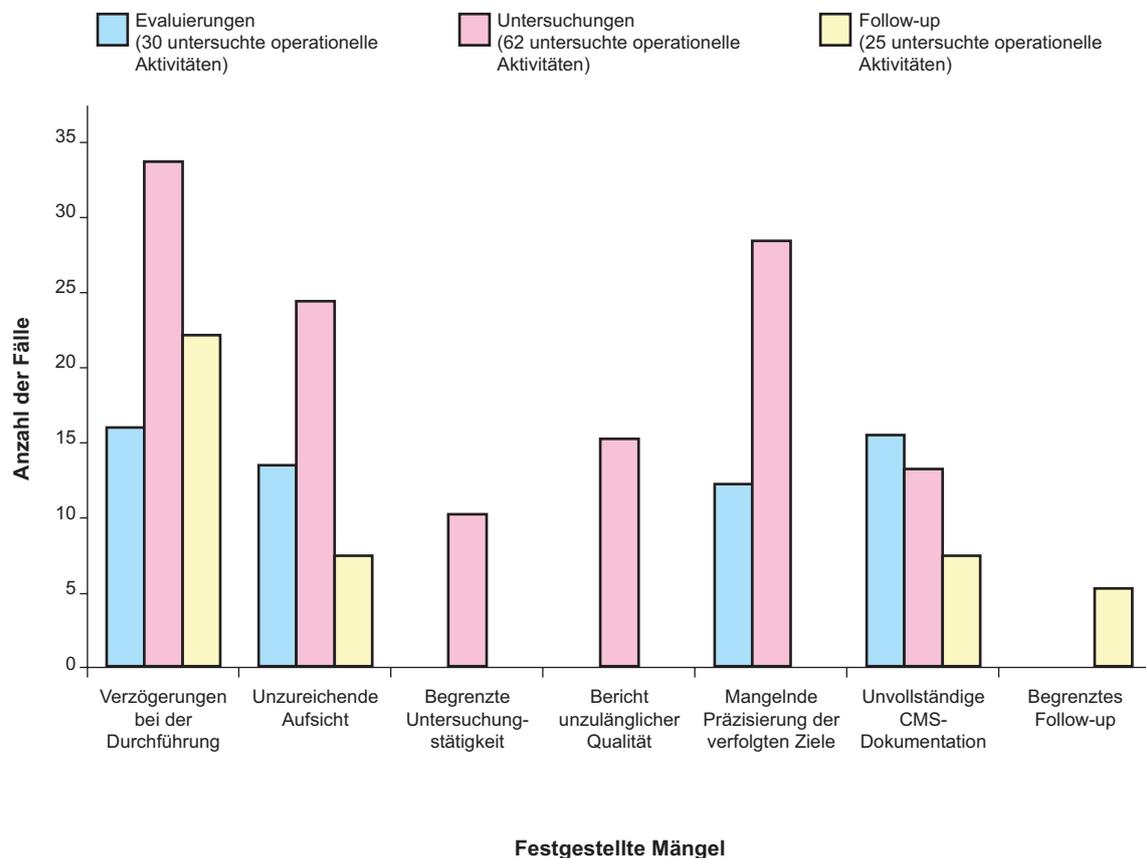
OLAF-ORGANISATIONSPLAN



ANHANG II

**WICHTIGSTE IM VERLAUF DER PRÜFUNG EINER STICHPROBE VON
UNTERSUCHUNGEN FESTGESTELLTE MÄNGEL**

Evaluierungen (30 untersuchte operationelle Aktivitäten)	
Verzögerungen bei der Durchführung	16 Fälle
Unzureichende Aufsicht	13 Fälle
Mangelnde Präzisierung der Untersuchungsziele	12 Fälle
Unvollständige CMS-Akten	15 Fälle
Untersuchungen (62 untersuchte operationelle Aktivitäten)	
Verzögerungen bei der Durchführung	34 Fälle
Unzureichende Aufsicht	24 Fälle
Begrenzte Untersuchungstätigkeit	10 Fälle
Bericht unzulänglicher Qualität	15 Fälle
Mangelnde Präzisierung der verfolgten Ziele	28 Fälle
Unvollständige CMS-Dokumentation	13 Fälle
Follow-up (25 untersuchte operationelle Aktivitäten)	
Verzögerungen bei der Durchführung	22 Fälle
Beschränkter Nutzen des Follow-ups	8 Fälle
Unzureichende Aufsicht	7 Fälle
Unvollständige CMS-Dokumentation	6 Fälle
Begrenztes Follow-up	5 Fälle

WICHTIGSTE FESTGESTELLTE MÄNGEL


ANTWORTEN DER KOMMISSION

In der Anlage zu ihren Antworten übermittelt die Kommission die Antworten des OLAF-Überwachungsausschusses bezüglich der Absätze 66 bis 72 und 93. Die Kommission und OLAF weisen darauf hin, dass sie bestimmte vom Ausschuss geäußerte Ansichten nicht teilen.

ZUSAMMENFASSUNG

III. Durch die Auswahl von Informationen ⁽¹⁾ hat das OLAF gegenwärtig die Möglichkeit, allen ernst zu nehmenden Hinweisen nachzugehen, die bei ihm eingehen. Das OLAF möchte die Effizienz seiner Untersuchungen und das diesbezügliche Follow-up weiter verbessern und zu diesem Zweck eine tiefer gehende strategische Analyse durchführen. Auch könnte es sich veranlasst sehen, sich an neue Zielvorgaben anzupassen.

IV. Die Untersuchungen sowie die Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen des OLAF dienen alle demselben Zweck, nämlich dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Die Unterscheidung zwischen diesen Maßnahmen ist eindeutig und erfolgt auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. Sie bestimmt, welche Rolle das OLAF (nach Maßgabe seiner Fähigkeiten, Befugnisse und unabhängigen rechtlichen Stellung) zu spielen hat. Im Rahmen einer etwaigen Reform der Struktur des OLAF gemäß den einschlägigen Beschlüssen der Organe ⁽²⁾ könnte eine bessere organisatorische Unterscheidung zwischen diesen Kategorien vorgesehen werden.

V. Die Feststellungen bezüglich der von der Leitung ausgeübten Aufsicht beziehen sich auf die Auswahl der vom Rechnungshof geprüften Einzelfälle. Bei diesen Fällen sind die seit dem Jahr 2003 in Bezug auf die Leitung erzielten Fortschritte noch nicht zum Tragen gekommen. Die Bemerkung des Rechnungshofes, die von der Leitung ausgeübte Aufsicht sei unzulänglich gewesen, sollte daher nuanciert betrachtet werden: Im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2003 wurden immerhin 957 von der OLAF übernommene Fälle abgeschlossen, und in den vergangenen drei Jahren ist die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen von 33 auf 22 Monate im Jahr 2004 gesunken. Im Übrigen sieht der Vorschlag der Kommission die Einführung von Fristen für die Untersuchungen vor (siehe Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 ⁽³⁾).

VI. Seitdem die erste Etappe mit Hilfe der OLAF-Kanzlei bewältigt wurde, kontrolliert das OLAF die Qualität und Rechtmäßigkeit seiner Untersuchungen über die Hierarchie, seinen Exekutivausschuss, das Referat „Richter und Staatsanwälte“ und die für das Follow-up zuständigen Referate. Zudem hat das OLAF seine Planungstätigkeit verstärkt (Arbeitspläne).

Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erfordert kontinuierliche und nachhaltige Anstrengungen auf beiden Seiten. Das OLAF hat diesen Bereich, was notwendige Verbesserungen anbelangt, als prioritär eingestuft. Die Kommission misst dieser Zusammenarbeit große Bedeutung bei und hat sie (in Empfehlung 14 des Evaluierungsberichts der Kommission über die OLAF-Tätigkeit ⁽⁴⁾) als „multidisziplinäre Serviceplattform“ beschrieben.

VII. An den konkreten Folgemaßnahmen zu den Untersuchungen (wie Strafverfolgungs- oder Einziehungsmaßnahmen) lässt sich die Effizienz des OLAF nur teilweise ablesen. Es ist nämlich Sache der nationalen Behörden und — in bestimmten Fällen — der Gemeinschaftsorgane, über etwaige Folgemaßnahmen, die das OLAF nicht vornehmen kann, zu entscheiden.

Da die Festlegung und Anwendung von Leistungsindikatoren eine komplexe Frage darstellt, hat das OLAF diesbezügliche Überlegungen angestellt, die sich zum Teil auch auf die Erfahrungen der nationalen Strafverfolgungsbehörden gründen. Das OLAF prüft zurzeit die Möglichkeit, von den Behörden der Mitgliedstaaten Informationen über die Nützlichkeit seiner Berichte einzuholen.

⁽¹⁾ Nach Maßgabe von Kriterien, die sich auf die Prioritäten aus dem Tätigkeitsprogramm des OLAF gründen.

⁽²⁾ Siehe Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (KOM(2004) 103 endg. vom 10.2.2004).

⁽³⁾ Artikel 6 Absatz 7 (Dauer der Untersuchungen) des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (KOM(2004) 103 endg. vom 10.2.2004).

⁽⁴⁾ Bericht der Kommission — Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (KOM(2003) 154 endg.).

VIII. Dank der großen Zahl seiner Zeitbedienstetenstellen konnte das OLAF bei der Einrichtung seiner Strukturen relativ schnell erfahrene Untersuchungsbeauftragte einstellen. Das OLAF ist sich der vom Rechnungshof angesprochenen Gefahr bewusst und plant daher — sofern die Haushaltsbehörden einverstanden sind — eine schrittweise Umwandlung eines großen Teils der Zeitbedienstetenstellen in Dauerstellen, was die Konsolidierung des Fachwissens ermöglichen dürfte. Außerdem wird das OLAF künftig verstärktes Gewicht auf die Fortbildung seines Personals und insbesondere seiner Untersuchungsbeauftragten und neuen Bediensteten legen.

IX. Der geltende Rechtsrahmen für das OLAF beinhaltet bereits weit reichende Bestimmungen zum Schutz der Grundrechte. Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ⁽¹⁾ sieht die Festschreibung der Verteidigungsrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen vor. Für die interne Kontrolle der Qualität und Rechtmäßigkeit der Untersuchungen sind gegenwärtig die Hierarchie und der Exekutivausschuss zuständig. Dennoch werden Überlegungen über die interne Kontrolle angestellt werden.

Im Übrigen sieht das neue OLAF-Handbuch eine Reihe verwaltungsrechtlicher Bestimmungen vor, die auf eine noch bessere Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Untersuchungen in der Praxis und auf eine größere Transparenz der OLAF-Verfahren abstellen (und künftig getrennt vom Handbuch weiterentwickelt werden könnten).

X. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Verwaltungs- und Führungsstruktur des OLAF einer Überarbeitung bedarf. Sie hat daher in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 mögliche Lösungen aufgezeigt.

XI. Das OLAF konzentriert sich auf den Schutz der finanziellen Interessen als Ganzes. Die Ressourcennobilisierung ist dabei der operative Teil. Im Übrigen stellt der Rechnungshof selbst unter Punkt III fest, dass das OLAF mit dem ihm momentan zur Verfügung stehenden Ressourcen durchaus in der Lage ist, allen seinen operativen Aufgaben nachzukommen.

Die Kommission begrüßt die Anmerkungen des Rechnungshofes vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

EINLEITUNG

4. Das OLAF hat der Notwendigkeit, mit den unterschiedlichen Behörden der Mitgliedstaaten zur Erfüllung seines Auftrags zusammenzuarbeiten, Rechnung getragen und zu diesem Zweck entsprechendes Gewicht auf Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen gelegt und Beamte aus den auf diese Bereiche spezialisierten nationalen Behörden eingestellt.

7. Das OLAF verweist auf die ergänzende Bewertung seiner Tätigkeiten aus dem Jahr 2004 ⁽²⁾, derzufolge etwa 60 % seines Personals mit operativen Aufgaben befasst ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auch ein großer Teil des Personals der *nicht* der Direktion „Untersuchungen und operativen Maßnahmen“ angehörenden Referate eng mit der Untersuchungstätigkeit des OLAF verbunden ist.

8. Die Kommission räumt ein, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig sein mag, die Effizienz der Arbeitsweise des OLAF zu bewerten. Das OLAF verfügte anfangs nicht über die erforderlichen Hilfsmittel für eine solche Bewertung. Mit der Einführung des Fallverwaltungssystems ist eine Bewertung der OLAF-Tätigkeiten jedoch möglich geworden. So konnte eine erste Beschreibung der finanziellen Ergebnisse und der Ergebnisse der Zusammenarbeit mit den Justizbehörden vorgenommen werden

(siehe ergänzende Bewertung der OLAF-Tätigkeit ⁽³⁾). Die innerstaatlichen Verfahrensfristen verhindern jedoch ein rasches Inkennntnissetzen des OLAF über die zu seinen Untersuchungen ergriffenen Folgemaßnahmen. Daher stellt das OLAF derzeit unter Berücksichtigung der Erfahrungen der nationalen Dienststellen Überlegungen über geeignetere Indikatoren für seine Leistungsfähigkeit an, die eine genauere Evaluierung seiner Tätigkeiten ermöglichen werden. Allerdings ist es schwierig, die so wichtige präventive und abschreckende Wirkung der vom OLAF ergriffenen Maßnahmen zu bewerten.

10. Die Kommission hat bereits auf die Bedeutung der Notwendigkeit hingewiesen, die Fälle aus der Vergangenheit abzuschließen und die aus unterschiedlichen Gründen bei der Einrichtung des OLAF entstandenen Rückstände (siehe Punkt 7.41 des Jahresberichts 2000 des Rechnungshofes) abzubauen. Daher ist es nicht überraschend, dass die Folgen dieser Rückstände noch im Jahr 2004 sichtbar waren (siehe Punkt 73). Die in Anhang II aufgeführten Mängel müssen folglich relativiert werden, denn sie betreffen hauptsächlich Untersuchungen, die noch vor der Umstrukturierung des OLAF vom November 2003 eingeleitet wurden.

Das OLAF hat darüber hinaus den früheren Bemerkungen des Rechnungshofes Rechnung getragen: Die Einrichtung des *Case Management System* (CMS) ist ein Beispiel für die Fortschritte, die das OLAF bei der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes erzielt hat.

⁽¹⁾ KOM(2004) 103 vom 10.2.2004.

⁽²⁾ Ergänzende Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

⁽³⁾ Siehe Abschnitt 1.3.2 der ergänzenden Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

UNTERSUCHUNGEN VON OLAF

13. Der Unterschied zwischen einer Untersuchung und einer Unterstützungs- oder Koordinierungsmaßnahme ist ausschlaggebend dafür, welche Rolle das OLAF (im Rahmen seiner Fähigkeiten und Befugnisse) zu spielen hat. Die Rechtsvorschriften, die den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit des OLAF bilden, sehen vor, dass in den Bereichen Zoll und Handel ein direktes Eingreifen des OLAF in Form einer Untersuchung im eigentlichen Sinne weniger häufig zu erfolgen hat (siehe auch die Antworten zu den Punkten IV, 4 und 12).

14. Die Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen dienen dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziel eines wirksamen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Das OLAF bemüht sich stets, das für den betreffenden Fall geeignete Verfahren zu ermitteln. Dabei wird keiner Form des Vorgehens Vorrang eingeräumt, so dass von einem zu Lasten der Untersuchungen gehenden Personaleinsatz nicht die Rede sein kann. Da diese Maßnahmen zudem in vielen Fällen sehr komplex sind und mehrere Mitgliedstaaten betreffen, ist es erforderlich, hierfür strikte Verfahren vorzusehen. Dadurch, dass für operativen Maßnahmen des OLAF die gleichen internen Berichterstattungsverfahren gelten, wird eine größere Transparenz gewährleistet (siehe Antwort zu Punkt 76). Für Amtshilfefälle könnte gleichwohl ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen werden.

15. Die Zusammenarbeit mit den nationalen Dienststellen setzt gegenseitiges Vertrauen voraus, das durch die Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen, die das OLAF für die Mitgliedstaaten leistet, auf- und ausgebaut werden kann. Das OLAF ist bemüht, seine operativen Kontakte kontinuierlich zu verbessern und hat sich dies als vorrangiges Ziel für das Jahr 2005 gesetzt.

16. a) Bei der Evaluierung der Hinweise vergewissert sich das OLAF, dass die sich darauf gründenden Verdachtsmomente i) Verstöße betreffen, die in seine Zuständigkeit fallen, ii) schwerwiegend genug sind ⁽¹⁾ und iii) Bereiche betreffen, die den zuvor festgelegten Prioritätskriterien entsprechen ⁽²⁾. Die Festlegung der Prioritäten für die Untersuchungen erfolgt auf der Grundlage umfassender Überlegungen des OLAF und eines Dialogs mit dem Überwachungsausschuss.

c) Der vom OLAF gefällte Beschluss, eine Untersuchung ohne Follow-up abzuschließen, stellt als solcher eine Schlussfolgerung dar, die von großer Bedeutung sowohl für die betroffenen Personen als auch für das betroffene Organ ist, denn er bedeutet, dass die erhobenen Anschuldigungen fallen gelassen werden.

17. Anfang 2003 hat das OLAF mehrere wichtige Veränderungen am CMS vorgenommen, die die Funktionsweise des CMS und die Zuverlässigkeit der Informationen erheblich verbessert haben. Da die Vorausschätzung der finanziellen Auswirkungen ein schwieriges Unterfangen ist, plant das OLAF die Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus Sachverständigen, die die Leitlinien für die am Anfang einer Untersuchung vorgenommene Schätzung des voraussichtlichen Schadens für die finanziellen Interessen der

Europäischen Union überprüfen sollen. Die vom CMS ausgewiesenen Beträge basieren auf Schätzungen, die nach Abschluss der Untersuchungen angestellt werden. Für die Ermittlung der genauen Beträge und die Erstellung des Einziehungsvermerks ist der jeweilige Anweisungsbefugte zuständig.

19. Der Anteil der Hinweise, denen nicht nachgegangen wurde, ist seit dem Jahr 2002 erheblich gestiegen, was auf die Einführung eines Systems für die Prioritätensetzung zurückzuführen ist, das bereits beim Eingang der Hinweise greift (siehe auch die Antworten zu den Punkten 16 Buchstabe a und III).

Die Hauptaufgabe besteht darin, hochwertige Anfangshinweise zu erhalten, die sich auf schwerwiegende Delikte beziehen und eine Untersuchung mit wichtigen Ergebnissen nach sich ziehen können.

Das OLAF möchte seine Untersuchungen und sonstigen operativen Maßnahmen in Zukunft noch aktiver und verstärkt auf der Grundlage seiner „Intelligence“-Arbeit nach Maßgabe der neuen Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 durchführen (siehe Antwort zu Punkt 74).

20. Das neue OLAF-Handbuch vom 25. Februar 2005 trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Evaluierung binnen 15 Tagen in bestimmten Bereichen, in denen eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erforderlich ist, einfach nicht möglich ist: Es wurde nunmehr eine Evaluierungsfrist von zwei Monaten ⁽³⁾ vorgesehen, die zudem mit Einverständnis der Referatsleiter verlängert werden kann.

b) Die diesbezügliche Bemerkung des Rechnungshofes sollte relativiert werden, denn es ist zu berücksichtigen, unter welchen Bedingungen die Leitung des OLAF arbeiten musste. Das OLAF konnte schließlich erst mit der Fortbildung seines Führungspersonals beginnen, als die Erblast der Vergangenheit bewältigt war.

c) Ebenso sei, was die angesprochenen Verzögerungen angeht, daran erinnert, dass viel Personal mit dem Abschluss der Fälle aus der Vergangenheit beschäftigt war (im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2003 wurden immerhin 957 „UCLAF-Fälle“ abgeschlossen).

21. Das OLAF berücksichtigt bereits in der Evaluierungsphase den finanziellen Aspekt eines Falls. Dieser Aspekt ist eines der in der Antwort zu Punkt 16 Buchstabe a erwähnten Prioritätskriterien. Das OLAF verfolgt sich ergänzende Ziele anhand eines sich sowohl an der finanziellen Dimension (d. h. auf Einziehungsmaßnahmen ausgerichteten) als auch an der strafrechtlichen Dimension (d. h. auf verwaltungs-, disziplinar oder strafrechtliche Sanktionen ausgerichteten) orientierenden Vorgehens. Zudem liefert das OLAF der Kommission über das mit dieser im Jahr 2003 vereinbarte Kooperationsinstrument ⁽⁴⁾ noch im Laufe seiner Untersuchungen Informationen für konservatorische Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

22. Die Verlängerung der Evaluierungsphase gemäß der neuen Fassung des OLAF-Handbuchs (siehe Antwort zu Punkt 20) soll eine bessere Planung der Arbeiten ermöglichen.

⁽¹⁾ Siehe Urteil in der Rechtssache C-15/00, Randnummer 164.

⁽²⁾ Siehe Abschnitt 3.2 des OLAF-Handbuchs.

⁽³⁾ Siehe Abschnitt 3.3.3 des OLAF-Handbuchs vom 25.2.2005.

⁽⁴⁾ Frühwarnsystem (SEK(2005) 310).

Seit dem Jahr 2005 ist das Zurateziehen der für das Follow-up zuständigen Richter und Staatsanwälte sowie die verstärkte Hinzuziehung der für die Informationssammlung und -analyse zuständigen Referate ab der Evaluierungsphase zur Regel geworden.

23. Wie bereits in der ergänzenden Bewertung ⁽¹⁾ mitgeteilt wurde, ist die durchschnittliche Dauer der OLAF-Untersuchungen von 33 Monaten im Jahr 2002 auf 22 Monate im Jahr 2004 gesunken (siehe Antwort zu Punkt 78).

24. Die Kommission hat in Artikel 6 Absatz 7 ihres Entwurfs zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 vorgeschlagen, die Untersuchungen durch Einführung von Fristen zu beschleunigen. Das Tätigkeitsprogramm des OLAF für 2005 sieht zudem die Einführung eines Systems zur Erfassung der Arbeitszeit seiner Untersuchungsbeauftragten vor, durch das eine bessere Einhaltung der Fristen gewährleistet werden soll (siehe auch die Antworten zu den Punkten 26 und 80).

25. Durch das Arbeitszeiterfassungssystem soll zudem eine bessere Berücksichtigung der unterschiedlichen Dringlichkeit der Untersuchungen erreicht werden.

26. Damit das geplante Arbeitszeiterfassungssystem den Anforderungen eines Untersuchungsdienstes gerecht wird, prüft das OLAF derzeit, welche Erfahrungen die nationalen Untersuchungsdienste auf diesem Gebiet gesammelt haben. Gleichzeitig läuft bereits in den mit dem Follow-up befassten Referaten eine Testphase mit einer solchen Arbeitszeiterfassung. Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass das CMS Aufschluss darüber gibt, mit wie vielen Fällen ein Untersuchungsbeauftragter gerade befasst ist.

27. Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sieht die Festschreibung der Verteidigungsrechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen vor. Außerdem enthält das neue OLAF-Handbuch verwaltungsrechtliche Vorschriften mit den geltenden internen Bestimmungen über die unter Wahrung der Grundrechte vorgenommene Ausübung der Befugnisse des OLAF bei dessen Untersuchungen. Das OLAF hat zu diesem Zweck im Januar 2005 eine vergleichende, in acht Mitgliedstaaten durchgeführte Studie in Auftrag gegeben, bei der ermittelt werden soll, welche Garantien bei seinen Untersuchungen angemessen wären.

28. Es ist wichtig, zwischen den Befugnissen des OLAF bei internen Untersuchungen und denen bei externen Untersuchungen zu unterscheiden. Bei Fällen in den Bereichen Landwirtschaft und Zoll verleiht die einschlägige Verordnung (EG) Nr. 2186/96 dem OLAF keine Befugnis zur Vernehmung von Wirtschaftsteilnehmern. Daher stützt sich das OLAF in diesen Fällen auf die Mitgliedstaaten und andere Dienste, die über geeignete Mittel verfügen.

Die Zusammenstellung der Akten durch das OLAF ist sehr wichtig für eine optimale Weiterbehandlung der betreffenden Vorgänge durch die zuständigen Behörden.

⁽¹⁾ Ergänzende Bewertung der Tätigkeiten des OLAF (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

29. Das OLAF hat für das Jahr 2005 eine besondere Fortbildungsmaßnahme für seine Untersuchungsbeauftragten vorgesehen, durch die die Qualität der Untersuchungsberichte verbessert werden soll. Die neue Fassung des Abschlussberichts, wie sie das neue OLAF-Handbuch vom Februar 2005 vorsieht, enthält die Angabe des Schadensvolumens (trotz des in der Antwort zu Punkt 17 geschilderten Problems, dieses genau zu ermitteln) und der Art des Verstoßes (straf-, verwaltungs- oder disziplinarrechtlich).

31. Vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF) ist die Kommission davon überzeugt, dass die Aufgabenverteilung zwischen dem OLAF und den anderen betroffenen Kommissionsdienststellen (Anweisungsbefugte, GD Haushalt und Juristischer Dienst) beim finanziellen Follow-up eindeutig ist und es zu keinen Überschneidungen kommt (siehe einschlägige Vorschriften ⁽²⁾).

Bei den Agrarausgaben gibt es bereits ein Verfahren für das Follow-up von Maßnahmen zur Wiedereinziehung von zu Unrecht gewährten Finanzmitteln durch die GD Landwirtschaft im Rahmen des Rechnungsabschlusses.

Den mit dem Follow-up befassten OLAF-Referaten wurden zudem weitere mit der Betrugsbekämpfung verbundene Aufgaben übertragen. Diese stehen im Zusammenhang mit dem Zollinformationssystem, der gegenseitigen Amtshilfe, den Abkommen mit Drittländern, der Taskforce „Wiedereinziehungen“ im Agrarsektor, dem Abschluss von strukturpolitischen, in Verbindung mit bestimmten Untersuchungen des OLAF stehenden Programmen und der Schuldnerermittlung durch die Anweisungsbefugten.

32. Das OLAF entwickelt derzeit ein Modul für die elektronische Informationsübermittlung, durch das sowohl die Bearbeitung als auch das Follow-up auf dem Gebiet der gegenseitigen Amtshilfe beträchtlich verbessert werden soll.

33. Das OLAF hat sich die Qualitätskontrolle zum vorrangigen Ziel für das Jahr 2005 gesetzt und einschlägige Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt (siehe Antwort zu Punkt 29). Der Exekutivausschuss befasst sich zunehmend mit Kontrollaufgaben, und künftig wird auch das Referat „Internes Audit“ verstärkt in die Qualitätskontrolle eingebunden (siehe Antwort zu Punkt 39).

34. Die rechtlichen Aspekte der Untersuchungen wurden im Handbuch bewusst hervorgehoben, da Verstöße gegen die rechtlichen Pflichten des OLAF den Ergebnissen seiner Tätigkeit abträglich sind.

⁽²⁾ Für den Bereich der direkten Ausgaben siehe KOM(2002) 671 endg., SEK(2000) 2204/3 und die internen Bestimmungen der Kommission über die Wiedereinziehung direkter Ausgaben (Dok. C-2002-5048/4 — vgl. Punkt 54 dieses Berichts über den Agrarsektor, strukturpolitische Maßnahmen und den Zollbereich).

Das OLAF-Handbuch wird kontinuierlich aktualisiert und verbessert. In der neuen Fassung vom 25. Februar 2005 wurden die meisten vom Rechnungshof genannten Punkte einschließlich der Rolle des Exekutivausschusses (Board) geklärt. Gegenwärtig wird zudem ein neues CMS-Handbuch erstellt, in der die Funktionen des CMS getrennt vom OLAF-Handbuch ausführlich beschrieben werden. Ebenso wird das OLAF prüfen, inwieweit sämtliche sich auf die Untersuchungsdurchführung beziehenden Bestimmungen in einem separaten Handbuch zusammengestellt werden könnten.

35. Die kontinuierliche Verwaltung der Fälle erfolgt durch die Hierarchie. Im Jahr 2004 war diese Überwachung noch nicht in standardisierter Form dokumentiert, doch es wurden (insbesondere in Form des CMS) Instrumente geschaffen, die anhand von Übersichten eine einheitliche und einfachere Überwachung ermöglichen sollen.

36. Früher diente das CMS in der Tat vor allem zur Aktenablage und Informationserfassung. Für das OLAF hatte dies aufgrund der vom Rechnungshof erkannten Mängel (siehe Sonderbericht Nr. 8/98) absoluten Vorrang. Inzwischen sind hier beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Aus der Beschreibung des CMS im neuen OLAF-Handbuch lässt sich ablesen, dass viele der vom Rechnungshof angesprochenen Mängel bereits behoben wurden. So erhalten die leitenden Bediensteten monatliche Berichte, in denen auf Fälle, die ihr Eingreifen erfordern, hingewiesen wird. Außerdem wurden neue Module für die Bearbeitung von Ersuchen um Unterstützung auf dem Gebiet der „Intelligence“-Arbeit entwickelt. Auch wurde ein System für die Übermittlung der Amtshilfemittelungen eingeführt, und gegenwärtig wird ein ähnliches Modul für Ersuchen um Rechtsberatung erprobt. Das CMS entwickelt sich somit also von einem reinen Aktenverwaltungssystem (wie es der Rechnungshof beschreibt) zu einem echten Managementinstrument.

37. Die Feststellung, dass eine Untersuchung Folgemaßnahmen durch die zuständigen Behörden erforderlich macht, sollte bei der Bewertung der OLAF-Tätigkeit durchaus berücksichtigt werden, denn das OLAF ist ja in diesem Fall davon überzeugt, dass ein Betrug oder eine Unregelmäßigkeit begangen wurde. Der Erfolg des Follow-up hängt allerdings von mehreren wechselnden Faktoren ab, auf die das OLAF keinen Einfluss hat. Das OLAF hat bereits regelmäßige und enge Kontakte zu den Justizbehörden in Belgien und Luxemburg aufgebaut, die deren autonomer Beschlussfassung in keiner Weise vorgreifen. Daneben wurden weitere Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den belgischen Behörden ergriffen (Benennung des belgischen Generalstaatsanwaltes als Kontaktstelle für OLAF-Untersuchungen und Annahme eines gemeinsamen Rundschreibens mit dem Kollegium der belgischen Generalstaatsanwälte am 22.5.2003), und im Jahr 2005 hat das OLAF eine Fortbildungsmaßnahme für auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität spezialisierte Staatsanwälte veranstaltet.

In Bezug auf die Verfolgung und die Verhängung von Sanktionen haben die Organe weit reichende Möglichkeiten auf der Grundlage des neuen Anhangs IX des Statuts.

Auch bei der Umsetzung der Politik der „Nulltoleranz“ gilt es die Verhältnismäßigkeit und die Rechte der Verteidigung zu wahren, wobei jeder Verstoß sowohl eine Reaktion von Seiten der Anstellungsbehörde als auch eine den Eigenheiten des Falls angemessene Sanktion erfordert.

39. Das OLAF-Referat „Internes Audit“ wird künftig auch die Anwendung der Verfahrens- und Kontrollvorschriften für die Untersuchungen des OLAF überprüfen und stichprobenhafte Qualitätskontrollen in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Aspekte der Fälle vornehmen.

41. Damit der Exekutivausschuss die Qualität der Berichte besser kontrollieren und eine größere Transparenz der Beschlussfassung über operative Maßnahmen schaffen kann, ist im Januar 2005 ein entsprechendes elektronisches CMS-Modul eingeführt worden. Gleichwohl schließt das OLAF nicht aus, dass die Organisation des Exekutivausschusses geändert wird, um eine effizientere Konsultation zu ermöglichen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 77 und 58).

42. Die Kommission ist der Auffassung, dass den unterschiedlichen, in den einschlägigen Rechtsgrundlagen festgelegten Zielen der Tätigkeitsberichte des OLAF Rechnung getragen werden muss. Allerdings könnte hier eine Rationalisierung vorgenommen werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist auch schon mit der vorgeschlagenen Angleichung der Vorlagedaten und Berichtszeiträume bestimmter Berichte erfolgt. Die Kommission und das OLAF sind bereit, die Gespräche über diese Fragen mit den betroffenen Organen weiterzuführen.

43. Um diese Tätigkeitsberichte zu verbessern, stellt das OLAF umfassende Überlegungen über geeignete Leistungsindikatoren an, bei denen es den Erfahrungen der nationalen Untersuchungsdienste Rechnung trägt. Bei den internen Untersuchungen beispielsweise könnte sich ein Erfolgsindikator auf die von den Organen nach Eingreifen des OLAF ergriffenen Maßnahmen (konservatorische Maßnahmen oder bessere Kontrollen) gründen. Dies wäre eine sinnvolle Ergänzung zu den Angaben bezüglich der Zahl der Disziplinarmaßnahmen und ihrer Ergebnisse.

Seit dem Jahr 2004 werden Informationen über gerichtliche und disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen jeweils am Ende des Follow-up-Verfahrens in kohärenter Weise im CMS gespeichert, um die gerichtlichen Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des OLAF genauer zu erfassen (siehe Antwort zu Punkt 37 bezüglich des Fehlens einer Kontrolle der einzelstaatlichen Verfahren bzw. Disziplinarverfahren durch das OLAF).

In der ergänzenden Bewertung der Tätigkeiten des OLAF ⁽¹⁾ wurden erste Ergebnisse in punkto operative Tätigkeit des OLAF, finanzielle Auswirkungen und Zusammenarbeit mit den Justizbehörden vorgestellt (siehe Antwort zu Punkt 8).

⁽¹⁾ Vergleiche Abschnitt 1.3 der ergänzenden Bewertung (SEK(2004) 1370 vom 26.10.2004).

BEITRAG DER OLAF-DIENSTE ZUR UNTERSUCHUNGSFUNKTION DES AMTES

46. Die Hauptaufgabe des mit der strategischen Analyse befassten Referats besteht darin, insbesondere durch Risikoanalysen zu einem besseren Verständnis der Betrugsdelikte beizutragen. Das OLAF kann dadurch einen besseren Beitrag zur Politik und zu neuen Rechtsvorschriften leisten. Die Ermittlung von Anhaltspunkten für etwaige neue Untersuchungen ist dabei nur ein Nebenprodukt. Durch die vorgeschlagene Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 würde klargestellt, in welchem Umfang das OLAF auf der Grundlage derartiger Analysen bestimmten Untersuchungen Vorrang einräumen kann (siehe Antwort zu Punkt 90).

47. Dank der Verbesserung des Meldesystems können seit dem Jahr 2004 Informationen, die die Mitgliedstaaten über Unregelmäßigkeiten mitteilen, für Risikoanalysen genutzt werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in allen Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Hinweise auf Betrugsdelikte finden (wohingegen es sich bei den aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zumeist nicht um Betrug, sondern um Fehler handelt), die zuständigen nationalen Dienste die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen.

50. a) Das OLAF nutzt das AFIS-System für die sichere Kommunikation mit seinen externen Partnern (Zoll- und Strafverfolgungsbehörden) bei der Koordinierung von Kontrollbesuchen in Drittländern gemäß der Verordnung (EG) Nr. 515/97.
- b) Das OLAF hält seine Einbindung in die Verwaltung der Programme zum Ausbau der Ausstattung der Zolldienststellen in den Mitgliedstaaten für erforderlich, da diese Verwaltung spezielle technische Kenntnisse und sichere Kommunikationsverbindungen, wie sie das OLAF besitzt, erfordert.

54. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Zuständigkeiten für die Wiedereinziehungen und die Follow-up-Maßnahmen zu Unregelmäßigkeiten zwischen den Generaldirektionen und dem OLAF klar genug voneinander abgegrenzt sind.

Dies gilt vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

Für den landwirtschaftlichen Bereich (GAP) ist die Aufgabenverteilung zwischen dem OLAF und der GD Landwirtschaft in Anhang 2 der Mitteilung der Kommission SEK(95) 249 vom 10.2.1995 festgelegt (siehe auch die Antwort der Kommission zum Sonderbericht Nr. 3/2004 des Rechnungshofes). Das OLAF ist gegenwärtig für die Einziehung der Forderungen bei von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 gemeldeten Unregelmäßigkeiten verantwortlich. Entscheidungen über die Abschreibung uneinbringlicher Beträge müssen von der Kommission im Wege des EAGFL-Rechnungsabschlussverfahrens der GD Landwirtschaft getroffen werden, in dessen einzelnen Phasen das OLAF unterstützend mitwirkt.

Ebenso klar ist die Aufgabenverteilung zwischen den Dienststellen auf dem Gebiet der strukturpolitischen Maßnahmen und im Zollbereich. Bei den strukturpolitischen Maßnahmen ist das OLAF zudem zuständig für die Verwaltung der Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten in Anwendung der Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und (EG) Nr. 1831/94 übermitteln, und es arbeitet mit den anweisungsbefugten Generaldirektionen (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regionalpolitik, Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit sowie Fischerei und Meere) zusammen. Im Zollbereich sind die Zuständigkeiten der UCLAF bzw. des OLAF und der Generaldirektion Steuern und Zollunion durch Beschlüsse der Kommission aus den Jahren 1995 und 1999 eindeutig festgelegt worden.

Die von den für das Follow-up zuständigen Referaten wahrgenommenen Aufgaben ermöglichen es den Untersuchungsbeauftragten, sich voll auf ihre Aufgaben zu konzentrieren, ohne sich um die notwendigen administrativen Aufgaben, die mit dem (finanziellen, administrativen und legislativen) Follow-up verbunden sind, kümmern zu müssen (siehe Antwort zu Punkt 82).

55. Die Kommission hat es dem OLAF überlassen, seine Betrugsbekämpfungspolitik selbst zu bestimmen. Die Untersuchungsfunktion, die ja die Hauptaufgabe des OLAF ist, leistet einen konkreten Beitrag zur Ausarbeitung der Betrugsbekämpfungsstrategie. Es ist sinnvoll, enge Kontakte zu den mit der Kriminalitätsbekämpfung befassten Behörden zu unterhalten, da sich eine gute Kenntnis der nationalen Praktiken positiv auf die eigenen Praktiken des OLAF auswirkt. Zwei Beispiele mögen das für beide Seiten vorteilhafte Zusammenwirken der Untersuchungsfunktion und der für die legislativen Vorarbeiten zuständigen Funktion veranschaulichen: 1. die Konzeption der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 über die Kontrollen vor Ort mit nachfolgender Entwicklung eines Verfahrens für das praktische Vorgehen und 2. die Überlegungen über die Einführung einer europäischen Staatsanwaltschaft, die sich unter anderem auf die gängigen Praktiken des OLAF gründen und der Notwendigkeit Rechnung tragen, dass die Grundsätze der strafrechtlichen Untersuchung (z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte) berücksichtigt werden müssen (siehe Antwort zu Punkt 91).

58. Das Referat „Richter und Staatsanwälte“ wird neuerdings bei der Evaluierung von Fällen aus allen Bereichen sofort hinzugezogen, wenn die Möglichkeit besteht, dass diese ein Strafverfahren zur Folge haben (siehe Antwort zu Punkt 77).

59. Das OLAF unterstützt die Generaldirektion Erweiterung, die das Programm „Phare“ verwaltet, durch den Aufbau von Betrugsbekämpfungsstrukturen und die Entwicklung von Fortbildungsprogrammen.

Die vom OLAF gesammelten Erfahrungen sind den Kandidatenländern eine wichtige Hilfe bei der effizienten Übernahme der geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag. Die Programme „Herkules“ und „Perikles“, die dem OLAF ebenfalls übertragen wurden, haben nur eine geringe finanzielle Ausstattung und binden auch nur wenig Personal. Sie anderen Dienststellen anzuvertrauen könnte mehr Nachteile mit sich bringen als dem OLAF an Vorteilen entstehen würde. Die Kommission könnte allerdings im Rahmen ihrer Überlegungen über die Tätigkeiten des OLAF auch diese Frage prüfen.

60. Im Jahr 2005 wurde besonderes Augenmerk auf die Fortbildung der neuen Bediensteten gelegt (siehe Antwort zu Punkt 63 Buchstabe a), und das OLAF beabsichtigt, künftig verstärktes Gewicht auf interne Fortbildungsmaßnahmen zu legen und die „Sichtbarkeit“ seiner für Fortbildungsmaßnahmen zuständigen Funktion innerhalb seiner Struktur zu erhöhen.

63. Die Kommission ist sich der hohen Zahl von Zeitbediensteten im OLAF bewusst und hat bereits vorgeschlagen, den Stellenplan des OLAF im Rahmen des Haushaltsverfahrens für das Jahr 2006 in der vom Rechnungshof gewünschten Weise zu modifizieren.

- a) Für das Jahr 2005 hat das OLAF einführende Schulungen für neue Untersuchungsbeauftragte sowie Weiterbildungsmaßnahmen vorgesehen. Dabei handelt es sich im Einzelnen um Fortbildungsmaßnahmen über die öffentliche Auftragsvergabe, fremdsprachliche und rechtliche Weiterbildungsmaßnahmen, Workshops über Untersuchungstechniken und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Berichte. Zudem haben alle Referatsleiter im Jahr 2005 an Managementkursen der Kommission teilgenommen.
- b) Da sich das OLAF der Gefahr bewusst ist, dass eine große Zahl von Zeitbediensteten das OLAF nach Ablauf ihrer Verträge verlassen muss, hat es die Laufzeit der Verträge seiner Bediensteten auf maximal 8 Jahre begrenzt, damit genügend Zeit bleibt, entsprechende Auswahlverfahren zu organisieren und Änderungen am Stellenplan vorzunehmen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 63 und 64).

Die Kommission ist gerne bereit, Gespräche über eine ausgewogene Lösung zu führen, die den besonderen Anforderungen des OLAF im Rahmen des Statuts gerecht wird.

64. Das OLAF beabsichtigt, zur Erhaltung des Fachwissens interne Auswahlverfahren für den Betrugsbekämpfungsbereich durchzuführen, die den am besten qualifizierten Bediensteten die Chance auf eine Verbeamtung gibt.

65. Gegenwärtig sind im OLAF 25 abgeordnete nationale Sachverständige tätig. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ihre Zahl weiter zunimmt, doch es darf auch nicht vergessen werden, dass sie aufgrund ihrer Stellung mit bestimmten vertraulichen Aufgaben nicht befasst werden dürfen.

Außerdem hat das OLAF die Erfahrung gemacht, dass es sinnvoller ist, für die „Intelligence“-Arbeit spezialisierte Zeitbedienstete einzustellen, da die Mitgliedstaaten nicht genügend Bereitschaft zeigen, eigenes Personal als abgeordnete nationale Sachverständige zur Verfügung zu stellen und das erforderliche Fachwissen auf dem Gebiet der Programme im Bereich direkte Aufgaben bei den Behörden der Mitgliedstaaten, die üblicherweise derartige Sachverständige abstellen, nicht vorhanden ist. Ein weiteres Problem wäre die geografische Ausgewogenheit.

ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSS

66. Die Kommission hat in ihrem Bericht über die Evaluierung der Tätigkeiten des OLAF ⁽¹⁾ darauf hingewiesen, dass beim Überwachungsausschuss organisatorische Schwierigkeiten aufgetreten sind, die unter anderem die Ausführung der Verwaltungsmittel und die Frage des Arbeitsortes des Sekretariats betrafen und dass die Kommission und der Überwachungsausschuss diese Probleme unter Einhaltung der Rechtsvorschriften konstruktiv und pragmatisch lösen sollten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

74. Die Frage der Prioritätensetzung und der Ergebnisvorgaben ist aufgrund des geltenden rechtlichen Rahmens für die Tätigkeit des OLAF und der Art dieser Tätigkeit schwierig zu lösen. Dennoch hat die Kommission alle beteiligten Stellen zu Überlegungen über die strategischen Prioritäten des OLAF aufgefordert (siehe Empfehlung 11 des Berichts über die Evaluierung der Tätigkeiten des OLAF ⁽¹⁾). Die Kommission wird diese Frage auch im Rahmen der laufenden Diskussionen über die Reform der Arbeitsweise des OLAF ansprechen. Bezüglich der Ergebnisvorgaben beabsichtigt das OLAF eine verstärkte Nutzung möglicher Synergieeffekte der verschiedenen Verfahren (Gerichts-, Wiedereinziehungs- oder Disziplinarverfahren) bei gleichzeitiger Durchführung der erforderlichen konservatorischen Maßnahmen sowie einen bevorzugten Rückgriff auf Verfahren, die den wirksamsten Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ermöglichen.

Bezüglich der Leistungsindikatoren für das OLAF hat die Kommission bereits darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um eine komplexe Frage handelt, die nicht zuletzt deshalb weitergehender Überlegungen bedarf, als das OLAF bei Untersuchungen, für deren Folgemaßnahmen die nationalen Behörden oder die betroffenen Gemeinschaftsorgane zuständig sind, nicht auf sämtliche für den Erfolg ausschlaggebende Faktoren Einfluss nehmen kann. Gleichwohl hat das OLAF in der ergänzenden Bewertung seiner Tätigkeiten aus dem Jahr 2004 eine erste Analyse seiner Ergebnisse vorgenommen. Das OLAF beabsichtigt, diese Analyse zu vertiefen und stellt gegenwärtig Überlegungen über die besten hierfür in Frage kommenden Leistungsindikatoren an. Dabei sollen zudem die Erfahrungen (bewährte Praktiken) der nationalen Dienste berücksichtigt werden (siehe auch die Antworten zu den Punkten VII und 8).

76. Nach dem Dafürhalten des OLAF ist es notwendig, für alle operativen Tätigkeiten die gleichen internen Verwaltungsverfahren vorzusehen, um eine transparente Berichterstattung zu ermöglichen und im OLAF eine gemeinsame Betrugsbekämpfungskultur mit einheitlichen Praktiken zu entwickeln. Dadurch wird ein flexibler Personaleinsatz in unterschiedlichen Sektoren möglich und eine Abgrenzung der verschiedenen operativen Bereiche vermieden. Außerdem erfordern die Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen, die ja häufig sehr komplex sind, die Anwendung strikter interner Verfahren (siehe auch die Antworten zu den Punkten 13 und 14).

Das OLAF könnte im Rahmen seiner laufenden Arbeiten zur Reform seiner Funktionsweise und seiner Organisation Überlegungen über die Einführung einer Verwaltungsstruktur anstellen, die der Unterscheidung zwischen Unterstützungs- bzw. Koordinierungsmaßnahmen und Untersuchungen besser gerecht wird.

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 endg.

77. Seit Ende 2003 setzt sich das OLAF dafür ein, die mit dem Follow-up befassten Referate in die Einleitung, die Durchführung und den Abschluss der Untersuchungen einzubeziehen, da dies der Wirksamkeit der Untersuchungen und der Folgemaßnahmen förderlich ist. Durch das im Jahr 2005 eingeführte CMS-Modul für den Exekutivausschuss wird diese Einbindung vereinfacht.

Der Bemerkung des Rechnungshofes bezüglich der Begründung der Untersuchungshandlungen hat das OLAF bereits Rechnung getragen. Seit dem Jahr 2005 werden in den Evaluierungsberichten zu den Untersuchungen Arbeitspläne aufgestellt. In der Frage der Umstrukturierung des Exekutivausschusses ist das OLAF gerne bereit, über die Bildung kleinerer Gruppen nachzudenken, die eine effizientere Ausrichtung seiner Tätigkeiten ermöglichen könnten (siehe auch die Antworten zu den Punkten 41 und 58).

78. Seit dem Jahr 2004 werden die von der OLAF-Leitung ausgeübte Aufsicht und die Fallverwaltung durch das elektronische Aktenverwaltungssystem CMS erleichtert. Die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen geht kontinuierlich zurück und betrug im Jahr 2004 nur noch 22 Monate (siehe auch die Antworten zu den Punkten V, 20 Buchstabe b, 23, 33, 35, 36 und 87).

Das OLAF prüft derzeit die Möglichkeit der Einrichtung eines Arbeitszeiterfassungssystems für die Untersuchungsbeauftragten, das den Referatsleitern eine bessere Prioritätensetzung bei den Untersuchungen ermöglicht (siehe auch die Antworten zu den Punkten 25 und 79). Zudem hat das OLAF für das Jahr 2005 einführende Schulungen für neue Bedienstete sowie Weiterbildungsmaßnahmen für Untersuchungsbeauftragte vorgesehen, in deren Rahmen Möglichkeiten für ein effizienteres Vorgehen aufgezeigt werden, um so ihre Arbeit zu optimieren (siehe auch die Antworten zu den Punkten 29 und 63 Buchstabe a).

79. Das CMS gab bereits im Jahr 2004 darüber Aufschluss, mit wie vielen Fällen ein Untersuchungsbeauftragter gerade befasst war (siehe auch die Antworten zu den Punkten 26 und 14).

Bevor ein solches System eingeführt wird, das auch die Vorgaben für die laut den Arbeitsplänen für Untersuchungen aufzuwendende Zeit erfasst, prüft das OLAF im Jahr 2005, welche Erfahrungen die nationalen Untersuchungsdienste bei ihren Ermittlern mit der Zeiterfassung gesammelt haben. Zudem läuft bereits in den mit dem Follow-up befassten Referaten eine Testphase mit einer solchen Arbeitszeiterfassung (siehe auch die Antworten zu den Punkten 24 bis 26).

80. Die Kommission hat die Frage der Höchstdauer der Untersuchungen in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 ⁽¹⁾ geregelt: Dieser sieht eine Höchstdauer von 12 Monaten mit mehrfacher Verlängerungsmöglichkeit um 6 Monate (auf Beschluss des OLAF-Direktors nach Stellungnahme des Überwachungsausschusses) vor.

81. Siehe die Antworten zu den Punkten 37 und 43.

Das OLAF kann nicht für die von den Justiz- bzw. Disziplinarbehörden ergriffenen Folgemaßnahmen verantwortlich gemacht werden. Es ist jedoch bemüht, die Zusammenarbeit mit diesen Stellen zu verbessern (beispielsweise hat das OLAF ein Abkommen mit dem im Jahr 2002 gegründeten IDOC geschlossen). Die Kommission und das OLAF halten die Zusammenarbeit mit dem IDOC für zufrieden stellend.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 6 Absatz 7 des Vorschlags.

Siehe auch Antwort zu Punkt 29.

82. Der Mehrwert des justiziellen Follow-up beschränkt sich nicht auf den Beitrag der Richter zur Aktenübermittlung an die Justizbehörden, sondern zeigt sich auch bei allen ergänzenden Fragen zu den verschiedenen Disziplinar- oder Gerichtsverfahren (Anträge auf Aufhebung der Immunität oder der Ermessenspflicht, insbesondere im Rahmen von Rechtshilfeersuchen).

Die Kommission hat beschlossen, den Anweisungsbefugten bei bestimmten Aufgaben des finanziellen Follow-up OLAF-Sachverständige als Unterstützung bei den Einziehungen zur Seite zu stellen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 31 und 54).

Dies gilt vorbehaltlich etwaiger von ihr noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

Bei den Agrarausgaben gibt es bereits ein Verfahren für das Follow-up von Maßnahmen zur Wiedereinziehung von zu Unrecht gewährten Finanzmitteln durch die GD Landwirtschaft im Rahmen des Rechnungsabschlusses.

Das justizielle Follow-up sollte keineswegs auf die Fälle beschränkt werden, in denen der Anweisungsbefugte für die ursprüngliche Ausgabe am Ende eines Strafverfahrens ein zivilrechtliches Wiedereinziehungsverfahren einleiten muss, denn das OLAF wird häufig von den unterschiedlichen Behörden, die mit diesen Fällen befasst werden, gebeten, ihnen bei den Kontakten mit den Gemeinschaftsorganen zu helfen. Außerdem ist dem OLAF daran gelegen, die Entwicklung in den diesen Behörden übertragenen Fällen weiterzuerfolgen, um ihre Ergebnisse in Erfahrung zu bringen und so sein eigenes Vorgehen besser auswerten und verbessern zu können.

Beim legislativen Follow-up ist und bleibt es selbstredend Aufgabe der operationellen Generaldirektionen, auf der Grundlage der vom OLAF nach Untersuchungsabschluss abgegebenen Empfehlungen die für ihren Aufgabenbereich erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Das OLAF weist darauf hin, dass es, was die Legislativarbeiten anbelangt, bei der betrugssicheren Gestaltung neuer Rechtsvorschriften hinzugezogen wird (siehe Antwort zu Punkt 91).

83. Das OLAF unterstreicht, dass eine Beschwerde über einen Verwaltungsbeschluss normalerweise erst an die zuständige Verwaltung gerichtet wird, bevor ein etwaiges Gerichtsverfahren angestrengt wird.

Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ⁽²⁾ sieht die Festschreibung der Verteidigungsrechte der einer Untersuchung unterworfenen Personen (und insbesondere ihres Rechts, gehört zu werden) sowie von weiteren wichtigen Präzisierungen der Verfahrensvorschriften für die Untersuchungen des OLAF vor.

84. Nach dem Dafürhalten des OLAF wäre es möglich, die operativen Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und den Drittländern weiter zu festigen: Empfehlung 6 des Berichts der Kommission nach Artikel 15 sieht die Erstellung eines Leitfadens für vorbildliche Verfahren vor, durch den die Effizienz der Beratungsfunktion und des justiziellen Follow-up erhöht werden soll. Das OLAF hat sich für das Jahr 2005 die Verbesserung der operativen Kontakte als vorrangiges Ziel gesetzt (siehe auch die Antworten zu den Punkten 15 und 37).

⁽²⁾ KOM(2004) 103 vom 10.2.2004.

85. Der im Juli 2004 von der Kommission vorgelegte Vorschlag über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen stellt auf die Schaffung homogenerer Beziehungen zwischen der Kommission bzw. dem OLAF und den nationalen Behörden ab. Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 ist von entscheidender Bedeutung für die Durchführung der Untersuchungen und ermöglicht umfangreiche Einziehungsmaßnahmen. Die der Kommission übertragenen Befugnisse entsprechen allerdings nicht immer den Befugnissen, die vergleichbare Stellen nach nationalem Recht haben, und dies erschwert ihre Anwendung.

Das OLAF möchte die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verbessern. Dies erfordert jedoch auf beiden Seiten kontinuierliche und nachhaltige Anstrengungen. In diese Richtung zielen im Übrigen auch Artikel 3 der im Februar 2004 vorgelegten Vorschläge zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 sowie Empfehlung 5 des Berichts der Kommission nach Artikel 15 (Ausweitung der Abkommen zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden).

87. Das CMS ermöglicht die fortlaufende Verwaltung der Untersuchungen. Seit dem Jahr 2003 werden vom CMS Übersichten erstellt. Früher wurde das CMS zwar vorrangig zur Erfassung und Speicherung der Untersuchungsdaten genutzt, doch es ist seither kontinuierlich zu einem effizienten Instrument für die Verwaltung der Fälle weiterentwickelt worden (siehe Antwort zu Punkt 36).

Das CMS verfügt über die notwendigen Funktionen eines echten Fallverwaltungssystems, muss aber noch besser genutzt werden (siehe Antwort zu Punkt 17).

Das OLAF-Handbuch ist bereits verbessert worden (Fassung vom Februar 2005). Das OLAF wird zudem prüfen, ob nicht sämtliche Bestimmungen über die Durchführung der Untersuchungen in Form eines separaten Dokuments zusammengefasst werden könnten (siehe Antwort zu Punkt 34).

Bezüglich der Fortbildungsmaßnahmen werden besondere Anstrengungen unternommen (siehe Antwort zu Punkt 63 Buchstabe a).

88. Um seine Tätigkeitsberichte zu verbessern und seine Arbeit zu evaluieren hat das OLAF Überlegungen über die Leistungsindikatoren angestellt und dabei auch auf die Erfahrungen der nationalen Untersuchungsdienste zurückgegriffen (siehe auch die Antworten zu den Punkten 8 und 37).

Wie bereits in der Antwort zu Punkt 42 gesagt, sind die Kommission und das OLAF gerne bereit, die Gespräche über den Inhalt und die Rationalisierung der vom OLAF erstellten Berichte mit den betroffenen Organen weiterzuführen.

89. Die operative Tätigkeit des OLAF ist insofern überwiegend „reaktiv“, als sie — wie auch bei den meisten nationalen Untersuchungsdiensten der Fall — zumeist als Antwort auf durch äußere Einflüsse ausgelöste Herausforderungen erfolgt, die nicht immer vorhersehbar sind.

Das OLAF beabsichtigt, interne Auswahlverfahren durchzuführen, um eine stabile Personallage zu erreichen, das gesammelte Fachwissen seiner am besten qualifizierten Bediensteten zu erhalten und den Stellenplan in der vom Rechnungshof gewünschten Weise zu modifizieren (siehe auch die Antworten zu den Punkten 63 und 64).

Das OLAF hat für das Jahr 2005 ein Arbeitsprogramm aufgestellt, in dem es den verschiedenen Referaten Ressourcen nach Maßgabe der geplanten Arbeitsbelastung zugewiesen hat. Je nach Größe der Referate werden die Referatsleiter durch Einsatzleiter unterstützt, um ein enges Follow-up zu den Untersuchungen zu gewährleisten.

90. Das für die strategische „Intelligence“-Arbeit zuständige Referat ermöglicht dem OLAF vor allem die Erkennung von Risikobereichen und soll langfristig die Zuteilung der Ressourcen zu den verschiedenen Sektoren erleichtern (siehe Antwort zu Punkt 19). Das Referat könnte in Zukunft noch direkter zur Untersuchungstätigkeit (beispielsweise zur Prioritätensetzung) beitragen (siehe Antwort zu Punkt 46).

Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 enthält eine Reihe von Klarstellungen bezüglich der Kriterien für die Einleitung einer Untersuchung durch das OLAF und soll das OLAF auf diese Weise in die Lage versetzen, Fälle aus Bereichen, die nach Auffassung der mit der strategischen Analyse befassten Dienststellen ein besonders hohes Betrugsrisiko aufweisen, vorrangig zu behandeln. Diese Empfehlung des Rechnungshofes entspricht im Übrigen der Empfehlung 5 des Berichts über die Evaluierung der Tätigkeiten des OLAF⁽¹⁾.

Da inzwischen sowohl die Übermittlung als auch die Evaluierung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten verbessert worden ist, können die betreffenden Informationen nun auch für die Risikoanalyse verwendet werden (siehe Antwort zu Punkt 47).

91. Der gemeinschaftliche Gesetzgeber hat, was die Betrugsicherheit anbelangt, anerkannt, dass Synergieeffekte zwischen der operativen Tätigkeit des OLAF und seiner Arbeiten zur Entwicklung von Betrugsbekämpfungsmethoden bestehen (siehe Verordnung (EG) Nr. 1073/1999).

In der Mitteilung der Kommission „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements“ (SEK(2001) 2029) wurde für das OLAF eine spezifische Koordinierungs- und Beratungsfunktion vorgesehen (siehe auch Antwort zu Punkt 55). Die Doppelfunktion des OLAF wird bei der öffentlichen Anhörung des Europäischen Parlaments zur Reform des OLAF zur Sprache kommen.

92. Für die Verwaltung der vom OLAF geleiteten Programme wird nur sehr wenig Personal eingesetzt, und der diesbezügliche finanzielle Aufwand ist auch nicht sehr hoch. Diesen Programmen ist die Verwaltung durch das OLAF überaus förderlich, und auch das OLAF hat einen konkreten Nutzen davon (vor allem in Bezug auf die Zusammenarbeit). Nichtsdestoweniger könnte die Kommission umfassende Überlegungen über die Zuständigkeiten, die das OLAF bei diesen Programmen hat, anstellen.

93. Die Kommission teilt, was den Überwachungsausschuss anbelangt, die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Überwachung des OLAF überdacht werden muss.

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 endg.

Die Kommission hat in dem von ihr den Organen zur Prüfung vorgelegten Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 mögliche Wege für eine bessere Definition der Aufgaben des Überwachungsausschusses aufgezeigt und wird die Überlegungen zu dieser Frage weiter vertiefen.

94. Damit die Empfehlungen des Rechnungshofes umgesetzt werden können, müssen zunächst umfassende Überlegungen über die Frage angestellt werden, wie sich eine Organisation des OLAF erreichen läßt, die die unterschiedlichen Funktionen des OLAF deutlicher erkennbar macht und ihre Synergieeffekte zu Tage treten läßt, so dass das OLAF seiner Hauptaufgabe, der

Untersuchungstätigkeit, mit der nötigen Effizienz nachkommen kann.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie muss umfassend sein und sowohl die Analysetätigkeit als auch die Ausarbeitung von politischen Strategien und von Rechtsvorschriften sowie die Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Organen und internationalen Stellen in allen Fragen umfassen, die mit der Kernfunktion des OLAF, der Durchführung von Untersuchungen und operativen Maßnahmen, zusammenhängen. Dies gilt vorbehaltlich etwaiger von der Kommission noch vorgenommener Neubewertungen in Bezug auf die Aufgabenverteilung unter ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen der Evaluierung der Aufgaben und Befugnisse des OLAF).

ANLAGE

ANTWORTEN DES OLAF-ÜBERWACHUNGS-AUSSCHUSSES

Die Rolle des Überwachungsausschusses (Ziffer 66)

Aufgabe des Überwachungsausschusses ist es also, zu prüfen, ob bei den Untersuchungen „die Menschenrechte und die Grundfreiheiten in vollem Umfang gewahrt bleiben“, insbesondere der Billigkeitsgrundsatz, das Recht der Beteiligten, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, und der Grundsatz, dass sich die Schlussfolgerungen aus einer Untersuchung nur auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen. (Erwägungsgrund Nr. 10 der OLAF-Grundverordnung). Anhand dieser sehr präzisen Kriterien lassen sich einige verfahrensrechtliche Grundsätze für die Untersuchungen aufstellen. Eine weitere Aufgabe des Überwachungsausschusses besteht darin, darauf zu achten, dass die Grundsätze der Vertraulichkeit und des Datenschutzes eingehalten werden.

A. Der Überwachungsausschuss und die Unabhängigkeit des Amtes (Ziffern 67 und 70)

Die Unabhängigkeit des Amtes und seines Direktors bei den Untersuchungen ist eine der wichtigsten Neuerungen der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. Um diese Unabhängigkeit, die mehr noch als durch direkte Anweisungen einer institutionellen Einrichtung durch Druck und Einflussnahme informeller Art in Frage gestellt werden kann, zu stärken, bedarf es seitens des Ausschusses einer ständigen Wachsamkeit, denn nur so kann jeder Auslöschung dieser Unabhängigkeit vorgebeugt werden.

B. Der Überwachungsausschuss und die Rechte des Einzelnen (Ziffern 67, 68 und 70)

Es ist nicht Aufgabe des Überwachungsausschusses, die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen zu kontrollieren.

Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten ist zwar sehr wichtig, reicht aber alleine nicht aus und stellt keine Kontrolle der Rechtmäßigkeit im juristischen Sinne dar. Nach Auffassung des Überwachungsausschusses sollte diese Tätigkeit, die darauf abstellt, „Missstände“ festzustellen, durch gesetzgeberisches Handeln ergänzt werden. Der Ausschuss hat in diesem Zusammenhang, insbesondere im Nachgang zu einem mehrmaligen Meinungsaustausch mit dem Haushaltskontrollausschuss, in seinen Jahresberichten immer wieder auf seine einschlägigen Empfehlungen mit Blick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft hingewiesen. In seinem Jahresbericht für 2004 hat er die Einrichtung eines „avocat des libertés“ (Anwalts in der Untersuchungsphase) vorgeschlagen.

Der Überwachungsausschuss ist sich dessen bewusst, dass die Beachtung der Grundrechte sowohl eine Garantie für den Einzelnen als auch eine Vorbedingung für effiziente OLAF-Untersuchungen ist.

Der Überwachungsausschuss ist seit jeher darauf bedacht, jegliche Einmischung in die Untersuchungen des OLAF zu vermeiden, und hat sich immer geweigert, in Einzelfällen Stellung zu nehmen. Zahlreiche Ersuchen in diesem Sinne wurden von Personen an ihn herangetragen, die von OLAF-Untersuchungen betroffen waren; mitunter haben diese Personen sogar den Wunsch geäußert, im Beisein der Rechtsanwälte von ihm gehört zu werden, was der Ausschuss immer abgelehnt hat. Eine Überschneidung mit der Arbeit des Bürgerbeauftragten wurde so von vornherein unterbunden.

Hingegen hat der Überwachungsausschuss die von Privatpersonen geäußerten Wünsche zum Anlass genommen, allgemeine Probleme aufzuzeigen. Über diese Probleme hat er in seinen Sitzungen (in denen er auch die Entscheidungen des Bürgerbeauftragten erörtert hat) und in Gesprächen mit dem OLAF eingehend beraten.

Die Verfahrensvorschriften waren Gegenstand zahlreicher Beratungen mit dem Direktor des Amtes und dem für die Untersuchungen zuständigen Direktor. In einigen Punkten (z. B. der Einführung von Befragungsprotokollen) konnte rasch Positives erreicht werden. Die Frage der Erarbeitung einer echten Verfahrensordnung des Amtes hingegen ist nach wie vor offen. Der Überwachungsausschuss hat mehrmals auf die Notwendigkeit einer Verfahrensordnung hingewiesen. Bislang hat der Generaldirektor des Amtes nicht die Absicht erkennen lassen, eine solche Verfahrensordnung aufzustellen, und zwar auch nicht auf rein interner Basis.

C. Der Überwachungsausschuss und die regelmäßige Kontrolle der Untersuchungen (Ziffer 69)

Der Ausschuss musste in einer ersten Phase, die sicherlich zu lange gedauert hat, sein Augenmerk stärker, als ihm eigentlich recht war, auf die Einführung neuer Arbeitsstrukturen und -methoden richten. Erst dann konnte er sich mit operativen Fragen befassen und seine Befugnis zur Kontrolle der Untersuchungstätigkeit wahrnehmen (vgl. seinen letzten Jahresbericht, Kapitel I).

1. Einführung neuer Strukturen (Ziffer 69 Buchstabe b)

In Umsetzung einer Empfehlung des Rechnungshofs wurden im ersten Halbjahr 2001 ein System zur Erfassung sämtlicher Fälle, das „**Case Management System (CMS)**“ und eine Kanzlei eingerichtet. Das CMS wird ständig verbessert.

2. Unterrichtung über die länger als neun Monate andauernden Untersuchungen (Ziffer 69 Buchstabe a)

Die in Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung vorgesehene Unterrichtung durch den OLAF-Direktor über die nach neun Monaten noch nicht abgeschlossenen Untersuchungen war für den Ausschuss eine nützliche Informationsquelle und ein wertvolles Kontrollinstrument. Die Unterrichtung gab Anlass zu nützlichen Gesprächen mit dem für die Untersuchungen zuständigen Direktor über die Entwicklung der Untersuchungstätigkeit und über Fragen allgemeiner Art.

3. Vorunterrichtung des Ausschusses über die Weiterleitung von Informationen an einzelstaatliche Justizbehörden (Ziffer 69 Buchstaben c und d)

Nach Artikel 11 Absatz 7 „unterrichtet der Direktor den Ausschuss über die Fälle, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern“. Der Überwachungsausschuss hat in Artikel 22 Absatz 5 seiner Geschäftsordnung (ABl. L 41 vom 25. 2. 2000) den Begriff „erfordern“ dahin gehend ausgelegt, dass die Unterrichtung im Vorfeld der Informationsübermittlung erfolgen müsse. Die Geschäftsordnung wurde auf der Grundlage des Berichts eines seiner damaligen Mitglieder, Herrn Da Cunha Rodriguez, der später zum Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften berufen wurde, angenommen.

Auf diese Auslegung hat sich bislang eine ständige Praxis gestützt, die weder bemängelt wurde noch Nachteile aufgewiesen hat.

In einem sensiblen Fall hat der für Untersuchungen zuständige Direktor den Ausschuss — ohne den Fall zu nennen — gefragt, ob das OLAF den Ausschuss nach der Übermittlung der betreffenden Informationen an die einzelstaatlichen Justizbehörden unterrichten könne. Der Ausschuss hat diesem Ersuchen stattgegeben.

4. Interne und externe Untersuchungen (Ziffer 71)

Zum Zeitpunkt der Ereignisse, die zum Rücktritt der Santer-Kommission geführt haben, war das Interesse der Organe für die internen Untersuchungen sehr groß. Ihr Anliegen kommt in den Erwägungsgründen 1 und 7 sowie in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung zum Ausdruck. Die externen Untersuchungen liegen im Grunde ja in den Händen der Mitgliedstaaten, die die eigentlichen Ermittlungshandlungen durchführen. Die Rolle des Amtes besteht lediglich darin, sie dabei materiell zu unterstützen oder Koordinierungssitzungen zu organisieren.

Eine nähere Betrachtung der Gesamtheit aller Fälle und des CMS lässt keinesfalls den Schluss zu, dass das Amt oder der Überwachungsausschuss (der sich bei seiner Arbeit auf die vom Amt durchgeführten Untersuchungen stützt) in der Praxis den internen Untersuchungen und ihrem strafrechtlichen Zweck mehr Bedeutung als den externen Untersuchungen eingeräumt haben. Der Umstand, dass sie — ja sogar die Medien — den internen Untersuchungen, die naturgemäß immer heikel sind, große Aufmerksamkeit geschenkt haben (was auch in den Sitzungsberichten des Ausschusses zum Ausdruck kommt), bedeutet keinesfalls, dass die externen Untersuchungen in den Hintergrund geraten sind. Insbesondere muss festgehalten werden, dass das Amt, von den externen Untersuchungen abgesehen, in großem Umfang die Mitgliedstaaten unterstützt hat — eine Unterstützung, die der Ausschuss gewürdigt hat (vgl. Kapitel II des Jahresberichts).

5. Prüfung abgeschlossener Untersuchungsakten und Bewertungsblätter (Ziffer 72)

Der Überwachungsausschuss hat der Prüfung abgeschlossener Untersuchungsakten große Aufmerksamkeit beigemessen. Er hat sein Sekretariat beauftragt, möglichst viele solcher Akten zu prüfen und nur in relevanten Fällen ein Bewertungsblatt anzulegen. Diese Entscheidung, sich nur mit abgeschlossenen Fällen zu befassen, hat das Eingreifen in laufende Untersuchungen verhindert. Die vom Sekretariat des Ausschusses angelegten Bewertungsblätter waren rein interne Dokumente und genau deshalb geeignet, etwaige Probleme aufzuzeigen. Sie wurden vom Überwachungsausschuss eingehend analysiert. In den Fällen, in denen grundsätzliche Probleme aufgezeigt worden waren, insbesondere Probleme hinsichtlich der Verfahren und der Prüfung des Ausgangs von Strafverfahren in den Mitgliedstaaten, hat es sehr nützliche Gespräche zwischen dem Überwachungsausschuss und dem Direktor des Amtes oder dem für Untersuchungen zuständigen Direktor gegeben. Die Sitzungsberichte des Ausschusses haben nicht immer Aufschluss über sämtliche in den Sitzungen vorgebrachten Bemerkungen gegeben, da mehrere Fälle, die das OLAF bereits abgeschlossen hatte, noch Gegenstand von Ermittlungen in den Mitgliedstaaten waren.

D. Schlussfolgerungen (Ziffer 93)

Der Überwachungsausschuss hat dem Amt seine volle Unterstützung zukommen lassen und die Einrichtung neuer Strukturen und Methoden gefördert, wenn ihm dies notwendig erschien. Konkrete positive Ergebnisse sind die Einrichtung der Kanzlei, das Aktenregistrierungssystem und das Case Management System. Hingegen ist der Direktor des Amtes bislang nicht der

wiederholten und nachdrücklichen Empfehlung des Überwachungsausschusses nachgekommen, eine echte Verfahrensordnung aufzustellen.

Es gibt keinen Fall, in dem sich das Problem einer Einmischung des Ausschusses in eine laufende Untersuchung gestellt hätte. Die monatlichen Treffen mit dem Direktor des Amtes und den für die einzelnen Direktionen zuständigen Direktoren wurden stets genutzt, um Grundsatzfragen und allgemeine Themen zu erörtern, mit denen der Ausschuss befasst werden konnte.

STELLUNGNAHME Nr. 6/2005

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz und Artikel 279 Absatz 2 des EG-Vertrags)

(2005/C 202/02)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 280,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 160c,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999,

gestützt auf das beim Hof am 8. März 2004 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Hintergrund des Vorschlags

1. Der Vorschlag beruht auf der von der Kommission im April 2003 gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchungen des OLAF ⁽¹⁾ vorgelegten Bewertung. Ferner trägt er der Verpflichtung Rechnung, die der Präsident der Kommission am 18. November 2003 anlässlich der Vorstellung des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission für 2004 vor dem Ausschuss für Haushaltskontrolle übernahm. Der Kommissionsvorschlag stellt darauf ab, die operative Effizienz des Amtes zu stärken, indem ihm ermöglicht wird, den Schwerpunkt auf seine Prioritäten zu legen, sowie durch Klarstellung bestimmter Verfahren seine Untersuchungen zu beschleunigen. Allerdings ging die Erklärung des Präsidenten weiter als der von der Kommission unterbreitete Vorschlag, insofern als dort neben Anpassungen der Untersuchungsverfahren auch eine Umstrukturierung des Amtes in Aussicht gestellt wurde.

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 endg. vom 2.4.2003.

2. So erklärte der Präsident der Kommission, eine Neuausrichtung der Tätigkeiten des OLAF bedeute, dass es eventuell angezeigt wäre, bestimmte horizontale Aufgaben, die nicht in Verbindung mit den Untersuchungen stehen, den Kommissionsdienststellen zuzuweisen. Außerdem führte er aus, die Führungs- und Verwaltungsstruktur („Governance“) des OLAF müsse überdacht werden ⁽²⁾. Schließlich schlug er vor, die Wirksamkeit des OLAF — angesichts seiner zunehmenden Arbeitsbelastung in der erweiterten Union — zu erhöhen, indem die personellen Mittel des Amtes aufgestockt und seine Tätigkeiten auf die Untersuchungsfunktion konzentriert werden und die Verordnung angepasst wird. Von den Vorschlägen des Präsidenten der Kommission ist lediglich der letzte (Anpassung der Verordnung) vom Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 betroffen. Eine Neuausrichtung der gegenwärtigen Aufgaben des Amtes hätte eine Änderung des Beschlusses der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung erfordert. ⁽³⁾

3. Laut Präambel besteht das Ziel des Vorschlags darin, die Verordnung in fünf Hauptbereichen abzuändern, ohne die Befugnisse und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten infrage zu stellen, wobei die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachtet werden müssen. Die fünf Bereiche lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Im Hinblick auf aktiv verfolgte Fälle sollte es im Ermessen des Amtes liegen, aufgrund seiner eigenen Prioritäten zu entscheiden, eine Untersuchung einzuleiten oder nicht (Bestätigung des Opportunitätsgrundsatzes bei der Einleitung von Untersuchungen).
- b) Im Hinblick auf interne Untersuchungen (Verwaltungsuntersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen) sollte das Amt die Organe oder Einrichtungen, wo Untersuchungen im Gange oder zum Schutz der Interessen der Union Verwaltungsmaßnahmen erforderlich sind, in Kenntnis setzen.
- c) Bei internen Untersuchungen und im Falle von Betrugsdelikten im Zusammenhang mit aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Verträgen (direkte Ausgaben, die Gegenstand externer Untersuchungen sind) sollte das Amt in der Lage sein, bei betroffenen Wirtschaftsteilnehmern in den Mitgliedstaaten im Einklang mit den in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates niedergelegten Verfahren Untersuchungen durchzuführen. Das Amt sollte ferner bei der Durchführung externer Untersuchungen ungehinderten Zugang zu im Besitz der Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaften befindlichen Informationen haben.

⁽²⁾ Unter „Governance“ sind nicht nur die Managementregelungen zu verstehen, sondern auch die Vorkehrungen zur Überwachung (Überwachungsausschuss).

⁽³⁾ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28. April 1999 (Abl. L 136 vom 31.5.1999).

- d) Aus Billigkeitsgründen und im Interesse der Rechtssicherheit sollten die Verfahrensgarantien hinsichtlich der Rechte des Einzelnen bei internen und externen Untersuchungen geklärt werden.
- e) Die Rolle des Überwachungsausschusses sollte fortan auch die Überwachung der Untersuchungsdauer und den Schutz des Einzelnen sowohl bei internen als auch bei externen Untersuchungen umfassen. Infolgedessen wird vorgeschlagen, die Zahl der Ausschussmitglieder um zwei zu erhöhen. Die Kommission schlägt ferner vor, ein Ausschussmitglied mit der Vorbereitung der Tätigkeiten in Bezug auf die Einhaltung der persönlichen Rechte durch das Amt zu betrauen.
4. Die folgenden Bemerkungen berücksichtigen die Feststellungen aufgrund der Prüfung des Amtes, wie sie im Sonderbericht Nr. 1/2005 des Rechnungshofs dargelegt wurden.

Anwendung des Opportunitätsgrundsatzes bei der Einleitung von Untersuchungen

5. Die Anwendung des Opportunitätsgrundsatzes bei der Einleitung von Untersuchungen kann als Frage der Effizienz angesehen werden, so dass der Hof die Änderung begrüßt. Dennoch wird die unmittelbare praktische Wirkung begrenzt bleiben. Wie im Sonderbericht aufgezeigt, ist die Zahl der beim OLAF eingehenden fundierten Meldungen nicht so hoch, dass das Amt zwischen den einzelnen Untersuchungen eine Auswahl treffen müsste.
6. Die Festlegung von Prioritäten und die Erstellung von Zeitplänen sind eng verbunden. Die Erfahrung zeigt, dass zahlreiche Untersuchungen des Amtes längere Zeit in Anspruch nehmen als sinnvoll ist (12 bis 18 Monate). Daher wären zeitliche Vorgaben für die Untersuchungen von Nutzen.

Informationspflicht

7. Der Hof unterstützt den Vorschlag, wonach das Amt verstärkt verpflichtet werden soll, die betroffenen Organe und Einrichtungen über die Einleitung einer Untersuchung zu unterrichten. Allerdings bringt die in Artikel 4 Absatz 5 vorgesehene Streichung des Rechts, diese Informationen zu einem späteren Zeitpunkt zu erteilen, eine gewisse Unklarheit mit sich. Die mangelnde Regelung dieser Frage bedeutet, dass die Möglichkeit, Informationen zurückzuhalten, nicht ausgeschlossen ist. Der Kommissionsvorschlag sollte abgeändert werden, um zu vermeiden, dass die Informationspflicht nicht ohne Grund unter dem Vorwand, die Geheimhaltung sei im Interesse der Effizienz der Untersuchung erforderlich, unterlaufen wird.

Umfassender Gebrauch der Kontrollverfahren gemäß Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 ⁽¹⁾

8. Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 sieht „Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“ im Zusammenhang mit der Unterstützung im Agrarbereich, den Strukturfonds und den Eigenmitteln vor.
9. Laut Vorschlag soll der Geltungsbereich dieser Verordnung auf die direkten Ausgaben (interne Politikbereiche, Außenhilfe usw.) ausgedehnt werden. Dies würde eine Festigung des Aktionsradius des Amtes, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden, bewirken. Die Prüfungen des Hofes bestätigten, dass in dieser Hinsicht Verbesserungsbedarf besteht. Daher wird der diesbezügliche Vorschlag der Kommission gutgeheißen.

Stärkung der Verfahrensgarantien

10. Die Kommission hält es für angebracht, die bei Untersuchungen zu beachtenden Grundrechte in der Verordnung zu verankern. Der Hof teilt diese Auffassung.

Rolle und Mitgliederzahl des Überwachungsausschusses

11. Die Übereinstimmung mit den für Untersuchungen geltenden Rechtsverfahren muss sichergestellt werden. Gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sind Beschwerden gegen das Vorgehen von OLAF-Ermittlern im Verlauf einer Untersuchung beim Direktor des Amtes einzulegen. Dies ist keine zufrieden stellende Lösung, da dem Beschwerdeführer damit keine unabhängige Prüfung seines Anliegens gewährt wird. Ersatzweise wandten sich von einer Untersuchung Betroffene somit an den Bürgerbeauftragten, wenn sie der Ansicht waren, in ihren Grundrechten verletzt zu sein. Dieses Verfahren erwies sich als unbefriedigend und führte mitunter dazu, dass der Eindruck entstand, der Bürgerbeauftragte greife in den Verlauf der Untersuchungen ein. Im Kommissionsvorschlag wird der Überwachungsausschuss damit betraut, die Vorgehensweise der Ermittler zu kontrollieren. Da dies dem Grundsatz zuwiderläuft, wonach der Ausschuss in laufende Untersuchungen nicht eingreifen sollte, stellt dies keinen besseren Ansatz dar.

12. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Untersuchungshandlungen sollte einer Instanz übertragen werden, die unparteiisch ist und aufgrund der anderen Aspekte ihrer Aufgabenstellung nicht in den Ablauf der Untersuchungen eingreifen kann.

⁽¹⁾ ABl. L 292 vom 15.11.1996.

13. Der Kommissionsvorschlag enthält keine Klarstellung der Rolle des Überwachungsausschusses hinsichtlich der Unvereinbarkeit des Grundsatzes der Nichteinmischung bei Untersuchungen und der Verpflichtung zur Konsultierung des Ausschusses im Verlauf einer Untersuchung, die entweder nach Überschreiten der Zwölfmonatsfrist zum Tragen kommt oder dann, wenn der Ausschuss unterrichtet werden muss, bevor ein Fall an die Justizbehörden weitergeleitet wird. Daher bedarf der Grundsatz, nach dem der Ausschuss in laufende Untersuchungen nicht eingreifen darf, einer noch eindeutigeren Bestätigung.

14. Die Kommission schlägt vor, die Zahl der Mitglieder des Überwachungsausschusses von fünf auf sieben anzuheben. Dies beruht auf keiner objektiven Analyse der Aufgaben und Arbeitsprozeduren des Ausschusses. Die Pflichten der Mitglieder fallen

sporadisch an, was es ihnen nicht gestattet, die Akten eingehend zu prüfen. Will man den Ausschussmitgliedern ermöglichen, effizienter zu arbeiten, so sollten zumindest einige von ihnen über frühere Erfahrungen in Gemeinschaftsangelegenheiten, insbesondere im Ermittlungsbereich, verfügen.

15. Gemäß Artikel 11 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 hält der Überwachungsausschuss mindestens zehn Sitzungen pro Jahr ab. Wenn sich der Ausschuss vorwiegend mit der Wahrung der Unabhängigkeit der Untersuchungsfunktion des OLAF befassen soll, darf man ihm nicht die Verpflichtung auferlegen, fast jeden Monat eine Sitzung abzuhalten. Darüber hinaus müsste eine Überprüfung der Rolle und Arbeitsprozeduren des Überwachungsausschusses zu einer Reduzierung seiner Sekretariatsposten führen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof am 9. Juni 2005 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident
