
Der Bewertungsbericht der Kommission zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung – eine verpasste Gelegenheit?

Harald Spitzer*

Inhalt	
I. Einleitung	108
II. Methodik	109
1. Notwendigkeit eines Bewertungsberichts	109
2. Arbeitsmethode	112
a) Zuständigkeit	112
b) Mandat („Terms of Reference“)	113
III. Inhalt des Berichts	113
1. Operative Tätigkeit des Amtes	115
a) Interne Untersuchungen	115
b) Externe Untersuchungen	116
2. Die konzeptionellen und strategischen Aufgaben des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	118
3. Das Spannungsverhältnis zwischen funktionaler Unabhängigkeit und administrativer Eingliederung in die Kommission	119
IV. Fazit	123
V. Bewertung und Ausblick	124

* Der Autor ist Verwaltungsrat beim Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Brüssel. Die vorliegenden Ausführungen geben ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und verpflichten die Europäische Kommission in keiner Weise. Der Verfasser dankt Thomas Wahl für die wertvolle Hilfe bei der Bearbeitung des Manuskripts.

Als Antwort auf die Vorgänge, welche zum Rücktritt der Kommission Santer am 15. März 1999 führten, unternahm die Kommission eine umfassende Reform ihres Verwaltungs- und Finanzgebarens. In diesem Kontext erfolgte auch eine komplette Reorganisation der mit dem Schutz des EU-Haushaltes und der Betrugsbekämpfung befassten Kommissionsdienststelle und deren Umwandlung in das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF¹) zum 1. Juni 1999, das zwar weiterhin verwaltungsmäßig an die Kommission angegliedert blieb, jedoch zur Wahrnehmung seiner Untersuchungsaufgaben mit funktionaler Unabhängigkeit ausgestattet wurde. Angesichts der Neuartigkeit dieser Konstruktion und der dafür erforderlichen institutionellen Veränderungen wurde die Kommission dazu verpflichtet, nach Ablauf eines Zeitraums von 3 Jahren die Tätigkeit von OLAF einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Am 2. April 2003 hat die Kommission ihren Bericht darüber vorgelegt.² Der nachfolgende Beitrag unternimmt eine erste kritische Analyse der Ergebnisse des Berichts und zeigt Perspektiven für eine zukünftige Weiterentwicklung von OLAF auf.

I. Einleitung

Die 1999 erfolgte Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung stellte eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einem effektiven Schutz des EU-Haushaltes dar.³ Sowohl die Umstände seiner Entstehung als auch die Besonderheiten seiner rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung hatten zur Folge, dass die Funktions- und Arbeitsweise des Amtes über den gesamten Zeitraum seiner nunmehr 4jährigen Existenz durch die EU-Institutionen, aber auch in der Öffentlichkeit aufmerksam begleitet wurde. So haben die Berichte des Europäischen Parlamentes über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung aus den Jahren 2001 und 2003⁴ sowie der Bericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2000⁵, die Tätigkeit von OLAF einer mehr oder weniger detaillierten und kritischen Bewertung unterzogen.

¹ OLAF steht für die französische Bezeichnung des Amtes: *Office européen de Lutte Antifraude*.

² Vgl. Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) [im Folgenden: „Bewertungsbericht“], KOM(2003)154 endg. v. 2.4.2003, S. 5 (abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html#15 – alle Internetseiten wurden am 9.3.2004 zuletzt besucht) und SEK(2002)33/2 v. 15.1.2002.

³ *Kuhl/Spitzer*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuR 2000, S. 671; *Gleß*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuZW 1999, S. 618; *Haus*, OLAF – Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, EuZW 2000, S. 745; *Mager*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse, ZEuS 2000, S. 177; *Hallmann-Häbler/Stiegel*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), DRiZ 2003, S. 241.

⁴ EP-Dok. A5-0393/2001 endg. (PE305.609) und A5-0055/2003 endg. (PE 315.805).

Außerdem hat der mit der Errichtung von OLAF neugeschaffene Überwachungsausschuss bisher drei Tätigkeitsberichte erstellt,⁶ den EU-Organen vorgelegt und darin insbesondere die Entwicklung des Amtes zu einer funktional unabhängigen Untersuchungsbehörde kritisch begleitet. Das Amt selbst berichtet einmal jährlich über seine Untersuchungstätigkeit, aber auch über die mit dem (Neu-)Aufbau des Amtes verbundenen Schwierigkeiten in administrativer und organisatorischer Hinsicht.⁷ Schließlich veröffentlicht die Kommission Jahresberichte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften (vgl. Art. 280 V EGV), in denen sie u.a. über die Funktionsweise des OLAF und dessen Untersuchungen informiert.⁸

Der vom Gesetzgeber nach drei Jahren vorgesehene obligatorische Bewertungsbericht durch die Kommission (Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 1073/99) war deshalb ein willkommener Anlass, die Richtigkeit des seinerzeit eingeschlagenen Weges zu überprüfen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Insbesondere das Europäische Parlament artikuliert dabei im Vorfeld der Veröffentlichung des Bewertungsberichts Vorstellungen, die weit über die bloße Unterbreitung von Vorschlägen zur Anpassung oder Ausweitung der Aufgaben des Amtes hinausgingen.⁹

II. Methodik

1. Notwendigkeit eines Bewertungsberichts

In der Praxis der EU-Institutionen lassen sich zahlreiche Beispiele dafür finden, das Funktionieren einer neugeschaffenen Einrichtung nach Ablauf eines gewissen Zeitraums einer obligatorischen Überprüfung zu unterziehen.¹⁰ Insofern war es nicht ungewöhnlich, auch für das neugeschaffene Europäische Amt für Betrugs-

⁵ ABl. EG Nr. C 359 v. 15.12.2001, S. 1, 332 ff.; vgl. auch Sonderbericht des Rechnungshofes Nr. 8/98, ABl. EG Nr. C 230 v. 22.07.1998, S. 1.

⁶ Tätigkeitsbericht Juli 1999-Juli 2000, ABl. EG Nr. C 360 v. 14.12.2000, S. 1; Tätigkeitsbericht Juli 2000-September 2001, ABl. EG Nr. C 365 v. 20.12.2001, S. 1; Tätigkeitsbericht September 2001-Juni 2002, ABl. EG Nr. C 234 v. 30.9.2002, S. 1.

⁷ Die Berichte sind im Internet unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html abrufbar. Der dritte Tätigkeitsbericht für das im Juni 2002 endende Jahr ist veröffentlicht im ABl. EG Nr. C 328 v. 30.12.2002, S. 1; dazu EuZW 2002, S. 707.

⁸ Vgl. Jahresbericht 1999, KOM(2000)718 endg. (s. EuZW 2001, S. 34); Jahresbericht 2000, KOM(2001)255 endg./2; Jahresbericht 2001, KOM(2002)348 endg./3; Jahresbericht 2002, KOM(2003)0445 endg.: Die Berichte sind unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html abrufbar.

⁹ Vgl. EP-Dok. A5-0048/2003 (PE 315.766).

¹⁰ Vgl. z.B. Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 3295/1994; Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 1659/1998; Art. 18 V Verordnung (EG) Nr. 1150/2000; Art. 25 Verordnung (EG) Nr. 58/2003; Art. 28 Verordnung (EG) Nr. 343/2003.

bekämpfung nach einem Zeitraum von drei Jahren auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen eine derartige Evaluierung vorzusehen.¹¹

Die sachliche Notwendigkeit einer Überprüfung der mit Errichtung von OLAF erfolgten Reorganisation der Betrugsbekämpfung erklärt sich aber insbesondere durch die zahlreichen institutionellen und administrativen Neuerungen des vom Gemeinschaftsgesetzgeber dafür gewählten Ansatzes sowie durch die dadurch bedingte komplexe Architektur der Rechtsgrundlagen (bestehend aus Errichtungsbeschluss der Kommission¹², Definitionen der Untersuchungsbefugnisse durch Verordnung¹³ und interinstitutionelle Vereinbarung zur Umsetzung dieser Befugnisse in allen Gemeinschaftseinrichtungen¹⁴) und den teilweise provisorischen Charakter der 1999 gefundenen Lösung.

Auch ist es keineswegs unproblematisch, dass eine auf administrativer Ebene innerhalb der Verwaltungsstruktur der Kommission angesiedelte Dienststelle auf funktionaler Ebene seine Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnehmen können soll.¹⁵ Dies ist jedoch *conditio sine qua non* für die im Wege einer Art Organelihe vorgesehene Übertragung von Untersuchungsbefugnissen durch die anderen Gemeinschaftseinrichtungen auf die Kommission. Anderenfalls hätte die Gefahr eines Eingriffs in das ohnehin schon sehr delikate Gleichgewicht innerhalb des aus Kommission, Parlament und Rat gebildeten institutionellen Dreiecks bestanden.¹⁶

Notwendiges Korrelat zur funktionellen Unabhängigkeit des Amtes war jedoch die Schaffung einer Kontrollfunktion, die diesen besonderen Gegebenheiten Rechnung trug. Dies geschah in der Form der Errichtung eines aus fünf externen unabhängigen Persönlichkeiten, also nicht aus Vertretern der Gemeinschaftseinrichtungen zusammengesetzten Überwachungsausschusses¹⁷, dessen Aufgabe die Sicherstellung der Unabhängigkeit des Amtes ist (Art. 11 I Verordnung (EG) Nr. 1073/99). Auch bei dieser Lösung handelte es sich in institutioneller Hinsicht sicher um

¹¹ Art. 16 KOM(1998)717 endg., ABl. EG Nr. C 21 v. 26.1.1999, S. 10.

¹² Beschluss der Kommission v. 28.4.1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 20 (im Folgenden: Errichtungsbeschluss).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 1. Entsprechende Vorschriften wurden für die Europäische Atomgemeinschaft durch die Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 (ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 8) erlassen. Aus praktischen Gründen wird hier nur auf die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Bezug genommen.

¹⁴ Interinstitutionelle Vereinbarung v. 25.5.1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 15.

¹⁵ Erwägungsgrund Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

¹⁶ Vgl. zum institutionellen Gleichgewicht Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. (2002), Art. 7 EGV Rdnr. 8 ff.; Hatje, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Aufl. (2000), Art. 7 EGV Rdnr. 21.

¹⁷ Vgl. Art. 11 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 (Fn. 13) und Art. 4 Errichtungsbeschluss (Fn. 12).

eine interessante Neuerung, deren Konsequenzen in der Praxis aber schwer abzuschätzen waren.

Voraussetzung für die effektive Anwendbarkeit der neuen Befugnisse im Bereich der internen Untersuchungen durch das Amt war die Mitwirkung aller betroffenen Gemeinschaftseinrichtungen durch die Verabschiedung von verwaltungsinernen Vorschriften, mit denen einerseits Mitarbeiter zur Zusammenarbeit mit OLAF verpflichtet und andererseits die von OLAF bei der Durchführung von Untersuchungen im Binnenbereich der jeweiligen Gemeinschaftseinrichtung (interne Untersuchungen) zu beachtenden Verfahren geregelt werden sollten.¹⁸ Zwar waren Europäisches Parlament, Rat und Kommission in einer am 25. Mai 1999 unterzeichneten Interinstitutionellen Vereinbarung¹⁹ dementsprechende Verpflichtungen eingegangen, die vorbehaltlose Mitarbeit der übrigen Gemeinschaftseinrichtungen konnte jedoch zum Zeitpunkt der Verordnung keineswegs als sicher gelten.²⁰

Außerdem war zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung bereits die bevorstehende, umfassende Überarbeitung des Europäischen Beamtenstatuts im Rahmen der bevorstehenden Verwaltungsreform der Kommission absehbar.²¹ Diese wiederum sollte den Aufgaben und Befugnissen von OLAF bei der Durchführung von internen Untersuchungen gegen Gemeinschaftsbedienstete Rechnung tragen und diese präzisieren.²²

Die Rechtsgrundlagen zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung wurden daher vom Gemeinschaftsgesetzgeber gerade mit Blick auf die internen Untersuchungen unter den Vorbehalt einer Ergänzung des Europäischen Beamtenstatuts gestellt.²³

¹⁸ S. Art. 4 VI Verordnung (EG) Nr. 1073/99; vgl. auch Beschluss des Rates v. 25.5.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 149 v. 16.6.1999, S. 36.

¹⁹ S.o. Fn. 14. Die interinstitutionellen Vereinbarungen sind für die beteiligten Organe verbindlich, ihre Rechtsnatur ist jedoch umstr., vgl. *Bobbert*, Interinstitutionelle Vereinbarungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2001, S. 28 ff., 142 ff.; *Schoo*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Aufl. (2000), Art. 197 EGV Rdnr. 17 m.w.N.; *Streinz*, Europarecht, 5. Aufl. (2001), Rdnr. 444.

²⁰ S. Urteile des EuGH, Rs. C-11/00 (*Kommission/Europäische Zentralbank*) u. Rs. C-15/00 (*Kommission/Europäische Investitionsbank*), beide unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

²¹ Weißbuch über die Reform der Kommission, KOM(2000)200 endg./2 v. 5.4.2000, Teil I, S. 20 f. und Teil II, Maßnahmen 59-60.

²² Auch der Rechnungshof skizzierte die Schwierigkeiten, die hinsichtlich des OLAF-Mandats für interne Untersuchungen und des aktuellen Beamtenstatuts bestehen, s. ABl. EG Nr. C 359 v. 15.12.2001, S. 339 f.; vgl. auch *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, 2002, S. 107.

²³ Vgl. 10. Erwägungsgrund und Art. 14 der Verordnung 1073/99; 7. Erwägungsgrund der Interinstitutionellen Vereinbarung (Fn. 14); 7. Erwägungsgrund des Beschlusses der Kommission v. 2.6.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Kor-

2. Arbeitsmethode

a) Zuständigkeit

Die Evaluierung der eigenen Aufgabenerledigung ist alltäglicher Bestandteil der Tätigkeit der Kommissionsdienststellen und wird auf der Grundlage eines im Laufe der Zeit immer weiter verfeinerten methodologischen Instrumentariums durchgeführt. Im Rahmen der Reform des Verwaltungs- und Finanzmanagements der Kommission wurde die Bedeutung von Evaluierungen als Instrument zur Steuerung der Ressourcenallokation neu definiert und weiter aufgewertet.²⁴

Die Durchführung von Evaluierungen fällt demnach grundsätzlich in die Zuständigkeit der verantwortlichen Kommissionsdienststelle und kann entweder von dieser selbst oder durch damit beauftragte externe Dritte durchgeführt werden. Gegenstand einer Evaluierung können dabei sowohl einzelne ausgabenwirksame Programme als auch ganze Politikbereiche sein. Auch sogenannte Zwischenevaluierungen vor Abschluss eines Programms oder einer Aufgabe sind ausdrücklich vorgesehen.

Insofern war es zunächst durchaus schlüssig, dass der Aktionsplan 2001-2003 zur Betrugsbekämpfung dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung die Federführung für die Erstellung des in Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 vorgesehenen Evaluierungsberichtes übertragen hatte.²⁵ Durch Beschluss vom 15. Januar 2002 hat die Kommission jedoch eine dienststellenübergreifende hochrangige Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Juristischen Dienstes und Beteiligung von Vertretern von OLAF eingesetzt und mit der Erstellung des Berichts betraut, ohne diese Abweichung eingehender zu begründen.²⁶

Die Kommission hat allem Anschein nach weder die grundsätzlich mögliche Mandatierung eines externen Dritten noch des eigenen internen Rechnungsprüfungsdienstes in Erwägung gezogen.

Zwar sind interner Audit und Evaluierung zwei voneinander zu trennende Tätigkeiten. Zu den Aufgaben des Internen Rechnungsprüfungsdienstes (IAS) gehört

ruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 149 v. 16.6.1999, S. 57; 7. Erwägungsgrund des geänderten Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung, KOM(1999)140 endg., ABl. EG Nr. C 131 v. 12.5.1999, S. 5.

²⁴ Weißbuch über die Reform der Kommission, KOM(2000)200, Teil II, Maßnahme 16; SEK(2000)1051 v. 26.7.2000. Normen und bewährte Verfahren für Evaluierungen sind niedergelegt in der Mitteilung C(2002)5267 v. 23.12.2002 [nicht veröffentlicht], die den „*Guide des bonnes pratiques pour la gestion de la fonction d'évaluation*“, SEK(1999)62 v. 14.1.1999 ersetzt.

²⁵ KOM(2001)254 endg. v. 15.5.2001, S. 33.

²⁶ Vgl. Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) [im Folgenden: „Bewertungsbericht“], KOM(2003)154 endg. vom 2.4.2003, S. 5 (unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html#15 abrufbar) und SEK(2002) 33/2 v. 15.1.2002.

aber u.a. auch die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Kommissionsdienststellen bei der Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken,²⁷ was im Einklang mit den bei der Bewertung von OLAF zu beantwortenden Fragestellungen steht. Eine unabhängige Evaluierung der Tätigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung hätte also durchaus mit den für derartige Aufgaben vorgesehenen regulären Instrumentarien vorgenommen werden können, ohne dass ein Rückgriff auf den betroffenen Dienst oder, wie geschehen, auf außerordentliche Ad-hoc-Arbeitsgruppen erforderlich gewesen wäre.

b) Mandat („Terms of Reference“)

Eine Auseinandersetzung mit dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber erteilten Auftrag, eine Anpassung oder Ausweitung der Aufgaben von OLAF zu prüfen, erfolgte ebenso wenig wie eine klassische Evaluierung unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit der gewählten Organisationsform nach Effizienz- und Effektivitätskriterien.

Das von der Kommission an die hochrangige Gruppe erteilte Mandat hat vielmehr eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung als Schwerpunkt für die vorzunehmende Evaluierung festgelegt.²⁸ Die Arbeitsgruppe hat bewusst auf eine detaillierte quantitative Bewertung der Tätigkeiten des Amtes verzichtet und diesbezüglich auf die Berichte des Überwachungsausschusses, des Rechnungshofs, des Europäischen Parlamentes, sowie des Amtes selbst verwiesen.²⁹ Sie verfolgte vielmehr einen qualitativen Evaluierungsansatz mit dem Ziel, zu einer umfassenden politischen Bewertung der Arbeit von OLAF zu gelangen und dabei die Arbeit des Amtes in den Gesamtzusammenhang der Verwaltungsreform der Kommission im Allgemeinen und der für den Zeitraum 2000-2005 vorgestellten Betrugsbekämpfungsstrategie im Besonderen³⁰ zu stellen.

III. Inhalt des Berichts

Ausgehend von einem Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung und dessen Einordnung in den Kontext der historischen Entwicklung der Vorkehrungen zum Schutz des EU-Haushaltes, hat sich

²⁷ SEK(2000)1801/2 v. 27.10.2000.

²⁸ Bewertungsbericht, KOM(2003)154 endg., S. 5; SEK(2002)33/2.

²⁹ Bewertungsbericht, *ibid.*

³⁰ Vgl. KOM(2000)358 endg. v. 28.6.2000; KOM(2001)254 endg. v. 15.5.2001.

die hochrangige Arbeitsgruppe der Kommission OLAF bei der Evaluierung der Tätigkeit des Amtes auf vier Schwerpunkte konzentriert und insgesamt 17 Empfehlungen zur Konsolidierung und Verbesserung der Effizienz von OLAF ausgesprochen. Grundlage für diese Bewertung war dabei eine systematische Analyse der sich aus Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 im Vergleich mit Art. 2 des Errichtungsbeschlusses der Kommission³¹ ergebenden Aufgabenbeschreibung.

An erster Stelle stand dabei im Vergleich zur Vorgängerbehörde UCLAF³² eine Evaluierung der operativen Tätigkeit des Amtes und zwar sowohl im Bereich der hinzugekommenen internen Ermittlungen als auch im Bereich der externen Ermittlungen. Entsprechend dem von der Arbeitsgruppe gewählten methodischen Ansatz handelt es sich dabei in erster Linie um eine Analyse der in diesem Bereich im Laufe der ersten drei Jahre aufgetretenen juristischen Probleme.

Zweiter Schwerpunkt des Berichts ist eine Evaluierung der Aktivitäten des Amtes zur Wahrnehmung der ihm von der Kommission in Umsetzung von Art. 280 EGV und Art. 2 III und IV des Errichtungsbeschlusses übertragenen Konzeptionsaufgaben. Auch hier steht eine Untersuchung des rechtlichen Rahmens für die Tätigkeit des Amtes im Mittelpunkt, während Effizienzgesichtspunkte eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Erwartungsgemäß nimmt die Auseinandersetzung mit dem besonderen Status des Amtes und den damit einhergehenden Problemen breiten Raum ein. Dabei zeigt sich, dass das aus der funktionalen Unabhängigkeit bei gleichzeitiger administrativer Anbindung an die Kommission resultierende Spannungsverhältnis nicht in allen Fällen durch die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zufriedenstellend aufgelöst werden konnte, so dass im Interesse der Funktionsfähigkeit des Amtes weitere Klarstellungen und Präzisierungen wünschenswert sind.

Für die weitere Entwicklung des Amtes plädiert der Bericht in einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive für eine Konsolidierung und Optimierung der Tätigkeit des Amtes, ohne den Reformansatz von 1999 grundlegend zu verändern, der sich im Großen und Ganzen bewährt habe. In einer eher langfristigen Perspektive wiederholt die Arbeitsgruppe das Plädoyer der Kommission für die Notwendigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EuStA) und deutet an, dass dann u.U. eine völlige Umgestaltung von OLAF in eine eigenständige Polizeibehörde mit Unterstützungsaufgaben für die EuStA zu erwägen sei.

³¹ S.o. Fn. 12.

³² *Unité de Coordination de la Lutte Antifraude*; dazu Kuhl, UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, Kriminalistik 1997, S. 105.

1. Operative Tätigkeit des Amtes

a) Interne Untersuchungen

Obwohl die Erweiterung der Zuständigkeit des Amtes auf interne Untersuchungen in allen durch die EG-Verträge geschaffenen Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen ein Kernelement der Reform 1999 darstellt, unternimmt der Bericht der Kommission keine ausführliche quantitative und qualitative Bewertung der Tätigkeit des Amtes in diesem Bereich, sondern beschränkt sich auf die dabei aufgetretenen rechtlichen Probleme.

In erster Linie handelt es sich dabei um die unvollständige oder mangelhafte Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung, mit der die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen verpflichtet wurden, durch entsprechende Beschlüsse die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung interner Untersuchungen durch OLAF zu schaffen. So versuchten z.B. die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank, die administrativen Untersuchungen jeweils auf interne Revisionsdienste zu konzentrieren. Der auch im Bericht erwähnte Rechtsstreit zwischen der Kommission und diesen Banken wurde unter Nichtigerklärung der entsprechenden Bankenbeschlüsse durch Urteil des EuGH zugunsten der Befugnisse von OLAF für die internen Untersuchungen entschieden.³³

Auch die für eine erfolgreiche Untersuchungstätigkeit unabdingbare Zusammenarbeit mit OLAF erwies sich in der Praxis als teilweise problematisch. Probleme gab es insbesondere bei der rechtzeitigen Weitergabe der Untersuchungsergebnisse durch OLAF an die betroffene EU-Einrichtung. Der Bericht identifiziert in dieser Hinsicht drei Unsicherheiten bei der Handhabung der unterschiedlichen, in der Verordnung (EG) Nr. 1073/99 vorgesehenen Möglichkeiten, nämlich Übermittlung eines Abschlussberichts gemäß Art. 9 IV, Information während einer laufenden Untersuchung gemäß Art. 10 III oder unmittelbare Einschaltung der Justizbehörden gemäß Art. 10 II Verordnung (EG) Nr. 1073/99 und empfiehlt eine Vereinheitlichung der Informationspraxis des Amtes.³⁴

³³ Urteile des EuGH, Rs. C-11/00 (*Kommission/Europäische Zentralbank*) und Rs. C-15/00 (*Kommission/Europäische Investitionsbank*), noch nicht in amtl. Slg., jedoch im Internet unter <http://curia.eu.int> abrufbar. Vergleiche zum Problem der Zusammenarbeit mit OLAF aufgrund der Interinstitutionellen Vereinbarung auch EuG, Rs. T-17/00, Slg. 2002, II-579 (*Willi Rothley u.a./Europäisches Parlament*); dazu *Trautwein*, Zur Zulässigkeit von Abgeordnetenklagen gegen Beschlüsse des Europäischen Parlaments (OLAF), JA 2002, S. 758 und *Thym*, Europaabgeordnete gegen Europaparlament – der erste Akt des Streits um OLAF, EuR 2000, S. 990.

³⁴ Empfehlung Nr. 16 des Bewertungsberichts, KOM(2003)154 endg., S. 41. Die Kommission erarbeitete inzwischen einen Entwurf für eine Vereinbarung über einen Verhaltenskodex, der bei internen Untersuchungen den Informationsfluss zwischen dem OLAF und der Kommission (SEK(2003)871/2 v. 23.7.2003) bzw. dem Dienst Internes Audit (IAS; SEK(2003)884 v. 22.7.2003) gewährleisten soll. Zur Problematik des Informationsflusses vgl. auch Entschließung des Europäischen Parlaments zur Haushaltsentlastung 2001, EP-Dok. A5-0109/2003, Nr. 60.

In den Zuständigkeitsbereich von OLAF fällt auch die Untersuchung von schwerwiegenden Disziplinarverstößen.³⁵ Dies kann in der Praxis zu Konflikten mit den in den jeweiligen EU-Organen bzw. -Einrichtungen bestehenden Disziplinarinstanzen führen. Insbesondere gilt dies für die Kommission, die seit dem 19. Februar 2002 über ein eigenes Untersuchungs- und Disziplinaramt (IDOC) verfügt,³⁶ welches u.a. die Durchführung von Disziplinarverfahren vorbereitet. Zur genaueren Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten empfiehlt der Bericht deshalb den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung.³⁷

Schließlich empfiehlt der Bericht die Erarbeitung von internen Verwaltungsvorschriften für die Durchführung von internen Ermittlungen, welche die diesbezüglichen, sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1073/99 ergänzen und präzisieren sollen, eine Aufgabe, die der Gemeinschaftsgesetzgeber ursprünglich einer Reform des Beamtenstatuts zugeordnet hatte (s.o.).³⁸ Damit soll den beim Direktor des Amtes (vgl. Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 1073/99) bzw. beim Überwachungsausschuss³⁹ eingegangenen Beschwerden Rechnung getragen werden.

b) Externe Untersuchungen

Auch bei der Bewertung der operativen Tätigkeit des Amtes im Bereich der externen Untersuchungen beschränkt sich der Bericht der Arbeitsgruppe auf eine juristische Analyse, ohne eine Bewertung der operativen Ergebnisse vorzunehmen, obwohl es in diesem Bereich, anders als bei den internen Untersuchungen, zu keinen signifikanten Veränderungen bei den Rechtsgrundlagen für die Untersuchungstätigkeit gekommen ist. Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 schafft insofern keine neuen Befugnisse, sondern verweist lediglich auf bereits bestehende Untersuchungsbefugnisse der Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 (wobei Art. 9 II dieser Verordnung wiederum auf eine Reihe von sektorspezifischen Kontrollbefugnissen der Kommission Bezug nimmt) bzw. der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96.⁴⁰ Die Empfehlungen der

³⁵ Vgl. Art. 1 III Verordnung (EG) Nr. 1073/99 sowie Ziffer 1 der Interinstitutionellen Vereinbarung (Fn. 14).

³⁶ Beschluss der Kommission v. 19.2.2002, C(2002)540.

³⁷ Inzwischen erarbeitete die Kommission einen Entwurf für eine Vereinbarung zwischen OLAF, dem Untersuchungs- und Disziplinaramt (IDOC) und dem Generaldirektor für Personal und Verwaltung, s. SEK(2003)885/2 v. 22.7.2003.

³⁸ S. dazu jetzt den Entwurf für eine Vereinbarung über einen Verhaltenskodex zwischen dem OLAF und der Kommission (SEK(2003)871/2 v. 23.7.2003).

³⁹ Vgl. Tätigkeitsbericht Juli 2000-September 2001, ABl. EG Nr. C 365 v. 20.12.2001, S. 15; Tätigkeitsbericht September 2001-Juni 2002, ABl. EG Nr. C 234 v. 30.9.2002, S. 4.

⁴⁰ S. dazu *Kuhl/Spitzer*, Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, *EuZW* 1998, S. 37; *Ulrich*, Kontrollen

Arbeitsgruppe zielen deshalb auf eine bloße Verbesserung der Effizienz in der Anwendung der letztgenannten Verordnung⁴¹ sowie der Amtshilfavorschriften ab.

Eine stärkere Betonung der strafrechtlichen Finalität der externen Untersuchungstätigkeit von OLAF ist ein wesentliches Element der Reform aus dem Jahre 1999.⁴² Auch hier identifiziert die Arbeitsgruppe Handlungsbedarf und fordert eine vollständige Ratifizierung des Zweiten Protokolls zum PIF-Übereinkommen⁴³, die Behandlung des PIF-Richtlinienvorschlags⁴⁴ sowie die Einführung einer Pflicht zur Information über die Ergebnisse der von OLAF initiierten Strafverfahren. Außerdem verweist sie auf den von der Kommission in den Verfassungskonvent eingebrachten Vorschlag⁴⁵ zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft⁴⁶.

des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei Wirtschaftsbeteiligten, EWS 2000, S. 137; *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, 2002.

⁴¹ Bewertungsbericht, KOM(2003)154 endg., S. 13 f.: Sicherstellung der Anwendbarkeit auf direkte Ausgaben und der Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Verweigerung der Zusammenarbeit durch die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer.

⁴² S. hierzu die Stellungnahme Nr. 2/03 des OLAF-Überwachungsausschusses v. 18.6.2003 zum Bericht der Kommission gemäß Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 (im Folgenden Stellungnahme des Überwachungsausschusses), S. 4 (noch nicht veröffentlicht; die Stellungnahme ist demnächst unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html abrufbar).

⁴³ Zweites Protokoll aufgrund Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 221 v. 19.7.1997, S. 12; zu den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen *Zieschang*, Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, EuZW 1997, S. 78; *ders.*, Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts, ZStW 113 (2001), S. 255.

⁴⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, KOM(2001)272 endg., ABl. EG Nr. C 240 E v. 28.8.2001, S. 19. Dazu auch *Schreyer*, Schutz der EU-Finzen vor Betrug: Eine zentrale Aufgabe der neuen Kommission, EuZW 2001, S. 417; ablehnend zur Umsetzung strafrechtlicher Normen zum Schutz der finanziellen Interessen durch eine Richtlinie *Satzger*, Auf dem Weg zu einem Europäischen Strafrecht, ZRP 2001, S. 549.

⁴⁵ S. Mitteilung der Kommission „Ein Projekt für die Europäische Union“, KOM(2002)247 endg. v. 22.5.2002, S. 11; Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur „Für die Europäische Union – Frieden, Freiheit, Solidarität“, KOM(2002)728 endg./2 v. 11.12.2002, S. 16; vgl. auch „Offener Brief des Generaldirektors des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und des OLAF-Überwachungsausschusses an den Vorsitzenden des Europäischen Konvents“ v. 5.12.2002, unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/document/lettrevge_de.pdf abrufbar.

⁴⁶ Der Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines eigenen Finanzstaatsanwalts basiert auf dem Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001)715 endg. v. 11.12.2001, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/document/green_paper_de.pdf. Die Stellungnahmen zum Grünbuch sind zusammengefasst in der Follow-up-Mitteilung, KOM(2003)128 endg. v. 19.3.2003, unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/suivi/suivi_de.pdf abrufbar. Ausführlich zur Europäischen Staatsanwaltschaft *Brüner/Spitzer*, Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, NStZ 2002, S. 393; zum Grünbuch auch *Stiegel*, Grünbuch der Kommission zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, ZRP 2003, S. 172; *Hetzer*, Schutz der finanziellen Interessen Europas, europa blätter 2002, S. 217.

Schließlich empfiehlt der Bericht, die Zusammenarbeit mit EU-Einrichtungen wie Europol⁴⁷ und Eurojust⁴⁸ durch den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen abzusichern, um so die Effizienz der externen Untersuchungstätigkeit des Amtes zu gewährleisten.

Neben diesen Vorschlägen zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens für die externe Untersuchungstätigkeit von OLAF hat sich die Arbeitsgruppe auch mit der Effizienz der Tätigkeit von OLAF in diesem Bereich beschäftigt. Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang den Ausbau der operativen und strategischen Intelligence-Kapazitäten des Amtes und die Einbeziehung der so gewonnenen Erkenntnisse in sein jährliches Arbeitsprogramm,⁴⁹ um so eine Schwerpunktbildung bei der Untersuchungstätigkeit des Amtes auf empirischer Grundlage zu erreichen.⁵⁰

Aufgrund seiner interinstitutionellen Aufgabenstellung und seiner besonderen Stellung innerhalb des von Parlament, Rat und Kommission gebildeten institutionellen Dreiecks kann sich das Tätigkeitsprogramm des Amtes aber nicht nur auf die durch Intelligence-Analysen gewonnenen Erkenntnisse stützen, es muss vielmehr auch die politischen Vorgaben dieser Institutionen in geeigneter Form in sein Tätigkeitsprogramm einfließen lassen. Der Evaluierungsbericht sieht nunmehr vor, dass die Kommission in Wahrnehmung ihrer allgemeinen politischen Verantwortung für den Haushaltsvollzug (Art. 274 EGV) und damit einhergehend für dessen Schutz, die dafür erforderlichen Mechanismen schafft, ohne die Unabhängigkeit des Amtes anzutasten.

2. Die konzeptionellen und strategischen Aufgaben des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist nach dem EG-Vertrag als gemeinsame Aufgabe von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten definiert (Art. 280 I EGV). Der Kommission fällt dabei insbesondere eine koordinierende und unterstützende Rolle zu (Art. 280 III EGV). Im Errichtungsbeschluss hat die Kommission die daraus resultierenden Aufgaben auf OLAF übertragen.⁵¹

⁴⁷ Das Europol-Mandat erfasst nach dem Beschluss des Rates v. 6.12.2001 (ABl. EG Nr. C 362 v. 18.12.2001, S. 1) unter anderem auch Betrugsdelikte und Korruption (vgl. Art. Art. 2 II, Unterabs. 3 Europol-Übereinkommen (BGBl. 1997 II, S. 2150) i.V.m. dessen Anhang).

⁴⁸ Die Zuständigkeit von Eurojust erstreckt sich nach Art. 4 I lit. b), 2. Spiegelstrich des Beschlusses des Rats v. 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. EG Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1) auch auf Betrug und Korruption sowie alle Straftaten, die die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften berühren. Andererseits sollen die Zuständigkeiten von Eurojust nicht die Zuständigkeiten der Gemeinschaft hinsichtlich des Schutzes der finanziellen Interessen berühren (Erwägungsgrund 8 des genannten Beschlusses).

⁴⁹ Vgl. Art. 11 VII Verordnung (EG) Nr. 1073/99.

⁵⁰ S. auch Stellungnahme des Überwachungsausschusses (Fn. 42), S. 24.

Die Kommissionsarbeitsgruppe hat auch diesen Bereich der Tätigkeit des Amtes in seine Evaluierung mit einbezogen. Der Bericht nimmt jedoch keine abschließende Bewertung der Aufgabenerfüllung durch OLAF vor, sondern begnügt sich damit, anhand von Beispielen u.a. aus den Bereichen Strategieplanung, Präventionsarbeit, Beitrittsvorbereitung, Gesetzgebungstätigkeit und technischer Unterstützung den Nachweis zu führen, dass die Zusammenfassung von Untersuchungsfunktionen und Planungs- und Strategiefunktionen in einer Dienststelle zu positiven Synergieeffekten durch Know-How-Transfer führt, die es der Kommission ermöglicht haben, die sich aus dem EG-Vertrag ergebenden Aufgaben zu erfüllen.⁵² Abgesehen von einigen Änderungen administrativ-technischer Natur empfiehlt der Bericht keinerlei grundlegende Veränderungen und verwirft insbesondere die Option einer organisatorischen Trennung der beiden Funktionen durch Externalisierung der Untersuchungsaufgaben.

3. Das Spannungsverhältnis zwischen funktionaler Unabhängigkeit und administrativer Eingliederung in die Kommission

Zur erfolgreichen Wahrnehmung seiner Untersuchungsaufgaben ist das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung vom Gemeinschaftsgesetzgeber mit weitreichender funktionseller Unabhängigkeit ausgestattet worden. Dazu bedurfte es auch einiger organisatorischer Vorkehrungen, welche dem Amt als notwendigem Korrelat dazu eine gewisse Organisations-, Personal- und Haushaltshoheit sichern sollten. Aus institutionellen und rechtlichen Gründen, aber auch aus politischen Gründen blieb das Amt in verwaltungstechnischer Hinsicht jedoch weiterhin an die Kommission angegliedert.⁵³ Das daraus resultierende Spannungsverhältnis nimmt im Bericht der Kommission (vergleichsweise) breiten Raum ein, ohne dass eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Frage erfolgte, ob dieses Spannungsverhältnis in der Tätigkeit des Amtes ihren Niederschlag gefunden hätte.

Die Arbeitsgruppe betont die grundsätzliche Anwendbarkeit der im Rahmen der Kommissionsreform eingeleiteten umfangreichen Maßnahmen zur Verbesserung des Finanz- und Verwaltungsmanagements⁵⁴ auch auf OLAF, mit der Aufforderung an das Amt, innerhalb der Grenzen des europäischen Beamtenrechts eine eigenständige Personalpolitik zu entwickeln. Damit wird implizit anerkannt, dass eine gewisse Personalautonomie ein wesentliches Element für eine echte funktionale Unabhängigkeit des Amtes ist. Dies gilt auch für die Haushaltsautonomie des

⁵¹ Art. 2 II-VII des Errichtungsbeschlusses (Fn. 12) sowie Art. 1 II Verordnung (EG) Nr. 1073/99 und der damit korrespondierende 6. Erwägungsgrund.

⁵² Siehe auch Stellungnahme des Überwachungsausschusses, (Fn. 42), S. 20.

⁵³ Zu den Einzelheiten s. *Kubl/Spitzer*, EuR 2000, (Fn. 3), S. 671.

⁵⁴ Weißbuch über die Reform der Kommission, KOM(2000)200 endg./2 v. 5.4.2000; vgl. auch Mitteilung der Kommission „Fortschrittsbericht über die Reform“, KOM(2003)40 endg./2 v. 7.2.2003.

Amtes. Um die für die Aufgabenerfüllung erforderliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, hält die Arbeitsgruppe jedoch die gegenwärtige Regelung für ausreichend, wonach das Amt zwar einen eigenen Haushaltsvoranschlag erstellt,⁵⁵ der jedoch von der Kommission als Bestandteil ihres Haushalts in das Haushaltsverfahren eingebracht wird.⁵⁶

Neben diesen administrativ-technischen Aspekten thematisiert der Bericht aber auch die politisch-institutionelle Fragestellung, inwieweit die funktionale Unabhängigkeit des Amtes mit der politischen Verantwortung der Kommission bzw. des zuständigen Kommissars für einen effizienten Schutz des EU-Haushalts vereinbar ist, ohne jedoch zu einer klaren Stellungnahme zu gelangen: Zwar erkennt die Arbeitsgruppe einerseits die grundsätzliche Weisungsunabhängigkeit des Amtes für operative Fragen an (vgl. Art. 12 III Verordnung (EG) Nr. 1073/99), beansprucht aber andererseits eine Art Richtlinienkompetenz für die Festlegung der Grundzüge der Untersuchungspolitik.⁵⁷ Praktische Relevanz gewinnt diese Fragestellung bei der Frage des Informationsflusses bei internen Untersuchungen (innerhalb eines Organs). Regelmäßig informiert das Amt nach Abschluss der internen Untersuchung das betroffene Organ in Form eines Abschlussberichts (Art. 9 IV Verordnung (EG) Nr. 1073/99), ausnahmsweise kann das Amt das Organ auch während einer laufenden internen Untersuchung informieren, wenn es dies für geboten hält (vgl. Art. 10 III Verordnung (EG) Nr. 1073/99, z.B. für den Erlass von Sicherungsmaßnahmen). Schließlich besteht auch noch die Möglichkeit der Einschaltung der nationalen Strafverfolgungsbehörden unmittelbar durch das Amt selbst, sofern Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung bestehen (Art. 10 II Verordnung (EG) Nr. 1073/99).

Das Interesse der Kommission geht naturgemäß dahin, möglichst frühzeitig durch OLAF über einen entsprechenden Vorgang informiert zu werden, um im Rahmen seiner Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Gemeinschaftshaushalts (Art. 274 EGV) gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können, für die es dann der Haushaltsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) spätestens im Rahmen des Entlastungsverfahrens (Art. 276 EGV) Rede und Antwort zu stehen hat. Das Interesse des Amtes gilt jedoch in erster Linie dem Erfolg seiner Untersuchungstätigkeit, zumal das Amt bei seiner Tätigkeit auch an die Beachtung von Datenschutz und Vertraulichkeitsvorschriften gebunden ist (Art. 8 Verordnung (EG) Nr. 1073/99). Wie Beispiele aus der Praxis gezeigt haben, kön-

⁵⁵ Vgl. Art. 6 II und III des Errichtungsbeschlusses (Fn. 12).

⁵⁶ Anders der Überwachungsausschuss, der in seiner Stellungnahme (Fn. 42, S. 26) und im Tätigkeitsbericht September 2001-Juni 2002 (ABl. EG Nr. C 234 v. 30.9.2002, S. 9) eine Angleichung des haushaltsrechtlichen Status des Amtes an denjenigen des Europäischen Bürgerbeauftragten fordert (vgl. Art. 1 Unterabs. 2 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates v. 25.6.2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 248 v. 16.9.2002, S. 1).

⁵⁷ Bewertungsbericht, (Fn. 26), S. 47.

nen diese beiden Interessenlagen zumindest zeitweise miteinander kollidieren.⁵⁸ Der Bericht empfiehlt daher die Erarbeitung von einheitlichen Verfahrensregeln, um den Informationsfluss zu verbessern.⁵⁹

Das Gegengewicht zur funktionalen Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung der Untersuchungsaufgaben durch das Amt stellt die Einrichtung von geeigneten Kontrollmechanismen dar, um deren Rechtmäßigkeit, Transparenz und Effizienz zu gewährleisten. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat dazu zwei Mechanismen vorgesehen: Zum einen die juristische und verwaltungsmäßige Eingliederung von OLAF in die Kommission, so dass die Tätigkeit des Amtes nach denselben Regeln und durch dieselben Instanzen wie die Kommission selbst kontrolliert wird,⁶⁰ also politische Kontrolle durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission, administrative Kontrolle insbesondere durch den Europäischen Rechnungshof (Art. 246 und 248 EGV) und den Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 195 EGV). Zum anderen die Kontrolle der Untersuchungstätigkeit des Amtes durch einen eigens dafür eingerichteten, unabhängigen Überwachungsausschuss (Art. 11 Verordnung (EG) Nr. 1073/99)⁶¹.

Im Bericht der Kommissionsarbeitsgruppe werden diese auf unterschiedlichen Ebenen wirkenden Kontrollmechanismen zwar angesprochen, eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage nach deren Effizienz bzw. einem eventuellen Reformbedarf unterbleibt jedoch, sieht man davon ab, dass die Kommission ihr Plädoyer für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wiederholt,⁶² ohne deren Rechtsstellung im Verhältnis zu OLAF zu präzisieren.

Insbesondere die Frage, ob und inwieweit der Überwachungsausschuss die ihm zugewiesene Aufgabe einer objektiven (also nicht im Interesse Dritter) Ex-post-Kontrolle der Untersuchungstätigkeit von OLAF tatsächlich erfüllt hat, hätte jedoch näherer Untersuchung bedurft und hätte zudem Gelegenheit geboten, sich mit dem Funktionieren dieser in institutioneller und rechtlicher Hinsicht im Gemeinschaftsrecht neuartigen Einrichtung zu befassen.⁶³

⁵⁸ Siehe Bewertungsbericht (Fn. 26), S. 40; vgl. auch die Pressemitteilungen der Kommission zum Eurostat-Fall IP/03/709, IP/03/979, OLAF/03/16; unter <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh> abrufbar.

⁵⁹ S.o. Fn. 34.

⁶⁰ Ziff. 10 der Begründung („Explanatory Memorandum“) im geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung, KOM(1999)140 endg.

⁶¹ Vgl. zum Ganzen auch *von Bubnoff*, Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU, ZEuS 2002, S. 185, 202.

⁶² S. Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001)715 endg., und die Beiträge der Kommission zum Europäischen Konvent, o. Fn. 45.

⁶³ Der Ausschuss spricht in seiner Stellungnahme (Fn. 42) selbst von einem nur für eine Übergangsphase akzeptablen Provisorium (S. 23). So auch der Tätigkeitsbericht des OLAF-Überwachungsausschusses September 2001-Juni 2002, ABl. EG Nr. C 234 v. 30.9.2002, S. 28. Der Rechnungshof hielt die Ein-

Auch der Frage der gerichtlichen Kontrolle der Untersuchungstätigkeit des Amtes hätte der Bericht unter zwei Gesichtspunkten mehr Aufmerksamkeit widmen können:

– Voraussetzung für eine gerichtliche Überprüfung von Maßnahmen des Amtes im Rahmen einer internen Untersuchung⁶⁴ ist die Durchführung eines Vorverfahrens gemäss Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 i.V.m. Art. 90 des Beamtenstatuts. Voraussetzung dafür wiederum ist das Vorliegen einer Beschwerde des betroffenen Gemeinschaftsbediensteten. Aus der noch sehr spärlichen Rechtsprechung des EuG und des EuGH⁶⁵ zur Untersuchungstätigkeit von OLAF ergibt sich, dass Untersuchungshandlungen von OLAF nur in den seltensten Fällen zu Eingriffen in die Rechtsverhältnisse der Gemeinschaftsbediensteten und damit zu einer Beschwerde führen,⁶⁶ wofür wiederum der Beschwerdeführer die Beweislast trägt.⁶⁷

Die unmittelbare gerichtliche Kontrolle der Tätigkeit des Amtes bei internen Untersuchungen wird dadurch nicht unerheblich eingeschränkt und auf eine Inzidentkontrolle im Rahmen des Disziplinarverfahrens (gegebenenfalls mit einem Verfahren vor dem Gericht erster Instanz im Anschluss) bzw. des Strafverfahrens vor einem nationalen Gericht verlagert (gegebenenfalls kann bzw. muss das nationale Gericht gemäss Art. 234 EGV vorlegen).

Die in Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 in Aussicht genommene Überarbeitung des EU-Beamtenstatuts⁶⁸ hätte die Möglichkeit geboten, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und eventuelle Lücken zu schließen. Dazu wird es nach dem gegenwärtigen Stand der Beratungen nicht kommen, weshalb eine Diskussion darüber, ob die gegenwärtige Rechtslage einen ausreichenden Schutz der Rechte der Gemeinschaftsbediensteten gewährleistet, durchaus gerechtfertigt gewesen wäre.⁶⁹

richtung des Überwachungsausschusses für problematisch und letztlich für überflüssig (s. Stellungnahme Nr. 2/99, ABl. EG Nr. C 154 v. 1.6.1999, S. 2).

⁶⁴ Vgl. Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 1073/99.

⁶⁵ Beschluss des Präsidenten des Gerichts v. 17.10.2001, Rs. T-215/02 R und Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs v. 8.4.2003, Rs. C-471/02 P(R), Slg. 2003, I-3207 (*Gómez-Reino/Kommission*).

⁶⁶ EuGH, Rs. 11/64, Slg. 1964, 386, 404 (*Weighardt/Kommission*); EuGH, Rs. 32/68, Slg. 1969, 505, Rdnrn. 4-7 (*Grasselli/Kommission*); EuGH, Rs. 346/87, Slg. 1989, 303 Rdnr. 23 (*Bossi/Kommission*).

⁶⁷ EuG, T-74/96, Slg. Öffentlicher Dienst 1998, IA-129 u. II-343, Rdnrn. 36 ff. und EuGH, C-191/98 P, Slg. 1999, I-8223 Rdnr. 22 (*Tzoanos/Kommission*); Beschluss des Präsidenten des Gerichts v. 17.10.2001, Rs. T-215/02 R, Rdnr. 44 und Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs v. 8.4.2003, Rs. C-471/02 P(R), Rdnrn. 47 ff. (*Gómez-Reino/Kommission*), (Fn. 65).

⁶⁸ Das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften wurde festgelegt durch die Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates v. 29.2.1968 (ABl. EG Nr. L 56 v. 28.3.1968). Das Statut ist unter http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/tocde100.pdf abrufbar.

⁶⁹ Siehe auch Stellungnahme des Überwachungsausschusses, (Fn. 42), S. 18. In diesem Zusammenhang ist sicher auch von Bedeutung, dass der Überwachungsausschuss immer wieder mit Beschwerden von durch die Untersuchungshandlungen des Amtes Betroffenen konfrontiert wird (Fn. 39). Zur Diskussion über ausreichenden Rechtsschutz bei internen Untersuchungen s. auch *Rabe*, OLAF – auch

- Auch die gerichtliche Kontrolle der externen Untersuchungstätigkeit des Amtes⁷⁰, welche in erster Linie durch die nationalen Gerichte sichergestellt wird, ist jedenfalls in der praktischen Anwendung nicht völlig unproblematisch⁷¹ und hätte durch die Kommissionsarbeitsgruppe eingehender untersucht werden müssen.

IV. Fazit

Auf der Grundlage seiner Überprüfung der rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit von OLAF plädiert der Evaluierungsbericht der Kommission für eine Konsolidierung der Reform von 1999 durch Optimierung.⁷² Zu diesem Zweck enthält der Bericht 17 Empfehlungen, mit denen die durch die Arbeitsgruppe aufgedeckten Schwachstellen behoben werden sollen, ohne dass die Empfehlungen eine einschneidende Veränderung an der grundsätzlichen rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung des Amtes zur Folge haben würden. Die Probleme der Gründungs- und Aufbauphase hält die Kommission für weitgehend überwunden und die interinstitutionelle Zuständigkeit des Amtes für interne Untersuchungen als wesentlichem Element der Reform ist unter rechtlichen Gesichtspunkten in den ersten drei Jahren der Tätigkeit des Amtes nicht ernsthaft in Frage gestellt worden⁷³. Obwohl aus Sicht der Kommission das Spannungsverhältnis zwischen politischer und rechtlicher Verantwortlichkeit für die Tätigkeit des Amtes bei dessen gleichzeitiger funktionaler Unabhängigkeit weiter problematisch bleibt, wird die Option einer Externalisierung des Amtes verworfen, da die damaligen politischen institutionellen und juristischen Rahmenbedingungen im Vergleich zu 1998 im Wesentlichen unverändert geblieben seien. Stattdessen werden die konkret feststellbaren positiven Synergieeffekte aus der gemeinsamen Wahrnehmung von operativen und konzeptuellen Aufgaben zum Schutz der finanziellen Interessen in einer Organisationseinheit hervorgehoben. Eine Weiterentwicklung und gegebenenfalls grundlegende Umgestaltung von OLAF wird erst für den Fall der Schaffung einer

ein Rechtsproblem, NJW-Sonderheft für Rechtsanwalt Prof. Dr. Herrmann Weber zum 65. Geburtstag am 10.11.2001, S. 54.

⁷⁰ Vgl. Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 1073/99.

⁷¹ *Gless*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuZW 1999, S. 618; *Gless/Lüke*, Rechtsschutz gegen grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa, Jura 2000, S. 400; *Gammel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, 2002, S. 179; Stellungnahme des Überwachungsausschusses, (Fn. 42), S. 17.

⁷² Vgl. auch Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2000, ABl. EG Nr. C 359 v. 15.12.2001, S. 8 u. 342.

⁷³ Siehe auch Urteil des EuGH v. 10.7.2003, Rs. C-11/00, Rdnrn. 65, 158 (*Kommission/Europäische Zentralbank*); Urteil des EuGH v. 10.7.2003, Rs. C-15/00, Rdnrn. 98, 176. (*Kommission/Europäische Investitionsbank*), Rdnrn. 98, 176, beide noch nicht in amtl. Slg., jedoch unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

Europäischen Staatsanwaltschaft in Aussicht genommen.⁷⁴ Der Bericht deutet für diesen Fall eine Externalisierung der Untersuchungsfunktionen des Amtes an, welches dann die Aufgabe eines Hilfsorgans der Rechtspflege wahrnehmen könnte,⁷⁵ ohne diese Entwicklungsperspektive näher zu konkretisieren.

V. Bewertung und Ausblick

1. Dieser von der Kommission gewählte vorsichtig pragmatische Ansatz des Nachjustierens der Stellschrauben hat in Methode und Inhalt weder OLAF-Überwachungsausschuss noch Parlament und Rat als Empfänger des Berichts überzeugt.

Der Überwachungsausschuss kam in seiner Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass es bedingt durch die Verzögerungen in der Aufbauphase des Amtes noch nicht möglich sei, dessen Effizienz zu beurteilen.⁷⁶ Er regte deshalb an, dies im Rahmen eines 2004 durchzuführenden Verwaltungsaudits nachzuholen⁷⁷ und kritisierte damit implizit, dass der Kommissionsbericht eine Antwort auf die Frage, ob mit der Errichtung von OLAF signifikante Verbesserungen beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erzielt werden konnten, schuldig blieb.

Diese Kritik wurde sowohl vom Rat⁷⁸ als auch vom Europäischen Parlament aufgegriffen, weshalb in Ergänzung zu der von der Kommission vorgenommenen Bewertung des rechtlichen und institutionellen Rahmens eine Bewertung der von OLAF erzielten Ergebnisse bzw. der Effektivität und Effizienz der Untersuchungstätigkeit des Amtes gefordert wurde.⁷⁹ Dies hat den Europäischen Rechnungshof nunmehr veranlasst, eine Prüfung der Wirksamkeit und Effizienz von OLAF als Priorität in sein Arbeitsprogramm für 2004 aufzunehmen.⁸⁰

⁷⁴ S. Grünbuch und Follow-up-Mitteilung (Fn. 46); vgl. auch Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur „Für die Europäische Union – Frieden, Freiheit, Solidarität“, KOM(2002)728 endg./2 v. 11.12.2002, S. 16; Mitteilung der Kommission „Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: das Amt eines europäischen Staatsanwalts“, KOM(2000)608 endg. v. 29.9.2000; *Brüner/Spitzer*, (Fn. 46), S. 393.

⁷⁵ Vgl. auch *von Bubnoff*, (Fn. 61), S. 223.

⁷⁶ Stellungnahme des Überwachungsausschusses, S. 23.

⁷⁷ Stellungnahme des Überwachungsausschusses, S. 24.

⁷⁸ Schlussfolgerungen des Rates v. 22.12.2003, Nr. 1, im Internet unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st16/st16140.de03.pdf> abrufbar.

⁷⁹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 4.11.2003, Bericht zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), EP-Dok A5-0393/2003 endg. (PE 328.713), Nr. 23.

Angesichts der vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 4. November 2003⁸¹ auf der Grundlage der Tätigkeit des Überwachungsausschusses geäußerten massiven Kritik an der Untersuchungstätigkeit des Amtes (u.a. ist dort von gravierenden Problemen in der Untersuchungstätigkeit des Amtes, schweren Fehlern in der Allokation seiner Ressourcen sowie Ineffizienz der Untersuchungen die Rede) ist dies eine zu begrüßende Initiative, denn der Europäische Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach mit der Problematik der Struktur der finanziellen Interessen befasst⁸² und verfügt deshalb über die für die Durchführung eines solchen Audits erforderliche Kompetenz und Neutralität.

Der jüngste Tätigkeitsbericht des Amtes⁸³ ist Beleg dafür, dass das Amt die Anfangsprobleme der Aufbauphase überwunden hat und mittlerweile auch im Bereich der operativen Tätigkeit mit brauchbaren Ergebnissen aufwarten kann.⁸⁴ Insofern ist der Zeitpunkt für die Durchführung der Prüfung am Rechnungshof gut gewählt. Der vom Europäischen Rechnungshof zu erstellende Prüfbericht wird die taktische Entscheidungsgrundlage für die Frage liefern, ob und wie die Aufgaben von OLAF neu zu definieren sind, um seine Effektivität und Effizienz zu verbessern. Diese Frage bleibt auch für die Kommission weiterhin auf der Tagesordnung.⁸⁵

2. Auch das Ergebnis der rechtlich-institutionellen Bewertung der Funktionsfähigkeit von OLAF ist aufgrund aktueller Entwicklungen als überholt zu betrachten.⁸⁶ Während der Evaluierungsbericht noch kurzfristig einschneidende gesetzgeberische Initiativen zur Modifizierung des Rechtsrahmens für die Tätigkeit von OLAF ausgeschlossen hatte, hat die Kommission, bedingt durch die aus Anlass der „Eurostat-Affäre“ beim Funktionieren von OLAF festgestellten Unzulänglich-

⁸⁰ Arbeitsprogramm 2004 des Europäischen Rechnungshofes. Im Internet unter http://www.eca.eu.int/DE/synthese-wp_2004_de.pdf abrufbar.

⁸¹ S.o. Fn. 79.

⁸² Siehe Sonderbericht Nr. 8/98 über die mit Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, ABl. EG Nr. C 230 v. 22.7.1998, S. 1. sowie Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2000, ABl. EG Nr. C 359 v. 15.12.2001, S. 342, und Stellungnahme Nr. 2/99 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates über die Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung; ABl. EG Nr. C. 154 v. 1.6.1999, S. 4.

⁸³ ABl. EG Nr. C 20 v. 24.1.2004, im Internet unter http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html abrufbar.

⁸⁴ Siehe auch Rede des Kommissionspräsidenten *Prodi* vor der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments vom 25.9.2003, die von Anfangsproblemen einer neuerrichteten Dienststelle spricht. Im Internet unter http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/432|0|AGED&lg=EN&display= abrufbar.

⁸⁵ Vgl. Rede des Kommissionspräsidenten vor der Plenarversammlung des Europäischen Parlaments v. 18.11.2003. Im Internet unter http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/551|0|AGED&lg=EN&display= abrufbar.

⁸⁶ S.o. Fn. 78, Nr. 1.

keiten, am 10. Februar 2004 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) vorgelegt und damit Handlungsbedarf auch auf der Ebene der Gesetzgebung anerkannt.⁸⁷

Ziel des Vorschlags ist es, die operative Effizienz des Amtes zu erhöhen, indem die Tätigkeit des Amtes auf seine Untersuchungsaufgaben fokussiert wird. Gleichzeitig sieht der Vorschlag Verbesserungen beim Schutz der Rechte der von OLAF-Untersuchungen Betroffenen vor,⁸⁸ präzisiert die Zugangs- und Zugriffsrechte von OLAF-Mitarbeitern bei internen und externen Untersuchungen,⁸⁹ eine Stärkung der Rolle des Überwachungsausschusses, insofern als dieser nunmehr auf Antrag eines Betroffenen eine Stellungnahme zur Frage der Einhaltung der Verfahrensgarantien durch OLAF abgibt,⁹⁰ sowie eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen OLAF und den EU-Organen und -Einrichtungen vor.

Auch mit der Vorlage des Vorschlags zur Überarbeitung der OLAF-Verordnung bleiben aber zwei für die Funktionsfähigkeit des Amtes ausschlaggebende Kernfragen ungelöst:

Zum einen ist dies die Frage der Kontrolle der Tätigkeit des Amtes. Diese soll nach wie vor im Wesentlichen dadurch gewährleistet werden, dass das Amt Bestandteil der Kommission bleibt und deshalb den für sie geltenden Kontrollmechanismen unterliegt. Aufgrund der interinstitutionellen Aufgabenstellung des Amtes ist dies jedoch nicht unproblematisch, weshalb ursprünglich ein unabhängiger Überwachungsausschuss als zusätzliches Kontrollorgan geschaffen wurde. Obwohl der Bericht keine Bewertung der Funktionsfähigkeit dieser Kontrollinstanz vornimmt, soll dessen Rolle nunmehr gestärkt werden. Der Ausschuss selbst hielt dies bisher nur als Übergangslösung für akzeptabel,⁹¹ da dadurch keine echte Kontrolle der Tätigkeit des Amtes ermöglicht wird. Im Europäischen Parlament wird deshalb die Tendenz erkennbar, die Kontrolle der operativen Tätigkeit des Amtes in stärkerem Ausmaß selbst zu übernehmen.⁹²

Zum anderen bleibt die Frage der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Untersuchungshandlungen von OLAF insbesondere im Bereich der internen Untersuchungen weiterhin problematisch, denn der Überwachungsausschuss erhält ge-

⁸⁷ KOM(2004)103 endgültig v. 10.2.2004.

⁸⁸ Art 7 a, b der geänderten VO.

⁸⁹ Art. 3 der geänderten VO.

⁹⁰ Art. 11 der geänderten VO.

⁹¹ S.o. Fn. 63.

⁹² Vgl. Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2001, EP-Dok. A5-0055/2003 endg. (PE 315.805), Nr. 66 und Bericht über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, EP-Dok. A5-0109/2003 endg. (PE 315.847), Nr. 141.

rade nicht die Funktion einer echten Beschwerdeinstanz gegen Untersuchungshandlungen von OLAF, da er keine Möglichkeit hat, Abhilfe zu schaffen; seine Rolle beschränkt sich auf die Abgabe einer unverbindlichen Stellungnahme.

3. Dies führt zu dem Fazit, dass die Kommission mit dem von ihr vorgelegten Bericht und der darauf basierenden Gesetzgebungsinitiative unter zwei Gesichtspunkten eine Gelegenheit für eine nachhaltige Verbesserung des Schutzes des EU-Haushaltes verpasst hat. Zum einen war eine Beeinflussung der Arbeiten des EU-Verfassungskonvents aufgrund der verspäteten Vorlage des Berichts praktisch nicht mehr möglich.⁹³ Der Inhalt des Berichts war aber auch nicht geeignet, einen entscheidenden Impuls zu geben, da er sich gerade nicht darum bemüht, die verschiedenen bereits existierenden oder noch in der Konzeptionsphase befindlichen Instrumente zur Strafrechtspflege (EuStA, Eurojust, EJM, Europol und OLAF) in ein schlüssiges Gesamtkonzept zu integrieren.⁹⁴ Das Fehlen eines solchen Gesamtkonzeptes scheint in den nunmehr vorliegenden Ergebnissen des EU-Verfassungskonvents und der daran anschließenden Regierungskonferenz ihren Niederschlag gefunden zu haben.⁹⁵

Außerdem hat es die Kommission erneut versäumt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, OLAF rechtlich zu verselbständigen.⁹⁶ Dazu hätte es – unabhängig von der Frage der möglichen Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft – der Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in eine künftige EU-Verfassung bedurft, was die Voraussetzung für eine umfassende Lösung der im Bericht angesprochenen Kontroll- und Rechtsschutzprobleme wäre.

⁹³ Vgl. auch Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2001, EP-Dok.A5-0055/2003 endg. (PE 315.805), Nr. 67 und Bericht über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, EP-Dok. A5-0109/2003 endg. (PE 315.847), Nr. 143.

⁹⁴ Vgl. auch *Brüner/Spitzer*, (Fn. 46), S. 397.

⁹⁵ S. Art. III-175 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, im Internet unter http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm abrufbar. In ihrer Mitteilung „Eine Verfassung für die Union“, KOM(2003)548 v. 17.9.2003, S. 7 versucht die Kommission (nur noch), die gemäß dem Entwurf für die Errichtung des Europäischen Staatsanwalts erforderliche Einstimmigkeit im Ministerrat überflüssig zu machen.

⁹⁶ Stellungnahme des Überwachungsausschusses, S. 23.

