

---

# Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse

Ute Mager\*

I.	Einleitung	178
II.	Errichtung und Aufgaben von OLAF	179
1.	Die zugrundeliegenden Rechtsakte	179
a)	Der Errichtungsbeschluß der Kommission	180
b)	Die Verordnung über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	180
c)	Die Interinstitutionelle Vereinbarung	181
d)	Umsetzungsbeschlüsse	181
2.	Die Aufgaben und Befugnisse von OLAF	182
III.	Die Rechtmäßigkeit der Errichtung	183
1.	Anforderungen an die Errichtung verselbständigter Verwaltungseinheiten	183
2.	Rechtfertigung der Verselbständigung	184
3.	Kompetenzgrundlage	185
a)	Die Tragfähigkeit der herangezogenen Kompetenzgrundlagen	185
aa)	Die Organisationsgewalt der Kommission – Art. 218 Abs. 2 EGV	185
bb)	Art. 280 EGV als ergänzende Kompetenzgrundlage	186
b)	Einhaltung der Grenze zur Vertragsänderung	189
aa)	Sicherung der primärrechtlichen Zuständigkeitsordnung und Verantwortlichkeiten	189
bb)	Sicherung des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutz- systems	190

---

\* Wissenschaftliche Assistentin Dr. Ute Mager, Freie Universität Berlin.

c) Keine wesentliche Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts aus sonstigen Gründen	191
IV. Grenzen der Befugnisse von OLAF bezüglich der internen Untersuchungen	191
1. Die in der Verordnung genannten Grenzen	191
2. Grenzen der Untersuchungsbefugnisse gegenüber der EZB und der EIB	192
3. Grenzen der Befugnisse gegenüber dem Europäischen Parlament	193
a) Zuständigkeit von OLAF	193
b) Inhalt des Art. 9a GO EP i.V.m. dem Anhang	194
aa) Die eine Mitteilungspflicht auslösenden Handlungen	195
bb) Grenzen der Mitteilungspflicht	195
cc) Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht	196
V. Prozessuale Fragen	198
VI. Ergebnis	199

## I. Einleitung

Jahr für Jahr gehen viele Hundert Millionen Euro der Europäischen Gemeinschaft durch rechtswidrige Handlungen verloren.<sup>1</sup> Seit Ende der achtziger Jahre hat die Gemeinschaft hierauf mit verstärkten Anstrengungen zum Schutz ihrer finanziellen Interessen reagiert.<sup>2</sup> Diese waren zunächst darauf ausgerichtet, die Ermittlung und Verfolgung von Betrügereien durch Wirtschaftsteilnehmer in den Mitgliedstaaten zu verbessern.<sup>3</sup> Nicht zuletzt der Skandal um die *Santer-Kommission* hat jedoch auch in der Öffentlichkeit die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, daß den

<sup>1</sup> Siehe Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 1998 vom 17.12.1999, KOM (1999) 590 endg., S. 7 f.; s. auch *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 280, Rdnr. 1; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, 1994, S. 57 ff.; *Chavakis*, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, ZEuS 1999, S. 431 (433).

<sup>2</sup> Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen, ABl. C 230 vom 22.7.1998, S. 1 (2).

<sup>3</sup> Verordnung Nr. 2988/1995 (EG/EURATOM) des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vom 18.12.1995, ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1-4; Verordnung Nr. 2185 (EURATOM/EG) des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung vom 11.11.1996, ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2-5; durch den Vertrag von Maastricht Einfügung des Art. 209a EGV, geändert durch den Vertrag von Amsterdam und nunmehr Art. 280 EGV.

finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht nur von außen, sondern ebenso durch rechtswidrige Handlungen ihrer Amtsträger Schaden zugefügt werden kann und wird. Das 1999 eingerichtete Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (*Office européen de lutte antifraude* – OLAF), das die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF)<sup>4</sup> ablöst, soll nunmehr auch befugt sein, interne Ermittlungen in allen durch EG-Vertrag oder auf dessen Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen durchzuführen. Um diese Befugnis wird mittlerweile in drei Verfahren vor der Europäischen Gerichtsbarkeit gestritten. Die Kommission hat sowohl die Europäische Zentralbank (EZB) wie auch die Europäische Investitionsbank (EIB) vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, weil beide Einrichtungen sich weigern, die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die Arbeit von OLAF zu schaffen.<sup>5</sup> Rund 70 Abgeordnete des Europäischen Parlaments wenden sich vor dem Europäischen Gericht erster Instanz gegen eine Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung, die eben eine solche Grundlage für das Europäische Parlament herstellt.<sup>6</sup> Sie sehen nicht nur das freie Mandat gefährdet, wie es in Art. 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes (GO EP) niedergelegt ist, sondern bezweifeln auch die Rechtmäßigkeit der Errichtung des Amtes. Dies ist Anlaß genug, sich mit den rechtlichen Grundlagen und Grenzen der Befugnisse von OLAF zu befassen. Im Schwerpunkt geht es dabei um die beiden wesentlichen Neuerungen gegenüber der bisherigen Rechtslage: Zum einen die Verselbständigung des Amtes, zum anderen die Befugnis zur Durchführung interner Untersuchungen.

## II. Errichtung und Aufgaben von OLAF

Zunächst ist darzustellen, auf welchen Rechtsakten OLAF beruht und worin seine Aufgaben bestehen.

### 1. Die zugrundeliegenden Rechtsakte

Die Errichtung von OLAF und die Ausstattung des Amtes mit Untersuchungsbefugnissen beruht auf mehreren Rechtsakten.

---

<sup>4</sup> Siehe dazu Sonderbericht 8/98 des Rechnungshofes (Fn. 2), S. 1 (3, 8 ff.); s. auch *Chavaki*, (Fn. 1), S. 449 ff.

<sup>5</sup> Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19.1.2000, S. 7.

<sup>6</sup> Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21.1.2000, S. 7 sowie vom 11.4.2000, S. 14; der Antrag der Abgeordneten auf einstweiligen Rechtsschutz ist inzwischen zu deren Gunsten entschieden, Beschluß des Präsidenten des Gerichts in der Rechtssache T-17/00 R, siehe Pressemitteilung Nr. 32/2000 vom 2.5.2000, <http://curia.eu.int/de/cp/aff/cp0032de.htm>.

#### a) Der Errichtungsbeschluß der Kommission

Am 28. April 1999 faßte die Kommission den Beschluß zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.<sup>7</sup> Ausgewiesene Rechtsgrundlage dieses Beschlusses ist Art. 162 EGV a.F. (nunmehr Art. 218 EGV) sowie die wortgleichen Art. 16 EGKS und Art. 131 Euratom; es handelt sich jeweils in Absatz 2 um die primärrechtliche Grundlage für die innere Organisationsgewalt<sup>8</sup> der Kommission. Der Beschluß der Kommission regelt in seinem Artikel 1 die Errichtung des Amtes, umschreibt in Artikel 2 dessen Aufgaben und verbürgt in Artikel 3 die Unabhängigkeit bei der Ausübung der dem Amt übertragenen Untersuchungsbefugnisse. In den Artikeln 4-6 sind Regelungen enthalten, die darauf zielen, diese Unabhängigkeit organisatorisch abzusichern. Dies geschieht u.a. durch die Einsetzung eines Überwachungsausschusses, wobei für die Zusammensetzung und Zuständigkeit des Überwachungsausschusses auf die Regelung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber verwiesen wird. Artikel 7 knüpft das Wirksamwerden des Beschlusses an das Inkrafttreten der Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.

#### b) Die Verordnung über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung vom 25. Mai 1999 trat am 1. Juni 1999 in Kraft.<sup>9</sup> Sie ist gestützt „auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere Art. 280“. Artikel 1 der Verordnung beschreibt die Aufgaben des Amtes, zu denen insbesondere die Durchführung von externen und internen Untersuchungen zur Bekämpfung und Aufdeckung rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EG gehört. Die Verordnung regelt des näheren die rechtlichen Voraussetzungen für diese Untersuchungen, die Art und Weise ihrer Durchführung sowie die Konsequenzen. Artikel 11 und 12 sind der Ernennung sowie Rechten und Pflichten des Überwachungsausschusses und des Direktors des Amtes gewidmet.

---

<sup>7</sup> Beschluß der Kommission vom 28. April zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), (1999/352/EG, EGKS, Euratom), ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20-22.

<sup>8</sup> So die Terminologie von *Hilf*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982, S. 112; Art. 218 II EGV: „Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, um ihr ordnungsgemäßes Arbeiten und das ihrer Dienststellen nach Maßgabe dieses Vertrages zu gewährleisten.“

<sup>9</sup> ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1-7; zum Inkrafttreten s. Art. 16 der VO; s. auch die identische Verordnung (EURATOM) Nr. 1074/1999, *ibid.*, S. 8-14.

### c) Die Interinstitutionelle Vereinbarung

Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung haben die internen Untersuchungen die Vorschriften der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften, das Beamtenstatut und die Regelungen der Verordnung zu beachten sowie nach den Modalitäten zu erfolgen, die „in den von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu erlassenden einschlägigen Beschlüssen vorgesehen sind. Die Organe stimmen die mit diesen Beschlüssen einzuführende Regelung untereinander ab.“ Auf dieser Grundlage haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung getroffen,<sup>10</sup> die in ihrem Anhang einen Standardbeschuß als Grundlage für den von allen Organen und sonstigen durch Gemeinschaftsrecht geschaffenen Institutionen zu treffenden Beschuß über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen durch OLAF enthält. Von diesem Standardbeschuß darf gemäß der IIV nur dann abgewichen werden, „wenn dies aufgrund besonderer ihnen eigener Erfordernisse in technischer Hinsicht geboten erscheint“<sup>11</sup>. Der Standardbeschuß regelt die Pflichten zur Zusammenarbeit mit OLAF, Rechte der von einer Untersuchung Betroffenen sowie die Beteiligung des Amtes im Falle eines mitgliedstaatlichen Ersuchens um Aufhebung der Immunität. Die IIV schließt damit, daß alle anderen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen aufgerufen werden, sich der IIV anzuschließen.

### d) Umsetzungsbeschlüsse

Der Rat hat bereits am 25. Mai 1999 einen entsprechenden Beschuß für sich gefaßt.<sup>12</sup> Das Europäische Parlament hat mit Beschuß vom 18. November 1999 Art. 9a in seine Geschäftsordnung eingefügt, der auf einen den Standardbeschuß für das Parlament umsetzenden Anhang verweist.<sup>13</sup> Die EZB hat demgegenüber

---

<sup>10</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 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. L 136 vom 31.5.1999, S. 15-19.

<sup>11</sup> Nr. 2 IIV, *ibid.*, S. 15 (16); „ihnen eigener Erfordernisse“ bezieht sich auf Erfordernisse der jeweiligen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen.

<sup>12</sup> Beschuß des Rates vom 25. Mai 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft (1999/394/EG, Euratom), ABl. L 146 vom 16.6.1999, S. 36-38.

<sup>13</sup> A 5 - 0066/1999.

einen eigenen Beschluß über Betrugsbekämpfung gefaßt, in dem sie selbständig organsatorische Strukturen zur Durchführung interner Untersuchungen schafft.<sup>14</sup>

## 2. Die Aufgaben und Befugnisse von OLAF

Um die tatsächliche Tragweite dieser Rechtsakte zu erfassen, bedarf es der näheren Darstellung der Aufgaben und Befugnisse von OLAF in Bezug auf die sogenannten administrativen Untersuchungen<sup>15</sup>. Vorab sei jedoch betont, daß OLAF nicht ausschließlich Ermittlungsbehörde ist. In Fortführung der Aufgaben von UCLAF hat es außerdem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zum Zwecke der Betrugsbekämpfung zum Nachteil der EG zu unterstützen und zu koordinieren. Des weiteren soll es zur Planung und Entwicklung von Methoden zur Betrugsbekämpfung beitragen.<sup>16</sup> Für diese koordinierenden und konzeptionellen Aufgaben kommt dem Amt keine Unabhängigkeit zu.

Hinsichtlich der externen und internen Untersuchungsbefugnisse<sup>17</sup> gilt, daß das Amt nicht nur auf Ersuchen, sondern auch gemäß der rechtlich nicht näher determinierten Entscheidung des Direktors tätig werden kann (Art. 5 Abs. 2 VO). Die Unabhängigkeit dieser Untersuchungen soll vom Überwachungsausschuß sichergestellt werden, dem gegenüber der Direktor des Amtes Berichtspflichten hat (Art. 11 VO). Während die externen Untersuchungen auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2185/1996 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung erfolgen,<sup>18</sup> enthält die Verordnung über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung vor allem nähere Bestimmungen für die internen Untersuchungen. Danach haben die Bediensteten des Amtes ohne Voranmeldung Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten; sie können von Dokumenten aller Art Doppel für sich anfertigen oder diese notfalls sicherstellen (Art. 4 Abs. 2 VO). Alle Amtsträger und Bediensteten sind zur Kooperation mit dem Amt verpflichtet (Art. 4 Abs. 6 lit. a; Art. 6 Abs. 6 i.V.m. Standardbeschluß). Das Amt beendet jede Untersuchung mit

---

<sup>14</sup> Beschluß der Europäischen Zentralbank vom 7. Oktober 1999 über Betrugsbekämpfung (EZB/1999/5), ABl. L 291 vom 12.11.1999, S. 36-38.

<sup>15</sup> Der Begriff der „administrativen Untersuchungen“ ist in Art. 2 der VO (EG) 1073/1999 definiert. Er umfaßt sowohl externe Untersuchungen (vor Ort in den Mitgliedstaaten und Drittstaaten) sowie interne Untersuchungen (innerhalb der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen).

<sup>16</sup> Siehe Art. 1 II VO (EG) 1073/1999; krit. zu der Aufgabenfülle der Rechnungshof in seiner Stellungnahme 2/99, ABl. C 154 vom 1.6.1999, S. 1-4, Nr. 12.

<sup>17</sup> Die Begriffe „externe Untersuchungen“ und „interne Untersuchungen“ sind in Art. 3 und 4 der VO definiert; s. zur Erklärung Fn. 15.

<sup>18</sup> ABl. L 292 vom 11.11.1996, S. 2-5; s. dazu *Kuhl/Spitzer*, Die Verordnung (EURATOM/EG) Nr. 2185/1996 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, EuZW 1998, S. 37-44; zur Übertragung dieser Befugnisse auf OLAF s. Art. 3 I VO Nr. 1073/1999; zur Anwendung dieser VO durch OLAF nunmehr *Ulrich*, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei Wirtschaftsbeteiligten, EWS 2000, S. 137-147.

einem Bericht. Die Untersuchungsberichte haben Beweiswert (Art. 9 Abs. 2 VO). Die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen sind verpflichtet, die erforderlichen Folgemaßnahmen disziplinarrechtlicher und justitieller Art zu ergreifen und den Direktor des Amtes darüber zu unterrichten (Art. 9 Abs. 4 VO). Unbeschadet dessen unterrichtet der Direktor des Amtes im Fall strafrechtlich relevanter Untersuchungsergebnisse die Justizbehörden des zuständigen Mitgliedstaates (Art. 10 Abs. 2 VO). Das Amt ist seinerseits verpflichtet, die Untersuchungen ohne Unterbrechung und zügig durchzuführen (Art. 6 VO). Vertraulichkeit und die Anforderungen des Datenschutzes müssen gewährleistet sein (Art. 8 VO). Betroffene haben Unterrichts- und Anhörungsrechte (Art. 4 Abs. 6 lit b). Außerdem sind der Vertrag, das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften sowie das Beamtenstatut einzuhalten (Art. 4 Abs. 1 VO). Jeder Amtsträger, der dem Beamtenstatut unterliegt, kann Beschwerde gemäß Art. 90 Beamtenstatut beim Direktor des Amtes einlegen und hat das Klagerecht gemäß Art. 91 Beamtenstatut (Art. 14 Abs. 1 VO). Gleiches gilt analog „für das Personal von Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen, das nicht dem Statut unterliegt“ (Art. 14 Abs. 2 VO).

### III. Die Rechtmäßigkeit der Errichtung

Mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung ist eine unabhängige Untersuchungsbehörde geschaffen worden, deren Befugnisse staatsanwaltlich geleiteten Ermittlungen ähneln. Auch wenn das Amt seine Untersuchungen nur mit einem Bericht abschließen und selbst keine Folgemaßnahmen treffen kann, sind doch allein mit der Ausübung der Untersuchungsbefugnisse Eingriffe in die Amtsausübung und die Grundrechtssphäre der von einer Untersuchung betroffenen Personen verbunden. Die internen Untersuchungen berühren außerdem die Verwaltungsautonomie der anderen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die dem Amt zugrunde liegenden Rechtsakte dessen Errichtung und Unabhängigkeit hinsichtlich der Ausübung der Untersuchungsbefugnisse hinreichend legitimieren.

#### 1. Anforderungen an die Errichtung verselbständigter Verwaltungseinheiten

Bei OLAF handelt es sich einerseits um ein Amt innerhalb der Verwaltungsstruktur der Kommission,<sup>19</sup> das andererseits durch die Gewährleistung von Unabhängigkeit aus dem hierarchischen Weisungszusammenhang ausgegliedert ist. Damit ist eine jedenfalls partiell verselbständigte Verwaltungseinheit auf der soge-

---

<sup>19</sup> Siehe Erwägung Nr. (4) zur VO Nr. 1073/1999.

nannten Tertiärebene<sup>20</sup> geschaffen. Hinsichtlich der Anforderungen an die Errichtung verselbständigter Verwaltungseinheiten gibt es keine gesicherte Dogmatik.<sup>21</sup> Allein die Auffassung, daß dies ohne vertragliche Änderung keinesfalls möglich sei, wird heute nicht mehr vertreten.<sup>22</sup> Sie ist der Praxis erlegen.<sup>23</sup> Die Notwendigkeit einer Vertragsänderung zur Errichtung von Sonderbehörden läßt sich durch die folgenden Kriterien markieren: Es dürfen keine Kompetenzen begründet werden, die im Vertrag nicht bereits angelegt sind; die primärrechtliche Zuständigkeitsordnung der Gemeinschaftsorgane muß grundsätzlich gewahrt bleiben und das gemeinschaftliche Rechtsschutzsystem darf nicht beeinträchtigt werden.<sup>24</sup> Unterhalb dieser Schwelle werden als Kompetenzgrundlage für die Errichtung verselbständigter Verwaltungseinheiten die Geschäftsordnungsautonomie, materielle Handlungsermächtigungen oder die Vertragsergänzungskompetenz gemäß Art. 308 EGV diskutiert.<sup>25</sup> In jedem Fall bedarf es eines rechtfertigenden Grundes für die Verselbständigung.<sup>26</sup>

## 2. Rechtfertigung der Verselbständigung

Grundsätzlich ist es Sache der Kommission, die ihr übertragenen Befugnisse mit ihrem Personal, unter ihrer Verantwortung und Kontrolle auszuführen.<sup>27</sup> Eine Ausgliederung aus dem hierarchischen Weisungszusammenhang bedarf eines rechtfertigenden Grundes. In der Praxis der Gründung verselbständigter Verwaltungseinheiten auf der Tertiärebene treten zwei Gründe für die Verselbständigung hervor: Das Bedürfnis nach enger Koordination mit den Mitgliedstaaten und die Gewährleistung von Unabhängigkeit im Interesse der Objektivität

<sup>20</sup> Siehe zu dieser Terminologie *Bieber*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), EWG-Vertrag, 4. Aufl., 1991, Art. 4 Rdnr. 34; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 7 EGV, Rdnr. 6; *Hilf*, (Fn. 8), S. 199 ff.

<sup>21</sup> Vergleiche nur *Calliess*, (Fn. 20), Art. 7, Rdnr. 25 ff.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 4 EGV, Rdnr. 4 ff.; *Hilf*, (Fn. 8), S. 109 ff.

<sup>22</sup> So noch *Everling*, Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Zur Integration Europas, Fs. für Ophüls, 1965, S. 33 (42); bereits weniger streng *ders.*, Die allgemeine Ermächtigung zur Zielverwirklichung nach Art. 235 EWG-Vertrag, EuR Sonderheft 1976, S. 2 (15).

<sup>23</sup> Siehe zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Errichtungsbefugnis *Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl., 1999, Rdnr. 453 ff.; *Uerpmann*, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, AöR 125 (2000), erscheint demnächst.

<sup>24</sup> Siehe *Calliess*, (Fn. 20), Art. 7 EGV, Rdnr. 37 f.; *Uerpmann*, (Fn. 23), Abschn. II; siehe aus der Rechtsprechung des EuGH: EuGH, Slg. 1958, I (40, 51), (*Meroni I*); EuGH, Slg. 1967, 461 (474), (*van der Vecht*); EuGH, Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741 (757) – „Stilllegungsfond“; EuGH, Slg. 1981, 1241 (1256), (*Romani/INAMI*).

<sup>25</sup> *Hilf*, (Fn. 8), S. 109 ff. und zusammenfassend S. 131 f.

<sup>26</sup> *Uerpmann*, (Fn. 23), Abschnitt II, III, insbesondere für die Errichtung auf der Grundlage des Art. 308.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 211 4. Spiegelstrich und zum dort verwendeten Begriff der Durchführung, *Everling*, (Fn. 22) EuR Sonderheft 1976, S. 2 (35).



oder der Sicherung besonderen Sachverstandes.<sup>28</sup> Für die Verselbständigung von OLAF läßt sich zunächst die Sicherung der Unabhängigkeit bei der Ausübung der Untersuchungsbefugnisse anführen. Die Unabhängigkeit von OLAF, wie sie sich in der Weisungsfreiheit des Direktors ausdrückt, ist Garant für die Objektivität der Untersuchungen. Objektivität im Sinne von Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit ist insbesondere deshalb gefordert, weil gerade auch Mitarbeiter der Kommission selbst von den Untersuchungen betroffen sein werden. Ein weiterer Grund für die Verselbständigung liegt in der Kontrolltätigkeit von OLAF innerhalb der Verwaltungsbereiche anderer Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen. Die Unabhängigkeit von OLAF erhöht nicht nur die Legitimität dieser Kontrollen. Erst die Verselbständigung ermöglicht es, dem Europäischen Parlament und dem Rat Einfluß auf die wesentlichen Personalentscheidungen einzuräumen, wie es für die Bestimmung des Direktors von OLAF sowie die Besetzung des Überwachungsausschusses geregelt ist. Damit bestehen hinreichende Gründe für eine Verselbständigung.

### 3. Kompetenzgrundlage

Des weiteren ist zu prüfen, ob eine ausreichende Kompetenzgrundlage für die Einrichtung eines Amtes mit unabhängigen Untersuchungsbefugnissen im Stile staatsanwaltlicher Ermittlungen besteht. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen der Frage der sachlichen Tragfähigkeit der herangezogenen Kompetenzgrundlage und der Beachtung der ungeschriebenen Merkmale, die die Grenze zur Vertragsänderung markieren.

#### a) Die Tragfähigkeit der herangezogenen Kompetenzgrundlagen

Als Kompetenzgrundlage für die Errichtung von OLAF kommen ausweislich Errichtungsbeschluß und Verordnung die Organisationsgewalt der Kommission gemäß Art. 218 Abs. 2 EGV sowie die Handlungsermächtigung zur Betrugsbekämpfung gemäß Art. 280 EGV in Betracht. Ein Rückgriff auf Art. 308 EGV ist nicht möglich, da insoweit andere Beschluß- und Verfahrensanforderungen gelten.

#### aa) Die Organisationsgewalt der Kommission – Art. 218 Abs. 2 EGV

Die Kommission hat den Errichtungsbeschluß auf Art. 218 Abs. 2 EGV gestützt. Da es sich bei OLAF um ein Amt innerhalb der Verwaltungsstruktur der Kommission handelt, ist ein solcher Organisationsbeschluß unabdingbar. Ein einseitiger Eingriff durch den Gemeinschaftsgesetzgeber in die innere Organisation

---

<sup>28</sup> Uerpmann, (Fn. 23), III 1.

der Kommission würde gegen deren Organisationsautonomie verstoßen.<sup>29</sup> Fraglich ist allerdings, ob die Organisationsautonomie ihrerseits für die Errichtung einer in wesentlichen Bereichen unabhängigen und damit verselbständigten Verwaltungseinheit ausreicht. *Hilf* hält die Geschäftsordnungsautonomie als Kompetenzgrundlage jedenfalls dann nicht mehr für tragfähig, wenn Organisationseinheiten unter Beteiligung außenstehender, nicht mehr dem Organ angehörender Personen gebildet oder Befugnisse zur weitgehend autonomen Wahrnehmung zugewiesen werden.<sup>30</sup> Diese Auffassung findet ihrer Bestätigung, wenn man sich vergegenwärtigt, daß Art. 218 Abs. 2 EGV ausschließlich die „innere Organisationsgewalt“ begründet. Der Bereich der inneren Organisation ist verlassen, wenn Außenstehende an Personalentscheidungen mitwirken oder wenn die Letztverantwortung nicht nur intern verteilt, sondern für Handlungen mit Wirkungen außerhalb des Organs verändert wird. Letzteres ist hier der Fall, soweit OLAF gemeinschaftsinterne Untersuchungen außerhalb der Kommission durchführt. Dieser Außenwirkung korrespondiert der Eingriff in die Verwaltungsautonomie der anderen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen. Damit ist ein Organisationsbeschluß auf der Grundlage des Art. 218 Abs. 2 EGV zwar einerseits notwendig; er ist aber andererseits für die Verselbständigung des Amtes nicht ausreichend.

#### bb) Art. 280 EGV als ergänzende Kompetenzgrundlage

Die Wirksamkeit des Errichtungsbeschlusses der Kommission ist in Art. 7 an das Inkrafttreten der Verordnung über die Untersuchungsbefugnisse von OLAF gekoppelt und verweist auch für die Zusammensetzung und die Zuständigkeit des Überwachungsausschusses auf diese Verordnung. Diese würde durch die entsprechenden Regelungen in Art. 11 und 12 die Verselbständigung von OLAF legitimieren, sofern sie selbst auf einer ausreichenden Kompetenzgrundlage beruht. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen den OLAF übertragenen Befugnissen einerseits und den Bestimmungen, die die Verselbständigung des Amtes betreffen, andererseits.

Die Verordnung wird gestützt „auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Art. 280“. Gemäß Art. 280 Abs. 4 EGV ist sie im Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGV erlassen. Artikel 280 EGV umschreibt in seinem Absatz 1 die Aufgabe der Betrugsbekämpfung und verweist für die zu treffenden Maßnahmen auf die folgenden Absätze. Die Absätze 2 und 3 sind an die Mitgliedstaaten gerichtet; Absatz 5 erlegt der Kommission eine Berichtspflicht auf. Als Grundlage für die Verordnung kommt daher allein Art. 280 Abs. 4 EGV in Betracht. Dieser lautet: „Zur Gewährleistung eines effektiven und

---

<sup>29</sup> *Uerpmann*, (Fn. 23), III 2.a).

<sup>30</sup> *Hilf*, (Fn. 8), S. 112.

gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikel 251 nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleibt von diesen Maßnahmen unberührt.“ Der Wortlaut des ersten Halbsatzes wie auch die „Unberührtheitsklausel“ des Satzes 2 legen eine Ausrichtung der Maßnahmen auf die Mitgliedstaaten nahe. Dies wird dadurch bestätigt, daß Absatz 4 des Art. 280 durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt worden ist, um die einschlägigen Verordnungen aus dem Jahre 1995 und 1996<sup>31</sup> vertraglich ausdrücklich abzusichern.<sup>32</sup> Die Regelung der internen Untersuchungsbefugnisse ist daher vom Wortlaut nicht ausdrücklich erfaßt. In Betracht kommt somit nur die Heranziehung des Art. 280 Abs. 4 EGV auch als Kompetenzgrundlage für interne Untersuchungsbefugnisse mit Hilfe der *Implied-powers-Lehre*.<sup>33</sup> Diese unterscheidet sich von der vereinfachten Vertragsergänzung gemäß Art. 308 EGV dadurch, daß nicht das Fehlen einer Kompetenzgrundlage mit Blick auf das Erreichen von Vertragszielen kompensiert wird, sondern daß eine bestehende Kompetenzgrundlage im Hinblick auf ihren Zweck eine erweiternde Auslegung erfährt.<sup>34</sup> Nach Auffassung von *Nicolaysen* handelt es sich um eine Art Kompetenz kraft Sachzusammenhangs.<sup>35</sup> Sie besagt, daß eine konkrete Befugnis, die einem Organ ausdrücklich eingeräumt ist, auch zu Maßnahmen ermächtigt, die nicht ausdrücklich vorgesehen sind, deren Durchführung aber unerlässlich ist, um eine wirksame und sinnvolle Anwendung der ausdrücklich eingeräumten Befugnis zu gewährleisten.<sup>36</sup> Für die Annahme einer solchen Kompetenz läßt sich anführen, daß rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der Gemeinschaft auch durch das Zusammenwirken von Beteiligten in den Mitgliedstaaten mit Amtsträgern der Gemeinschaft stattfinden.<sup>37</sup> Des weiteren führt die Bündelung des Sachverständs zur Betrugsbekämpfung zu einer erheblichen Steigerung ihrer Wirksamkeit. Schließlich stehen Interessen der Mitgliedstaaten dieser ergänzenden Auslegung nicht entgegen, da eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für EG-interne Untersuchungen von vornherein nicht in Betracht kommt<sup>38</sup> und ihre Befugnisse zur Strafverfolgung nicht berührt werden.

<sup>31</sup> Nachweise o. Fn. 3.

<sup>32</sup> *Waldhoff*, (Fn. 1), Art. 280 EGV, Rdnr. 19.

<sup>33</sup> Siehe dazu *Nicolaysen*, Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften, EuR 1966, S. 129 ff.; *Calliess*, (Fn. 20), Art. 5 EGV, Rdnr. 13 f.; *Oppermann*, (Fn. 23), Rdnr. 527 ff.

<sup>34</sup> *Calliess*, (Fn. 20), Art. 5 EGV, Rdnr. 14.

<sup>35</sup> *Nicolaysen*, (Fn. 33), S. 129 (131).

<sup>36</sup> *Nicolaysen*, (Fn. 33), S. 129 (132); *Pache*, (Fn. 1), S. 108.

<sup>37</sup> Beispiele dafür finden sich im o.g. Jahresbericht der Kommission, (Fn. 1), S. 37 ff.

<sup>38</sup> Dies legt auch den Gedanken nahe, eine Kompetenz kraft *resulting powers* im Sinne einer Kompetenz kraft Natur der Sache anzunehmen, s. zu *resulting powers* im Europarecht *Nicolaysen*, (Fn. 33), S. 129 (140 f.). Die Anknüpfung gerade an Art. 280 IV EGV ist allerdings von dem Gedanken des Sachzusammenhangs getragen.

Zweifel an dieser Erstreckung kraft *implied powers* könnten sich allerdings aus Art. 279 EGV ergeben. Dieser regelt die Rechtsetzungsbefugnisse für die Haushaltsordnung, u.a. speziell für die Finanzkontrolle. Insoweit geht es insbesondere um die Verantwortung der Finanzkontrolleure und um Vorschriften über „die entsprechenden Kontrollmaßnahmen“. Diese Vorschrift könnte als die sachnähere Kompetenzgrundlage für interne Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug u.ä. zum Nachteil der EG angesehen werden. Dieser Einwand trägt letztlich jedoch nicht. Die in Art. 279 EGV angesprochene Finanzkontrolle betrifft die sogenannte Vorprüfung.<sup>39</sup> Der Finanzkontrolleur hat damit Einfluß auf die Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen. Demgegenüber geht es bei den Untersuchungsbefugnissen von OLAF um Ermittlungen zur Bekämpfung und Aufdeckung von rechtswidrigen Handlungen. Dies ist im Hinblick auf den Zeitpunkt der Kontrolle wie auch bezüglich der Auswirkungen auf die Durchführung haushaltswirksamer Maßnahmen etwas grundsätzlich anderes. Angesichts des Sachzusammenhangs zwischen externen und internen Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung sowie der Effektivitätssteigerung ist es folglich sachgerecht, Art. 280 Abs. 4 EGV durch Auslegung im Lichte der *Implied-powers-Lehre* als Kompetenzgrundlage für die VO über die Untersuchungsbefugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung heranzuziehen, auch soweit sie interne Untersuchungen betrifft.

Es könnte allerdings als Ausdruck von Unsicherheit des Gemeinschaftsgesetzgebers hinsichtlich seiner Regelungskompetenz für interne Untersuchungen erscheinen, daß er diese Untersuchungen von dem Vorliegen eines ermächtigenden Beschlusses der jeweiligen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen abhängig macht. Dagegen spricht jedoch, daß der Normtext des Art. 4 Abs. 1 der Verordnung („[...] in den von den einzelnen Organen [...] zu erlassenden einschlägigen Beschlüssen [...]“) eine Verpflichtung zur Fassung eines solchen Beschlusses nahelegt. Dieser Beschluß ist damit zwar konstitutiv und überläßt es insbesondere den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen die Art und Weise der Untersuchungen mit den besonderen Bedürfnissen ihrer Organisation abzustimmen. Die Verordnung stellt aber andererseits die Beschlußfassung nicht frei. Der Vorbehalt eines ermächtigenden Beschlusses ist darüber hinaus als sachgerechte Rücksichtnahme auf die Verwaltungsautonomie gefordert.

Die Regelungen, die die Unabhängigkeit von OLAF betreffen, lassen sich wiederum nur an die Kompetenz für das materielle Recht anknüpfen. Da Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht berührt werden,<sup>40</sup> vielmehr allein die Art und Weise des gemeinschaftsunmittelbaren bzw. gemeinschaftsinternen Vollzugs Gegenstand der Regelung ist, bestehen keine Bedenken auch insoweit die Kompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers zu bejahen.

<sup>39</sup> Siehe zur Finanzkontrolle *Ehlermann*, Der Europäische Rechnungshof, 1976, S. 10 ff.; *Bieber*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, EGV, 5. Aufl., 1997, Art. 188 c, Rdnr. 3.

<sup>40</sup> Siehe Erwägungsgründe 3 und 21 zur Verordnung Nr. 1073/1999.

Insgesamt ist damit die Errichtung eines unabhängigen Amtes auch hinsichtlich der Durchführung von internen Untersuchungen auf der Grundlage von Art. 280 Abs. 4 EGV mit der *Implied-powers-Lehre* begründbar.

## b) Einhaltung der Grenze zur Vertragsänderung

Die Grenze zur Vertragsänderung wäre dann überschritten, wenn die Errichtung eines unabhängig agierenden Untersuchungsamts das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft wesentlich verändern würde. Dies wäre dann der Fall, wenn einem Gemeinschaftsorgan wesentliche Kompetenzen entzogen würden oder die Tätigkeit der verselbständigten Einrichtung nicht mehr von den Gemeinschaftsorganen gesteuert werden könnte. Eine weitere Grenze ist die Unantastbarkeit des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems.<sup>41</sup>

### aa) Sicherung der primärrechtlichen Zuständigkeitsordnung und Verantwortlichkeiten

Das Kriterium des Entzugs „wesentlicher“ Kompetenzen als Schwelle zur Vertragsänderung ist schwer faßbar. „Wesentlich“ ist eine Kompetenz dann, wenn sie durch den Vertrag einem Organ ausdrücklich zugewiesen ist.<sup>42</sup> Im übrigen ist der Begriff der Wesentlichkeit in diesem Zusammenhang Funktion der Erforderlichkeit der Verselbständigung und der verbleibenden Steuerungs- und Aufsichtsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane. Ausdrücklich zugewiesen ist der Kommission die Kompetenz und Verantwortung für die Ausführung des Gemeinschaftshaushalts (Art. 274 EGV). Annex hierzu ist die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Ausführungshandlungen. Im Bereich dieser Kontrolltätigkeit, die von der sogenannten externen Finanzkontrolle durch den Rechnungshof zu unterscheiden ist, liegt das Betätigungsfeld von OLAF, soweit es um interne Untersuchungsbefugnisse geht.<sup>43</sup> Diese Kontrolltätigkeit ist durch ihren Zweck, rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft aufzudecken, begrenzt. Damit handelt es sich nur um einen kleinen Ausschnitt der Kompetenz zur Ausführung des Gemeinschaftshaushalts, der insbesondere nicht die Ausführung selbst betrifft, sondern dieser gegenüber eine sichernde und damit dienende Funktion hat.

---

<sup>41</sup> Siehe die Nachweise in Fn. 24.

<sup>42</sup> *Uerpmann*, (Fn. 23), II.

<sup>43</sup> Die Begriffe „intern“ und „extern“ werden im Zusammenhang mit den Untersuchungsbefugnissen von OLAF anders gebraucht als im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle. Im erstgenannten Zusammenhang meint „intern“ innerhalb der Gemeinschaft und „extern“ in den Mitgliedstaaten; s. auch Fn. 15; im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle meint „extern“ Fremdkontrolle insbes. durch den Rechnungshof; s. dazu *Bieber*, (Fn. 39), Art. 188 a, Rdnr. 4; s. auch *Kallmayer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 246 EGV, Rdnr. 2.

Bei der Durchführung seiner Untersuchungsbefugnisse ist das Amt zwar unabhängig von Weisungen. Es ist jedoch hinsichtlich seines Untersuchungszwecks und der Art und Weise der Untersuchungen rechtlich gebunden und hat hierüber dem Überwachungsausschuß Rechenschaft abzulegen. Die Zusammensetzung des Überwachungsausschusses und die Bestellung des Direktors liegen in der Verantwortung von Kommission, Europäischem Parlament und Rat. Hinzu kommt, daß OLAF selbst keine Konsequenzen aus seinen Untersuchungen ziehen kann. Insoweit bleibt es bei der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. der jeweils betroffenen Dienstherren des Gemeinschaftsrechts. Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß die Befugnisse von OLAF letztlich der Informationssammlung dienen und vorbereitender Natur sind, ohne damit den belastenden Charakter der Untersuchungsbefugnisse sowohl für die Verwaltungsabläufe wie vor allem für die von der Untersuchung betroffenen Personen herabzusetzen zu wollen. Die Verantwortung der Gemeinschaftsorgane realisiert sich jedoch hinreichend in der rechtlichen Steuerung der Befugnisse von OLAF und in der Zuständigkeit für die wesentlichen Personalentscheidungen.

#### bb) Sicherung des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems

Die Errichtung verselbständigter Verwaltungseinheiten darf nicht zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes führen. Hinzu kommt, daß rechtliche Bindung als Steuerungsinstrument nur dann wirksam ist, wenn ihr eine rechtliche Kontrolle korrespondiert. Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Untersuchungsmaßnahmen bei Wirtschaftsteilnehmern in den Mitgliedstaaten<sup>44</sup> tritt durch die Errichtung von OLAF keine Änderung ein, da es sich bei OLAF zwar um ein verselbständigtes Amt, nicht aber um eine selbständige juristische Person handelt. Damit sind Handlungen von OLAF der Kommission zurechenbar. Rechtsschutz gegen Entscheidungen von OLAF kann im Wege der individuellen Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 4 EGV geltend gemacht werden. Zwangsbefugnisse kommen nach der Verordnung Nr. 2185/1996 ohnehin nur den Behörden der Mitgliedstaaten zu. Insoweit richtet sich der Rechtsschutz nach dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Recht. Rechtsschutz gegen interne Untersuchungen von OLAF ist durch Art. 14 der VO sichergestellt. Danach steht den Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft, die von einer Untersuchung betroffen sind, der Rechtsweg gemäß Art. 90, 91 Beamtenstatut offen. Das gleiche gilt „analog für das Personal von Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen, das nicht dem Statut unterliegt.“ Nicht unter diesen Wortlaut fallen allerdings die Mitglieder der Organe, also z.B. die Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Die Rechtsschutzlücke, die hier sichtbar wird, ist allerdings nicht Folge der Verselbständigung von OLAF, sondern der Lückenhaftigkeit des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzsystems, das Rechtsschutz für die Verteidigung der Rechtsstellung

---

<sup>44</sup> Siehe dazu *Ulrich*, (Fn. 18), S. 146 f.

von Organteilen bzw. Organmitgliedern gegen das eigene oder gegen ein anderes Organ nicht vorsieht.<sup>45</sup> Angesichts der bisherigen Entwicklung des Prozeßrechts ist anzunehmen, daß der EuGH hierauf mit einer Fortentwicklung der Nichtigkeitsklage reagieren wird.<sup>46</sup> Eine Veränderung des Rechtsschutzsystems selbst findet durch die Errichtung von OLAF jedenfalls nicht statt.

c) Keine wesentliche Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts aus sonstigen Gründen

Es bleibt die Frage, ob die Untersuchungsbefugnisse von OLAF gegenüber unabhängigen Einrichtungen des Gemeinschaftsrechts wie der EZB und der EIB oder gegenüber dem demokratisch besonders legitimierten Europäischen Parlament zu einer unzulässigen Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts führt. Hierbei handelt es sich allerdings nicht mehr um das Problem der Errichtung von OLAF als einer verselbständigten Verwaltungseinheit, sondern um die Frage nach den Grenzen für die Befugnisse von OLAF. Da die Befugnisse dieses Amtes gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung pauschal unter den Vorbehalt der Einhaltung des Vertrages gestellt sind, ist vorrangig eine vertragskonforme Auslegung der Verordnung verlangt.

## IV. Grenzen der Befugnisse von OLAF bezüglich der internen Untersuchungen

Die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der Befugnisse von OLAF hinsichtlich der sogenannten internen Untersuchungen sind in der Verordnung geregelt.

### 1. Die in der Verordnung genannten Grenzen

In Art. 4 Abs. 1 S. 2 VO heißt es: „Diese internen Untersuchungen erfolgen unter Einhaltung der Vorschriften der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen, sowie des Statuts unter den Bedingungen und nach den Modalitäten, die in dieser Verordnung und in den von den einzelnen

---

<sup>45</sup> Siehe allerdings Art. 237 Buchst. b) EGV: Verwaltungsrat der EIB betr. Beschlüsse des Rates der Gouverneure der EIB.

<sup>46</sup> Siehe zur Anpassung der Nichtigkeitsklage an die Rechtsschutzanfordernisse in Bezug auf die Klageberechtigung EuGH, Slg. 1990, I-2041 ff. (*Parlament/Rat*), „Tschernobyl“; EuGH, Slg. 1994, I-625 (657), Rdnr. 11 ff. (*Parlament/Rat*), „Lomé IV“; in Konsequenz dieser Rechtsprechung wird eine Ausdehnung auch auf Organeile für möglich gehalten, s. *Dörr*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), *VwGO-Kommentar*, Stand 1998, Rdnr. 85; *Herdegen*, *Europarecht*, 1997, Rdnr. 210 f.; s. auch noch unten Abschnitt V.



Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu erlassenden einschlägigen Beschlüssen vorgesehen sind.“ Die Wahrung der Rechte der von einer internen Untersuchung betroffenen Personen ist gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. b) VO in diesen Beschlüssen zu regeln. Die Interpretation dieser Vorbehalte bedürfte einer eigenen Untersuchung. Im Hinblick auf die aktuellen Streitfälle soll hier nur der Frage nachgegangen werden, inwieweit den Untersuchungsbefugnissen von OLAF Grenzen in Bezug auf die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank und das Europäische Parlament gezogen sind.

## 2. Grenzen der Untersuchungsbefugnisse gegenüber der EZB und der EIB

Die EZB und die EIB sehen sich nicht verpflichtet, die in Art. 4 Abs. 1 S. 2 VO vorgesehenen Beschlüsse als Grundlage für das Tätigwerden von OLAF zu fassen. Als „durch die Verträge geschaffene Einrichtungen“ sind sie allerdings zunächst einmal von dem Wortlaut der Verordnung erfaßt (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 3 VO). Eine Begrenzung könnte sich jedoch aus den der Errichtung und den Befugnissen von OLAF zugrundeliegenden Vertragsbestimmungen ergeben. Gemäß der Kompetenzgrundlage des Art. 280 Abs. 4 EGV und ausweislich der Verordnung sind die Befugnisse von OLAF auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft begrenzt. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft umfassen mehr als den Gemeinschaftshaushalt im engeren Sinne.<sup>47</sup> Auf der anderen Seite findet die sekundärrechtliche Übertragung interner Untersuchungsbefugnisse auf eine unabhängige Verwaltungseinheit innerhalb der Kommission gerade ihre Rechtfertigung in der Verantwortung der Kommission für die Ausführung des Gemeinschaftshaushalts. Dies wird auch im Erwägungsgrund (1) zu der Verordnung hervorgehoben. Angesichts der doppelten Kompetenzgrundlage für die Errichtung von OLAF ließe sich folgern, daß die Befugnisse des Amtes auf die Reichweite der Verantwortung der Kommission für die Ausführung des Haushalts begrenzt sind. Nur soweit diese Verantwortung der Kommission reicht, erscheint es sachgerecht, eine Verpflichtung der anderen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen zu begründen, gerade OLAF mit Untersuchungen zu beauftragen. Im übrigen könnte ein Tätigwerden nur durch freiwillige Beauftragung erfolgen. Folgt man dieser Auffassung, so sind die EZB und die EIB, die über eigene Finanzmittel verfügen<sup>48</sup>, einer Kontrolle durch OLAF entzogen. Etwas anderes könnte nur gelten, soweit sie im Auftrag der Gemeinschaft Gelder verwalten, wie dies ins-

---

<sup>47</sup> *Wolfgang/Ulrich*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1998, S. 616 (617) „alle Einnahmen und Ausgaben, die von oder im Auftrag der Gemeinschaften bzw. ihrer Organe und Einrichtungen verwaltet werden“; s. auch Art. 1 II Verordnung Nr. 2988/95: „Gemeinschaftshaushalte oder Haushalte, die von der Gemeinschaft verwaltet werden“; im Detail *Chavaki*, (Fn.1), S. 435.

<sup>48</sup> Siehe für die EZB Art. 28 der Satzung der EZB; vgl. auch *Selmayr*, Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, AöR 124 (1999), S. 357 (377 f.); siehe für die EIB Art. 4 der Satzung der EIB; vgl. auch *Rossi*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 266 EGV, Rdnr. 5.



besondere durch die EIB geschieht.<sup>49</sup> Aber auch wenn man die Begrenzung der Untersuchungsbefugnisse von OLAF auf den Schutz des Gemeinschaftshaushalts nicht teilt, steht die primärrechtlich abgesicherte personelle, sachliche und finanzielle Autonomie von EZB<sup>50</sup> und EIB<sup>51</sup> einer sekundärrechtlichen Verpflichtung, OLAF mit internen Untersuchungen zu beauftragen, entgegen. Beleg für die auch finanzielle Autonomie dieser Einrichtungen ist die Tatsache, daß sowohl die EZB wie auch die EIB im wesentlichen von einer Kontrolle durch den Rechnungshof ausgenommen sind.<sup>52</sup> Für die EZB gilt gemäß Art. 27 Abs. 2 ihrer Satzung etwas anderes nur für die Prüfung der Effizienz ihrer Verwaltung. Für die EIB besteht gemäß Art. 248 Abs. 3 EGV eine Ausnahme, soweit sie Gelder im Auftrag der Gemeinschaft verwaltet. Selbst soweit diese Ausnahmen reichen, kann jedoch eine durch Verordnung begründete Verpflichtung von EZB und EIB, OLAF Untersuchungsbefugnisse einzuräumen, kaum angenommen werden. Die genannten Ausnahmen zur Durchführung einer Prüfung durch den Rechnungshof sind jeweils ausdrücklich primärrechtlich angeordnet. Eine nur sekundärrechtliche Einschränkung der Autonomie erscheint vor diesem Hintergrund nicht möglich. Für die EZB und für die EIB gilt daher der Vorrang eigener Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

### 3. Grenzen der Befugnisse gegenüber dem Europäischen Parlament

Das Europäische Parlament war an dem Rechtssetzungsverfahren zum Erlass der Verordnung Nr. 1073/1999 nicht nur gemäß Art. 251 EGV beteiligt, sondern kann als die treibende Kraft dieses Rechtsetzungsverfahrens bezeichnet werden. Demgemäß hat es die in der Verordnung in Bezug genommene Interinstitutionelle Vereinbarung unterzeichnet und mit Mehrheit den daran geknüpften Standardbeschluß leicht modifiziert in Form eines Anhangs zur Geschäftsordnung umgesetzt.

#### a) Zuständigkeit von OLAF

Folgt man der hier vertretenen Auffassung von der Rechtmäßigkeit der Errichtung von OLAF auf der Grundlage von *implied powers*, so bestehen gegen die Zuständigkeit des Amtes zur Durchführung von Untersuchungen beim Europäischen Parlament – anders als hinsichtlich der EZB und EIB – keine grundsätzlichen Bedenken. Das Europäische Parlament wird aus dem Gemeinschaftshaushalt finan-

---

<sup>49</sup> Rossi, (Fn. 48), Art. 266 EGV, Rdnr. 5; ders., *ibid.*, Art. 267 EGV, Rdnr. 4.

<sup>50</sup> Siehe dazu Selmayr, (Fn. 48), S. 357 (367 ff.); von Borries, Die Europäische Zentralbank als Gemeinschaftsinstitution, ZEuS 1999, S. 281 (300 ff.).

<sup>51</sup> Rossi, (Fn. 48), Art. 266 EGV, Rdnr. 5; s. auch EuGH, Slg. 1988, 1281 (1320), Rdnrn. 28-30 (*Kommission/EIB*).

<sup>52</sup> Siehe für die EZB Art. 27 I der Satzung.

ziert. Hierauf erstreckt sich grundsätzlich die Verantwortung der Kommission gemäß Art. 274 EGV. Allerdings bestimmt Art. 274 Abs. 2 EGV, daß in der Haushaltsordnung die Beteiligung der einzelnen Organe bei der Vornahme ihrer Ausgaben eine Regelung erfährt. Damit wird der Verwaltungsautonomie der einzelnen Organe auch in finanzieller Hinsicht Rechnung getragen. Bereits der Begriff der „Beteiligung“ wie auch die nähere Regelung in Art. 22 HO, wo es heißt, daß die Kommission den Organen „die erforderlichen Befugnisse zuerkennt“, machen jedoch deutlich, daß es sich um eine begrenzte Kompetenzübertragung handelt. Eine primärrechtliche Verpflichtung zur Beteiligung der Organe besteht allein in Bezug auf die erforderlichen Handlung zur Vornahme der Ausgaben. Interne Kontrollen mit dem Ziel der Abwehr von rechtswidrigen Handlungen zum finanziellen Nachteil der Gemeinschaft sind dazu nur Annex, und sie sind abtrennbar. Da die Übertragung der Befugnisse hinsichtlich der Vornahme der Ausgaben sekundärrechtlich erfolgt, ist auch eine sekundärrechtliche Abtrennung der Kontrolle möglich, wie sie hier mit dem Ziel der Steigerung der Effektivität der Betrugsbekämpfung stattgefunden hat. Die Regelung auf der Grundlage des Art. 280 Abs. 4 EVG ist vom Sachzusammenhang gerechtfertigt. Der in Art. 274 Abs. 2 EGV zum Ausdruck kommenden Rücksichtnahme auf die Verwaltungsautonomie ist im Rahmen der Verordnung dadurch Rechnung getragen, daß erst auf der Grundlage eines eigenen ermächtigenden Beschlusses Untersuchungen von OLAF zulässig sind. Gerade hierum geht auch im Schwerpunkt der Streit der klagenden Abgeordneten.

#### b) Inhalt des Art. 9a GO EP i.V.m. dem Anhang

Der den Standardbeschluß umsetzende und durch einen neuen Art. 9a in die GO EP inkorporierte Anhang wendet sich sowohl an die Beamten und Bediensteten der Parlamentsverwaltung wie auch an die Abgeordneten. Er weicht vom Standardbeschluß insoweit ab, als Beamte und Bedienstete des Europäischen Parlaments Mitteilungen über mögliche Pflichtverletzungen von Abgeordneten nur gegenüber dem Parlamentspräsidenten, nicht aber unmittelbar gegenüber dem Amt zu machen verpflichtet sind. Die Abgeordneten trifft ebenfalls grundsätzlich eine Mitteilungspflicht, wobei sie neben dem Präsidenten des Europäischen Parlaments auch das Amt unterrichten können „falls sie dies für zweckdienlich halten“. Als Grenze der Mitteilungspflicht wird auf die unbeschadete Geltung der Bestimmungen über die Vertraulichkeit, die in Gesetzesvorschriften oder in der GO EP festgelegt sind, hingewiesen. Des weiteren heißt es in Art. 4 „Die Regeln über die parlamentarische Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten bleiben davon unberührt.“ Das Wörtchen „davon“ nimmt das Recht des Amtes zur Durchführung von internen Untersuchungen in Bezug.

## aa) Die eine Mitteilungspflicht auslösenden Handlungen

Gemessen am Bestimmtheitsgrundsatz<sup>53</sup> ist zunächst zu kritisieren, daß die rechtswidrigen Handlungen der Abgeordneten, deren Kenntnis zu Mitteilungen verpflichtet, nur sehr unspezifisch angesprochen sind. Es ist die Rede von einer „Verletzung der entsprechenden Verpflichtungen der Abgeordneten“. In Bezug genommen sind durch diese Formulierung die Beamtenpflichten aus Art. 11, 12 Abs. 2, Abs. 3, Art. 13, 14, 16, und 17 Abs. 1 Beamtenstatut.<sup>54</sup> Hierbei handelt es sich um Vorschriften, deren Ziel es ist, die Vermischung von dienstlichen mit persönlichen Interessen zu verhindern. Sie reichen von dem Verbot der Annahme von Vergünstigen über Regelungen betreffend Unternehmensbeteiligungen, Nebentätigkeiten sowie Erwerbstätigkeiten von Ehegatten bis hin zu Verschwiegenheitspflichten. Ob und wie weit diese Vorschriften im einzelnen für eine analoge Anwendung auf Abgeordnete geeignet sind, bedürfte wiederum einer eigenen Untersuchung. Deutlich wird damit allerdings, daß höchst unklar ist, welche Umstände eine Mitteilungspflicht zu Lasten eines Abgeordneten auslösen. Unverständlich ist insbesondere, weshalb nicht der bereits bestehende Verhaltenskodex im Anhang zu Art. 9 GO EP ausdrücklich in Bezug genommen worden ist. Angesichts dieser Unklarheiten über die Auslösung der Mitteilungspflicht erscheint die Möglichkeit direkter Mitteilung durch Abgeordnete an OLAF ohne Vorprüfung auf Relevanz durch eine dafür geeignete Instanz des Parlaments selbst als Einladung zum politisch motivierten Mißbrauch.

## bb) Grenzen der Mitteilungspflicht

Grenze der Mitteilungspflicht ist gemäß Art. 2 Abs. 5 Anhang zu Art. 9a GO EP die gesetzliche Verpflichtung zur Vertraulichkeit. Informationen, die Abgeordnete in ihrer Eigenschaft als Mitglied des Europäischen Parlaments erlangt haben, unterliegen gemäß Art. 287 EGV dem Geheimnisschutz. Allerdings ist die Reichweite dieses Schutzes gegenüber ebenfalls zur Geheimhaltung verpflichteten Stellen der Gemeinschaft unklar.<sup>55</sup> Insoweit ist zu berücksichtigen, daß Art. 287 EGV nicht dem Schutz des freien Mandats, sondern der Geheimhaltung von geheimhaltungsbedürftigen Informationen dient.<sup>56</sup> Dies hat zur Folge, daß eine Weitergabe an Gemeinschaftsstellen, die einen gleichartigen Geheimnisschutz gewährleisten, wie dies für OLAF in Art. 8 VO geregelt ist, vom Schutzzweck der Vor-

---

<sup>53</sup> Zur Geltung des Bestimmtheitsgrundsatzes im Gemeinschaftsrecht s. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 1999, Art. 6 EUV, Rdnr. 15.

<sup>54</sup> Siehe Art. 2 I Anhang zu Art. 9a GO EP i.V.m. Erwägungsgrund 4 zu dem Beschluß über den Anhang.

<sup>55</sup> *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 287 EGV, Rdnr. 3; s. auch *Hummer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 214, Rdnr. 25.

<sup>56</sup> Vergleiche *Hummer*, (Fn. 55), Rdnr. 18, wo deutlich wird, daß die Verschwiegenheitspflicht an die objektive Qualität der Information anknüpft; s. auch die Beispiele in Art. 287 EGV.

schrift nicht erfaßt ist.<sup>57</sup> Vertraulichkeit zum Schutz der parlamentarischen Arbeit und zum Schutz des freien Mandats kann folglich durch Art. 287 EGV nicht bzw. nur eingeschränkt sichergestellt werden.

Der Sicherung der parlamentarischen Arbeit dient dagegen das in Anlage VII zur GO EP niedergelegte Verfahren für die Prüfung vertraulicher Dokumente, die dem Parlament übermittelt werden. Ein Zugriff von OLAF auf derartige Dokumente ist daher gemäß Art. 2 Abs. 5 Anhang zu Art. 9a GO EP unzulässig.

### cc) Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht

Die Regeln über die parlamentarische Immunität ergeben sich aus dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften, auf das Art. 3 Abs. 1 GO EP verweist.<sup>58</sup> Es handelt sich insbesondere um Art. 10 des Protokolls.<sup>59</sup> Ein Zeugnisverweigerungsrecht, wie es den Abgeordneten des Deutschen Bundestages gemäß Art. 47 GG zusteht, ist in dem Protokoll nicht ausdrücklich geregelt.<sup>60</sup> Für die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments besteht ein Zeugnisverweigerungsrecht gemäß § 6 EuAbgG. Ein Zeugnisverweigerungsrecht ist schließlich auch in Art. 6 GO EP vorausgesetzt, der die Regelungen über die Aufhebung der Immunität enthält und in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Zeugnisverweigerung berücksichtigt. Verpflichtete des Protokolls ebenso wie Antragsteller auf Aufhebung der Immunität sind jedoch ausschließlich die Mitgliedstaaten. Das gleiche gilt für die im Protokoll gewährleistete Immunität der Räumlichkeiten und Gebäude der Gemeinschaft. Die Abwehr von Durchsuchungen oder Beschlagnahmen durch OLAF ist durch diese Regelungen somit nicht erfaßt. Angesichts der Tatsache, daß den von OLAF angefertigten Untersuchungsberichten in staatlichen Verfahren Beweiswert zukommen soll, stellt sich allerdings die Frage, ob aus dem Verweis auf ein Zeugnisverweigerungsrecht Beweisverwertungsverbote folgen. Noch weitergehend wäre es, Art. 4 des Anhangs zu Art. 9a GO EP so zu verstehen, daß die Regeln über die Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht auf die Untersuchungen von OLAF selbst zur Anwendung gelangen. Eine solche Absicht läßt sich der Regelung aber schwerlich entnehmen. Dies ergibt sich daraus, daß die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Strafverfolgung durch die Berechtigung von OLAF zu internen Untersuchungen

---

<sup>57</sup> Vergleiche *Wegner*, (Fn. 55), Art. 287, Rdnr. 3: Rechtfertigung für Nichtweitergabe von Geheimnissen gegenüber Gemeinschaftsorganen „in engen Grenzen“ „objektive Erhöhung der Gefahr des Bekanntwerdens“.

<sup>58</sup> Das Protokoll geht als Rechtsquelle im Range des Primärrechts der GO vor; Art. 291 EGV.

<sup>59</sup> Siehe dazu *Bieber*, Abgeordnetenstatus im Europäischen Parlament, EuR 1981, S. 124 ff.; *Sieglerschmidt*, Immunitätsrecht der EG, EuGRZ 1986, S. 445 ff.; *Schultz-Bleis*, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments, 1995.

<sup>60</sup> *Bieber*, (Fn. 59), S. 124 (131 f.); *Schultz-Bleis*, (Fn. 59), S. 35 f.; *Fleuter*, Mandat und Status des Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1991, S. 116.

nicht berührt werden. Ohne das Problem der Abgrenzung leugnen zu wollen,<sup>61</sup> folgt daraus die rechtliche Einordnung der internen Untersuchungen von OLAF als Voruntersuchungen in dem Sinne, daß sie darauf gerichtet sind, die Tatsachengrundlage für die Entscheidung über die Einleitung eines strafrechtlichen oder disziplinarischen Verfahrens und damit auch über die Aufhebung der Immunität zu schaffen. Gegenüber derartigen Voruntersuchungen besteht aber z.B. auch nach den im mitgliedstaatlichen Vergleich weitreichenden Immunitätsregeln des GG<sup>62</sup> grundsätzlich kein Schutz.<sup>63</sup> Ob eine Aufteilung des Inhalts des Art. 4 Anhang zur GO EP in der Weise möglich ist, daß zwar nicht die Regelungen über die Immunität, wohl aber die über das Zeugnisverweigerungsrecht den Untersuchungsbeugnissen von OLAF entgegengehalten werden können, ist angesichts der Tatsache, daß schon Inhalt und Reichweite eines Zeugnisverweigerungsrecht auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene nicht geregelt sind, völlig unklar.

Die besondere demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments und die Sicherung des freien Mandats fordern keine Freistellung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments von internen Untersuchungen. Die unbestimmte, unklare und lückenhafte Umsetzung des Standardbeschlusses durch das Europäische Parlament für das Europäische Parlament zeigt jedoch, daß es bisher keinerlei Erfahrungen mit EG-eigener Exekutivgewalt hat. Zur Sicherung der parlamentarischen Arbeit und zur Sicherung des freien Mandats wäre es erforderlich, daß Verdachtsmitteilungen an OLAF ausschließlich über den Präsidenten des Europäischen Parlaments erfolgen und daß Untersuchungen von OLAF in den Räumen des Europäischen Parlaments dem Präsidenten vorher anzukündigen sind.<sup>64</sup> Jede Beschlagnahme von Schriftstücken oder anderen Informationsträgern im Besitz von Abgeordneten bedarf der vorherigen Prüfung, ob es sich um Informationen handelt, die unter das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten fallen. Dieses Zeugnisverweigerungsrecht bedarf näherer Präzisierung. Auf der Grundlage allein des materiellen Rechts erscheinen die Klagen der Abgeordneten daher aussichtsreich.

---

<sup>61</sup> Siehe dazu *Ranft*, Staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit und Immunität der parlamentarischen Abgeordneten, ZRP 1981, S. 271 ff.

<sup>62</sup> Siehe den Rechtsvergleich bei *Klein*, Indemnität und Immunität, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 17 Rdnrn. 57-65.

<sup>63</sup> So die überwiegende Auffassung, s. nur *Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Band II, 3. Aufl., 1995, Art. 46, Rdnr. 33; *Magiera*, in: Bonner Kommentar, Art. 46, Rdnr. 67; *Klein*, (Fn. 62), § 17 Rdnr. 45.

<sup>64</sup> Zum Vergleich: nach Art. 40 II GG darf in den Räumen des Bundestages ohne die Genehmigung des Präsidenten des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.

## V. Prozessuale Fragen

Die Erfolgsaussichten in den dargelegten Rechtsstreitigkeiten hängen allerdings zunächst von der Zulässigkeit der erhobenen Klagen ab. Während sich die Zulässigkeit der Klage der Kommission gegen die EZB ohne große Schwierigkeiten aus Art. 232 Abs. 4 EGV ergibt, bedarf die Annahme einer Untätigkeitsklage gegenüber der EIB einer Analogie, die angesichts von Art. 237 b) EGV jedoch naheliegt.<sup>65</sup>

Erheblich problematischer erscheint dagegen die Zulässigkeit der von den Abgeordneten des Europäischen Parlaments eingereichten Klagen. Da die Nichtigerklärung des Art. 9a GO EP nebst Anhang angestrebt ist, kommt nur eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EGV in Betracht. Klageberechtigt sind neben den Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission als privilegierten Klägern auch das Europäische Parlament zur Wahrung seiner Rechte sowie natürliche Personen gegen sie betreffende Entscheidungen. Für die Abgeordneten stellt sich die Frage, ob sie als mit eigenen Rechten ausgestattete Organeile in Analogie zur Berechtigung des Organs Europäisches Parlament klagen<sup>66</sup> oder ob es sich um die Inanspruchnahme der Klageberechtigung natürlicher Personen handelt. Da die Abgeordneten ihre Klage vor dem Europäischen Gericht erster Instanz eingereicht haben, scheinen sie von letzterem auszugehen.<sup>67</sup> Vor dem Hintergrund des deutschen Rechtsschutzsystems stellt sich die Frage, ob ein besonderer Rechtsstatus mittels der Klageberechtigung als natürliche Person verteidigt werden kann.<sup>68</sup> Zweifel hieran ergeben sich allerdings auch aus dem europäischen Prozeßrecht: Gemäß Art. 230 Abs. 1 EGV sind von den Handlungen des Europäischen Parlaments nur solche mit Rechtswirkung gegenüber Dritten angreifbar. Des weiteren ist der Klagegegenstand im Falle von Individualklagen auf Entscheidungen im materiellen Sinne, d.h. im Sinne des Art. 249 Abs. 3 EGV<sup>69</sup> begrenzt. Eine Geschäftsordnungsregelung ist ihrer Rechtsnatur nach jedoch weder eine Entscheidung noch eine Scheinverordnung im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV<sup>70</sup>. Mag man angesichts großzügiger, an effektiver Rechtsschutzgewährung ausgerichteter Rechtsprechung des EuGH<sup>71</sup> über das Merkmal der Einzelfallregelung noch hinwegkommen, so erscheint die Außenrechtsverbindlichkeit, jedenfalls so wie sie bisher verstanden wurde,<sup>72</sup> schwer begründbar.<sup>73</sup> Letztlich läßt sich nicht leugnen,

<sup>65</sup> Zur Ausdehnung der Untätigkeitsklage in Entsprechung zur Nichtigkeitsklage s. auch Dörr, (Fn. 46), Rdnr. 174.

<sup>66</sup> Siehe dazu die Nachweise in Fn. 46.

<sup>67</sup> Zur Zuständigkeit des Europäischen Gerichts erster Instanz s. Dörr, (Fn. 46), Rdnr. 33.

<sup>68</sup> Ablehnend Herdegen, (Fn. 46), Rdnr. 210 für „organschaftliche Rechtspositionen“.

<sup>69</sup> Dörr, (Fn. 46), Rdnr. 105; s. auch Koenig/Sander, Einführung in das EG-Prozeßrecht, 1997, Rdnr. 244.

<sup>70</sup> Siehe zum Klagegegenstand von Individualnichtigkeitsklagen und den Abgrenzungsschwierigkeiten Dörr, (Fn. 46), Rdnr. 107 ff.

<sup>71</sup> Siehe Nachweise und Kritik bei Dörr, (Fn. 46), Rdnr. 109.

daß für den hier angestregten Intra-Organ-Streit die Nichtigkeitsklage keine hinreichende Grundlage bietet. Fast liegt eine Analogie zu den Beamtenstreitigkeiten näher, die wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Rechtslage zwischen Beamten und Organmitgliedern jedoch auch nicht trägt. Es bleibt abzuwarten, ob das Europäische Gericht erster Instanz sich zur Gewährung von Rechtsschutz durch rechtsschöpferische Fortbildung des Prozeßrechts veranlaßt sieht oder ob es die Abgeordneten auf den Weg des parlamentarischen Willensbildungsprozesses verweisen wird.

## VI. Ergebnis

So sehr die Notwendigkeit zur Bekämpfung von rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Gemeinschaft besteht, so sehr lastet der bisher gefundenen Lösung der Mangel der Pauschalität an. Erscheint es durchaus möglich, mit Hilfe der *Implied-powers-Lehre* eine ausreichende Rechtsgrundlage für OLAF auch zur Durchführung unabhängiger interner Untersuchungen zu begründen, so fehlt es bisher an der notwendigen differenzierten Einpassung in das Funktionengefüge. Dabei ist das Modell grundsätzlich richtig, es allen betroffenen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen zu überlassen, auf der Grundlage ihrer Verwaltungsautonomie die Art und Weise der Durchführung der internen Untersuchungen von OLAF zu regeln. Insoweit ist jedoch mehr als eine nur technische Anpassung des Standardbeschlusses nötig. Gefordert ist eine an der jeweiligen Funktion ausgerichtete Präzisierung der Voraussetzungen und Grenzen der Untersuchungsbefugnisse von OLAF. Diesen Anforderungen genügt die Umsetzung des Standardbeschlusses durch das Europäische Parlament nicht. Die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank sehen sich angesichts ihrer primärrechtlich abgesicherten Autonomie zu Recht vollständig von internen Untersuchungen durch OLAF ausgenommen. Schließlich ist deutlich geworden, daß der Ausbau gemeinschaftsinterner Exekutivbefugnisse Entwicklungsbedarf im Rechtsschutzsystem auslöst.

---

<sup>72</sup> Siehe dazu EuGH, Slg. 1986, 1753 (1757), Rdnr. 11 (*Fraktion der Europäischen Rechten*); EuGH, Slg. 1988, 1017 (1035), Rdnr. 8 (*Les Verts*); EuGH, Slg. 1990, I-2101 (2105), Rdnr. 12 (*Blot*); EuGH, Slg. 1993, I-1093 (1109), Rdnr. 9 f. (*Weber*).

<sup>73</sup> Der Präsident des Europäischen Gerichts 1. Instanz hat den Antrag auf einstweilige Anordnung in dieser Rechtssache (Fn. 6) allerdings mit der Begründung für zulässig befunden, daß der streitige Beschluß des Europäischen Parlaments Rechtswirkungen entfalten könne, die über den Rahmen der rein internen Organisation der Arbeit des Parlaments hinausgingen. Es sei nämlich nicht auszuschließen, daß die dadurch ermöglichten Untersuchungen die allen Abgeordneten nach dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965 zustehende Immunität beeinträchtigen könnten. Ferner sei nicht auszuschließen, daß der streitige Beschluß die Antragsteller individuell und unmittelbar betreffe.