

STELLUNGNAHME Nr. 6/2005

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

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

(2005/C 202/02)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

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

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

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

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Hintergrund des Vorschlags

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

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

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

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

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

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

⁽¹⁾ KOM(2003) 154 endg. vom 2.4.2003.

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

Anwendung des Opportunitätsgrundsatzes bei der Einleitung von Untersuchungen

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

Informationspflicht

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

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

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

Stärkung der Verfahrensgarantien

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

Rolle und Mitgliederzahl des Überwachungsausschusses

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

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

⁽¹⁾ ABl. L 292 vom 15.11.1996.

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

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

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

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

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

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident
