Der primär- und sekundärrechtliche Rahmen des EG-Finanzschutzes

Thomas Wahl

eucrim
European Law Forum: Prevention • Investigation • Prosecution

Article

AUTHOR

Thomas Wahl

Senior Researcher
Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law

CITATION SUGGESTION

T. Wahl, "Der primär- und sekundärrechtliche Rahmen des EG-Finanzschutzes", 2008, Vol. 3(3), eucrim, pp120–128. DOI: https://doi.org/10.30709/eucrim-2008-009

Published in
2008, Vol. 3(3) eucrim pp 120 – 128
ISSN: 1862-6947
https://eucrim.eu

CC BY ND

This article outlines the framework of the European Community's primary and secondary law regarding the protection of its financial interests. It starts in part I with an historical review ranging from the first attempts of the Commission to harmonise the criminal law of the Member States with regards to the fight against fraud detrimental to the EC budget, the development of the Anti-Fraud Coordination Unit (UCLAF) and the embedding of the financial interests in the Maastricht Treaty. The article continues with a presentation of the existing legal framework for the protection of the EC's financial interests in part II. First, the different aspects regarding Art. 280 EG are explained, including the dispute of whether Art. 280 para. 4 can serve as a legal basis for a supranational criminal law set-up for the protection of the EC's financial interests or at least for a harmonisation of national criminal law. In a pragmatic way, the Community legislator has established the criminal law protection of the financial interests using the instruments of the third pillar whereas administrative sanctions and investigations are based on first pillar instruments. These latter instruments, of which the most important are the "PFI-Regulation" No 2988/95, the "control Regulation" No 2185/96 and the "OLAF-Regulation" No 1073/99, are being examined in the following sections of the article. As regards the OLAF Regulation, the decisive step was its codification of powers for internal investigations. However, as the article shows, there was reluctance of various EC institutions and bodies to ensure effective investigations by the new Office within their sphere of control. Despite these obstacles, the article concludes that in the course of the existence of the EC, the protection of its financial interests has been continuously extended. Still, friction remains regarding the apparently outdated separation between administrative and criminal law protection due to the pillar structure – a status which may crucially be removed by the Lisbon Treaty which may lead to the creation of a genuine supranational criminal law in the specific area of the protection of the EC's financial interests after all.

I. Historischer Rückblick

1. Entwicklung von Anti-Betrugsbekämpfungsmechanismen der EG

Schon während der 1960er Jahre gab es Betrügereien in größerem Ausmaß zu Lasten des Budgets der Europäischen (Wirtschafts)Gemeinschaft[1] und die Kommission war alarmiert über das Problem des Finanzbetruges von EG-Resourcen und Korruption.[2] Bereits 1962 wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe gebildet, welche Wege finden sollte, wie eine bessere *Harmonisierung* der strafrechtlichen Bestimmungen der damals sechs EWG-Staaten im Hinblick auf den Betrug zu Lasten der Gemeinschaft erreicht werden konnte. Die Kommission unternahm zunächst den Versuch, den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch gemeinsame *strafrechtliche* Regeln auf der Primärrechtsebene sicherzustellen. Ein 1976 von einer neuen Arbeitsgruppe gemachter Vorschlag, dem früheren EWG-Vertrag ein „Protokoll über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Verfolgung von Verletzungen der Bestimmungen des EWG-Vertrages" hinzuzufügen, scheiterte am Widerstand der Mitgliedstaaten.[3] Die Kommission konzentrierte sich in der Folge darauf, einen sektorspezifischen Ansatz weiter zu entwickeln.[4] Spezielle Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung wurden durch Verordnungen insbesondere im Agrarsektor initiiert.

Richtungweisend für den EG-Finanzschutz war das Urteil des EuGH im „Griechischen Maisskandal",[5] in dem die sich aus dem Loyalitätsgebot (Art. 5 EGV a.F., jetzt Art. 10 EG) ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten präzisiert wurden:

– Der Gerichtshof führt zum einen das *Gleichstellungserfordernis* der Sanktionierung ein, wonach Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden müssen wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht (auch Prinzip der Assimilierung genannt).

– Zum zweiten schränkt der EuGH die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten, wie sie Sanktionen gegen das Gemeinschaftsrecht ahnden, ein, indem er fordert, dass die *Sanktion „jedenfalls wirksam, verhältnismässig und abschreckend* sein muß" (*Wirksamkeitsgebot*). Dies hat zum einen zur Konsequenz, dass sich bestehende punitive Sanktionen an diesen Mindestvorgaben messen lassen müssen und zum anderen, dass neue Sanktionen geschaffen werden müssen, falls nur so dem gemeinschaftsrechtlichen Schutz entsprochen werden kann (Pönalisierungsgebot).[6]

2. Zentrale Koordinierungsstelle UCLAF

Organisatorisch war Betrugsbekämpfung – sowohl in den Mitgliedstaaten, als auch bei der Kommission – ursprünglich Aufgabe der mittelverwaltenden Dienststellen selbst. Die dadurch bedingte Aufsplitterung der Kontrolltätigkeit verbunden mit Doppelarbeit führte einerseits dazu, dass die Kommission 1988 von dieser rein dezentralen Durchführung der Betrugsbekämpfung Abstand nahm. Andererseits konnte man sich nicht auf eine rein zentrale Struktur einigen: Auf der einen Seite wurden die Betrugsbekämpfungszellen in den einzelnen relevanten Kommissionsdienststellen beibehalten, auf der anderen Seite wurden die Dienststellen sowie die Behörden der Mitgliedstaaten durch die Gründung der zentralen Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung UCLAF (*Unité de Coordination pour la Lutte Anti-Fraude*) unterstützt. Ausgehend von der Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission bei der Verwaltung des Gemeinschaftshaushalts war UCLAF zunächst damit betraut, (1) die Aktivitäten der Gemeinschaft im Bereich der Betrugsbekämpfung zu koordinieren, (2) die Kommission gegenüber den übrigen mit diesem Bereich befassten Gemeinschaftsorganen und -institutionen (Haushaltskontrollausschuss des Parlaments, Rat, Rechnungshof) und den Mitgliedstaaten zu vertreten, und schließlich (3) eine eigene Betrugsbekämpfungspolitik der Gemeinschaft zu entwickeln bzw. durchzuführen.

1994 markiert ein wichtiges Jahr für UCLAF, weil die Aufgaben der Stelle auf operationellem Gebiet erweitert wurden. UCLAF wurden sämtliche Ermittlungs-, Untersuchungs- und Kontrollaufgaben der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung zugewiesen, was auch die Befugnis zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen des bestehenden Verordnungsrechts (s.u. II.) umfasste.[7]

Im Zuge der Kritik an der Effizienz der neuen zentralen Stelle durch das Europäische Parlament erfolgte 1998 die Umwandlung von UCLAF in eine mit größerer Eigenständigkeit ausgestattete Task Force „Koordinierung der Betrugsbekämpfung". Wesentliche Neuerung war, dass UCLAF die Kompetenz zugewiesen wurde, interne Durchsuchungen innerhalb der Kommission durchzuführen. Einer wirksamen Durchführung interner Untersuchungen standen jedoch die fehlende Unabhängigkeit von UCLAF, die selbst in die hierarchische Struktur der Kommission eingebunden war, sowie das Fehlen notwendiger Ermittlungsbefugnisse entgegen.[8] Diese Defizite sollten schließlich durch die Gründung ihrer Nachfolgeorganisation OLAF behoben werden.

3. Betrugsbekämpfung im Maastrichter Vertrag

Erst mit der Regierungskonferenz von Maastricht 1992 gelang die primärrechtliche Verankerung des Schutzes der finanziellen Interessen der EG. In den Abschnitt über die Finanzvorschriften des EG-Vertrages wurde Art. 209a neu eingefügt, der die im „Griechischen Maisskandal" artikulierten Aussagen des EuGH festschrieb. Nach Abs. 1 ergreifen die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten; damit wird also das Gleichstellungsgebot positiv niedergelegt. Abs. 2 bestätigte u.a. die unterstützende und nachrangige Rolle der Kommission beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. In der Folge legte die Kommission – erstmals 1994 – ein Arbeitsprogramm zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor,[9] welches jährlich überarbeitet wurde.[10]

Die durch den Maastrichter Vertrag eingeführte Säulenstruktur brachte ein bis heute ungelöstes Problem mit sich, nämlich die Abgrenzung zwischen der gemeinschaftsrechtlichen und intergouvernementalen Zuständigkeit bei der Betrugsbekämpfung. Die gesonderten, die Souveränität der Mitgliedstaaten herausstreichenden Bestimmungen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres („dritte Säule“) sahen die „Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab“ als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse an (Art. K.1 Nr. 5 EUV). Pragmatisch gingen Kommission und Rat so vor, dass Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hinsichtlich verwaltungsrechtlicher Sanktionen auf das Gemeinschaftsrecht gestützt wurden,[11] solche im strafrechtlichen Bereich auf das intergouvernementale Recht der dritten Säule. Das Europäische Parlament hat dem widersprochen und hielt auch für strafrechtliche Sanktionen eine Gemeinschaftsregelung für zulässig.[12] Erste Instrumente, die nach diesem System angenommen wurden, waren einerseits die sogleich näher zu erläuternde Verordnung Nr. 2988/95 zu verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen und andererseits das auf die Harmonisierung strafrechtlicher Bestimmungen zielende Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften von 1995.

II. Der rechtliche Rahmen der Betrugsbekämpfung im Primär- und Sekundärrecht der EG

Der gegenwärtige gesetzliche Rahmen hinsichtlich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft kann als *einzigartig* betrachtet werden, da er auf zwei separaten Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Verfahren und Konsequenzen beruht – zum einen auf der ersten Säule (Art. 274 und 280 EG sowie verschiedenen Rechtsakten des gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechts), zum anderen auf der dritten Säule (Art. 29 ff EUV). Im Folgenden sollen die verwaltungsrechtlichen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der ersten Säule im Vordergrund stehen; hinsichtlich des strafrechtlichen Schutzes der Finanzinteressen durch die dritte Säule wird auf die Beiträge von *Salazar* und *Killmann* (in diesem Heft) verwiesen.

1. Primärrecht

Art. 274 EG

Eine erste wichtige primärrechtliche Grundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft gegen Betrug ist Art. 274 EG, wonach die Kommission den Haushaltsplan gemäß der nach Art. 279 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführt. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Mit Inkrafttreten des Hauhaltsplanes hat die Kommission die Pflicht, alle erforderlichen rechtlichen und tatsächlichen Schritte zu dessen Verwirklichung einzuleiten und durchzuführen.

Art. 280 EG

Durch den Amsterdamer Vertrag (in Kraft getreten am 1.5.1999) gelang eine Neujustierung des EG-Finanzschutzes auf primärrechtlicher Ebene. Der neugefasste Art. 280 EG löst Art. 209a EGV ab. Art. 280 übernimmt in seinen Absätzen 2 und 3 seine Vorgängernorm, geht aber in den anderen Absätzen darüber hinaus. Er inkorporiert jetzt auch das Wirksamkeitsgebot, erklärt die Gemeinschaft – zusammen mit den Mitgliedstaaten – ausdrücklich für die Betrugsbekämpfung zuständig (Abs. 1) und verleiht dem Rat eine

Rechtssetzungskompetenz für „die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten (Abs. 4).“

Nach *Art. 280 Abs. 1* bekämpfen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken. Zunächst wird dadurch die „geteilte Zuständigkeit“ zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beim EG-Finanzschutz klargestellt. Die Anforderungen an die Maßnahmen („abschreckend und effektiv“) entsprechen der vom Gerichtshof verwendeten Wortwahl, wonach Maßnahmen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen.[13] Art. 280 Abs. 1 schränkt nicht die gemeinschaftlichen Grenzen für die Sanktionierung ein, wie etwa das Gesetzlichkeitsprinzip, das Schuldprinzip, die Irrtumslehre, Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe, Grund- und Verteidigungsrechte des Beschuldigten oder das Verbot der Doppelbestrafung. Beachtenswert ist, dass hinsichtlich der Grenzen nicht zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen unterschieden wird.[14]

Art. 280 Abs. 2 übernimmt die vom Gerichtshof hergeleitete Pflicht zur Assimilierung. Sie bezieht sich sowohl auf das materielle Recht (v.a. Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht) als auch auf das Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten. Die Pflicht richtet sich nicht nur an den Gesetzgeber, sondern auch an die Gerichte, die nach den Grundsätzen der gemeinschaftskonformen Auslegung sicherstellen müssen, dass nationale Rechtsvorschriften auch den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft umfassen.

Gemäß *Art. 280 Abs. 3* sind die Mitgliedstaaten dazu angehalten, ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien zu „koordinieren.“ Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden. In diesem Zusammenhang bedeutend ist der „Beratende Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung“ (*Comité consultatif pour la Coordination de la Lutte contre la Fraude* – COCOLAF), der aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammengesetzt ist. Der Ausschuss berät (d.h. er trifft keine Beschlüsse) die Kommission im Hinblick auf eine bessere Organisation der von Art. 280 vorgegebenen Zusammenarbeit und kann von der Kommission zu allen Fragen gehört werden, die Tätigkeiten berühren, welche mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Euro-Banknoten und -Münzen gegen Geldfälschung verbunden sind. Er kann zudem zu allen Fragen des rechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft einschließlich der strafrechtlichen und justiziellen Aspekte der Entwicklung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung gehört werden.[15]

Nach *Art. 280 Abs. 5* legt die Kommission jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung des Artikels 280 getroffen wurden.[16] Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission Informationen über Fälle von Unregelmäßigkeiten sowie über Fortschritte bei der Durchsetzung von Ersatzansprüchen zu liefern.

Besondere Tragweite kommt *Art. 280 Abs. 4,* der Kompetenzgrundlage für Gemeinschaftsrechtsakte zur Betrugsbekämpfung, im Hinblick auf Sanktionsmaßnahmen zu. Umstritten ist insbesondere die Auslegung des Zusatzes in Satz 2, wonach die „Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege … von diesen Maßnahmen unberührt bleiben.“ In dieser Vorschrift offenbart sich, dass Art. 280 Ergebnis eines „subtilen Kompromisses“ ist, zwischen der auf eine spezifische, möglichst umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Gemeinschaft, auch unter Einschluss des Strafrechts, drängenden Position der Kommission und dem Bestreben der Mitgliedstaaten, die Gemeinschaftszuständigkeit auf Betrügereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zu beschränken und den Bereich des nationalen Strafrechts weiterhin von der „gemeinschaftsrechtlichen Methode“ auszunehmen.[17]

Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber auf der Grundlage des Art. 280 Abs. 4 unmittelbar anwendbare *Verwaltungssanktionen* durch Verordnung erlassen oder Verwaltungssanktionen der Mitgliedstaaten (durch Richtlinien) harmonisieren kann.[18]

Die Kommission und ein Teil der Literatur sehen Art. 280 Abs. 4 in gleichem Maße als Rechtsgrundlage für *strafrechtliche Sanktionen* an. Nach dieser Auffassung regle der Zusatz in Satz 2 nur den allgemeinen Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Danach erlaube Art. 280 Abs. 4 auch den Erlass von unmittelbar anwendbaren, supranationalen Strafrechtsnormen im Bereich der Betrugsbekämpfung. Diese würden das nationale Strafrecht jedoch nur ergänzen, kämen also nicht zur Anwendung, wenn bereits das nationale Recht die im Gemeinschaftsrecht beschriebene Verhaltensweise erfasse.[19]

Die Mehrheit der Regierungen der Mitgliedstaaten sowie ein anderer Teil der Literatur lehnen eine Kompetenz der EG, sei es für eine Harmonisierung des nationalen Strafrechts im Bereich der Betrugsbekämpfung, sei es gar für eine supranationale Strafrechtssetzung, kategorisch ab. Hauptargument ist die allgemeine Kompetenzverteilung zwischen erster und dritter Säule für das Kriminalstrafrecht sowie der Hinweis, dass sowohl bei strafrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen als auch der Setzung supranationalen Strafrechts die Vorbehaltsklausel des Art. 280 Abs. 4 Satz 2 greife, d.h. das Strafrecht der Mitgliedstaaten „berührt“ werde.[20]

Eine dritte Ansicht verweist schließlich auf die Systematik des Art. 280 und seine Entstehungsgeschichte und sieht Abs. 4 als spezielle Kompetenzgrundlage für die Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Strafrechts an, jedoch nicht für die Setzung (unmittelbar anwendbarer) supranationaler Strafvorschriften.[21]

Nach dem EuGH-Urteil zur Gültigkeit des Rahmenbeschlusses zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt[22] fühlte sich die Kommission bestätigt, dass ihr Vorschlag für eine Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft aus dem Jahre 2001 auf Art. 280 Abs. 4 EG gestützt werden könne.[23] Im Urteil zur Gültigkeit des Rahmenbeschlusses zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe, stellte der EuGH klar, dass Bestimmungen von Art und Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Sanktionen über die Rechtsinstrumente der dritten Säule angenommen werden müssen, eine Harmonisierung der Tatbestände jedoch über die erste Säule möglich sei.[24] Ob dieser Lösung im Bereich des Finanzschutzes der Vorbehalt des Art. 280 Abs. 4 Satz 2 entgegensteht, wurde vom EuGH freilich nicht entschieden. Sollte der Lissabonner Vertrag in Kraft treten, so würde Art. 325 des neuen EG-Vertrages durch Streichung der „Unberührtheitsklausel“ eine erfreuliche Klarheit bringen: Danach können Rat und Parlament auch durch unmittelbar anwendbare Verordnungen supranationale Kriminaltatbestände und -sanktionen im Bereich der Betrugsbekämpfung erlassen.

2. Sekundärrecht

Um einen möglichst umfassenden Schutz der finanziellen Interessen zu etablieren, hat die Gemeinschaft eine Reihe von Regelungen des Sekundärrechts erlassen. Diese schließen *horizontale* Instrumente ein, welche für alle verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Ermittlungen in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitiken einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen festlegen (VOen 2988/95 und 2185/96). Darüber hinaus gibt es *sektorspezifische* Instrumente, welche durch spezielle verfahrensrechtliche oder materielle Regelungen den Besonderheiten einer Gemeinschaftspolitik Rechnung tragen. Wichtige Vorgaben und Grundsätze für Untersuchungsverfahren enthält schließlich die im Zuge der Gründung von OLAF ergangene VO 1073/99 („OLAF-Verordnung“). Sie ist insbesondere für interne Untersuchungen im Verbund mit institutionellen Beschlüssen von Bedeutung.

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95

Mit der seit Dezember 1995 unmittelbar geltenden VO 2988/95[25] (auch als „PIF-Verordnung“ bezeichnet) wird eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht getroffen. Sie stellt eine Art „Allgemeiner Teil“ für sowohl bestehende als auch zukünftig einzuführende Vorschriften des europäischen Verwaltungssanktionenrechts dar.[26] In Art. 1 Abs. 2 wird der Begriff der *Unregelmäßigkeit* definiert. Hierunter zu verstehen ist jeder Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.

Hinsichtlich der Folgen des Verstoßes differenziert die VO nach dem Verschulden: Schuldlose Verstöße sollen keine Sanktion, sondern nur *verwaltungsrechtliche Maßnahmen* nach sich ziehen; danach bewirkt jede Unregelmäßigkeit idR. den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils (Art. 4). Wurde die Unregelmäßigkeit vorsätzlich oder fahrlässig begangen, sollte sie gem. Art. 5 zusätzlich mit folgenden *verwaltungsrechtlichen Sanktionen* geahndet werden:

> a) Zahlung einer Geldbuße;
>
> b) Zahlung eines Betrags, der den rechtswidrig erhaltenen oder hinterzogenen Betrag, gegebenenfalls zuzüglich der Zinsen, übersteigt;
>
> c) vollständiger oder teilweiser Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils auch dann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nur einen Teil dieses Vorteils rechtswidrig erlangt hat;
>
> d) Ausschluss von einem Vorteil oder Entzug eines Vorteils für einen Zeitraum, der nach dem Zeitraum der Unregelmäßigkeit liegt;
>
> e) vorübergehender Entzug einer Genehmigung oder einer Anerkennung, die für die Teilnahme an einem gemeinschaftlichen Beihilfesystem erforderlich ist;
>
> f) Verlust einer Sicherheit oder einer Garantie.

Daneben kommen weitere ausschließlich wirtschaftliche Sanktionen gleichwertiger Art und Tragweite in Betracht. Gemäß Art. 7 können die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen gegen natürliche oder juristische Personen verhängt werden.

Die VO enthält auch einige allgemeine Grundsätze, wie das Gesetzlichkeitsprinzip, das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Verjährung. Die VO trägt außerdem dem Grundsatz *ne bis in idem* Rechnung. Um eine Kumulierung finanzieller Sanktionen der Gemeinschaft und einzelstaatlicher strafrechtlicher Sanktionen bei ein und derselben Person für dieselbe Tat zu verhindern, soll die Verhängung finanzieller Verwaltungssanktionen wie Geldbußen ausgesetzt werden, wenn ein Strafverfahren eingeleitet wurde (näher Art. 6). Die allgemeinen Grundsätze werden in der Verordnung allerdings nur fragmentarisch geregelt. Es fehlen Regelungen zum Schuldprinzip, Versuch, Beteiligung, Sanktionszumessung, etc.

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96

Hinsichtlich der Kontrollbefugnisse der Kommission bei Unregelmäßigkeiten konnte man sich in der VO 2988/95 nur auf allgemeine Regelungen einigen (Art. 8 und 9). Art. 10 bestimmte, dass zusätzliche

allgemeine Bestimmungen für die Kontrollen und Überprüfungen (der Kommission) vor Ort zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden. Dies geschah durch die VO 2185/96 („Kontrollverordnung"), welche seit 1.1.1997 gilt.[27]

Die VO ist nicht frei von Abgrenzungsschwierigkeiten. Ausdrücklich klargestellt in der VO ist, dass die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen aufgrund sektorspezifischer Vorschriften nicht berührt wird.[28] Die aufgrund der VO 2185/96 durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen der Kommission dienen primär der Kontrolle privater Wirtschaftsteilnehmer zur Bekämpfung von Subventionsmissbrauch und Unregelmäßigkeiten während die sektorspezifischen Vorschriften dem ordnungsgemäßen Finanzmanagement in den Mitgliedstaaten dienen.[29] Die Befugnis der Kommission zu den Vor-Ort-Kontrollen nimmt seit seiner Gründung OLAF wahr.

Die Kontrollen werden gem. Art. 2 durchgeführt,

- um schwerwiegende oder grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten oder Unregelmäßigkeiten, an denen in mehreren Mitgliedstaaten handelnde Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sein könnten, aufzudecken;

- um Unregelmäßigkeiten aufzudecken, wenn es sich aufgrund der Lage in einem Mitgliedstaat in einem Einzelfall als erforderlich erweist, die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zu verstärken, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen zu erreichen und somit die Interessen innerhalb der Gemeinschaft in gleichem Umfang zu schützen;

- wenn der betreffende Mitgliedstaat dies beantragt.

Die Kontrollverordnung ermöglicht den Kontrolleuren von OLAF den Zugang zu gewerblichen Räumen und relevanten Dokumenten von Wirtschaftsteilnehmern, gegen die die begründete Annahme besteht, dass sie eine Unregelmäßigkeit iSd. VO 2988/95 begangen haben.[30] Die Kommissionsbeamten haben unter Beachtung der nationalen Rechtsvorschriften Zugang zu allen relevanten Informationen wie die nationalen Behörden. Die nationalen Behörden unterstützen OLAF im Falle von Widerstand seitens der Wirtschaftsteilnehmer.

Auch wenn die Kontrollen nach der VO nur verwaltungsrechtlicher Natur sind, zeigt sich in der Kontrollverordnung die Ambivalenz zwischen verwaltungs- und strafrechtlichen Ermittlungen. Abgesehen von der allgemeinen Zielsetzung der VO ist zu beachten, dass die gesammelten Beweise in den Kontroll- und Überprüfungsberichten so aufzubereiten sind, dass sie auch in einem Strafverfahren vor einem nationalen Gericht verwendet werden können (vgl. Art. 8 Abs. 3).[31] Aufgrund dessen kommt Verteidigungsrechten, wie dem Anspruch auf rechtliches Gehör, dem Akteneinsichtsrecht, der Vertraulichkeit des anwaltlichen Schriftverkehrs und den Auskunftsverweigerungsrechten eine große Bedeutung zu.[32]

Die VO 2185/96 begründet eigenverantwortliche Kontrollbefugnisse des OLAF, welches über Vorbereitung, Einleitung und Durchführung der Kontrollen selbst entscheidet. Dadurch wird ein echtes supranationales Kontrollverfahren mit strafrechtlichen Implikationen geschaffen. Durch die VO wird OLAF schließlich in die Lage versetzt, unmittelbar Exekutivbefugnisse gegenüber Einzelpersonen in den Mitgliedstaaten auszuüben, freilich ohne die Möglichkeit polizeiliche Zwangsbefugnisse anzuwenden. Diese operativen Ermittlungsmöglichkeiten unterscheidet jedoch OLAF gegenwärtig grundlegend von Europol und Eurojust.

Verordnung (EG) Nr. 1073/99

Nach Feststellungen von Betrug, Missmanagement und Nepotismus in den Reihen der Kommission, welche am 16. März 1999 zu ihrem kollektiven Rücktritt führten, war die Kommission gezwungen, die Defizite ihrer eigenen Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF (s.o. I.2) zu beseitigen. Ergebnis war, wie erwähnt, die

Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (*Office européen de lutte antifraude* - OLAF) durch den Beschluss der Kommission vom 28. April 1999.[33] Aufgrund des institutionellen Rechts der EG und den Aufgabenzuweisungen zur Betrugsbekämpfung in Art. 280 Abs. 3 EGV blieb das neue Amt weiterhin eine Dienststelle der Kommission, übt aber seine Untersuchtungsbefugnisse in *voller Unabhängigkeit* aus. Untersuchungen werden durch einen weisungsfreien Direktor geleitet und ein Überwachungsausschuss sichert die Unabhängigkeit des Amtes.

Neben dem Errichtungsbeschluss – ein interner Organisationsakt – legte der Gemeinschaftsgesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) in der Verordnung 1073/99 die Rahmenbedingungen für die Befugnisse des neuen Amtes für die Verwaltungsuntersuchungen fest.[34] Neben Zielen und Aufgaben des Amtes werden näher geregelt die rechtlichen Voraussetzungen für die Untersuchungen, die Art und Weise ihrer Durchführung sowie die Konsequenzen. Die VO ist der erste Anwendungsfall der neuen Gesetzgebungskompetenz der Gemeinschaft gem. Art. 280 Abs. 4 EG. Kernstück der Regelung ist die Unterscheidung von externen und internen Untersuchungen. Ziel der Untersuchungen ist jeweils die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EG.

Externe Untersuchungen sind solche, die innerhalb der Mitgliedstaaten und u.U. Drittstaaten durchgeführt werden. Die VO 1073/99 (Art. 3) überträgt OLAF die vormals UCLAF übertragenen Befugnisse, also insbesondere die Befugnisse für Vor-Ort-Kontrollen aus der erwähnten VO 2185/96, die Kontrollbefugnisse nach Art. 9 Abs. 1 der VO 2988/95 und die sektorspezifischen Kontrollbefugnisse gem. Art. 9 Abs. 2 der VO 2988/95.[35] Rechtsgrundlage für externe Untersuchungen sind also die speziellen VOen, nicht die OLAF-Verordnung.

Die maßgebliche Neuerung besteht in den Befugnissen des Amtes für *interne Untersuchungen*, d.h. innerhalb der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen, welche sich nach der VO 1073/99 richten. Die Verordnung gewinnt dadurch eine eigenständige Bedeutung, da erstmals eine Rechtsgrundlage für derartige Untersuchungen im Binnenbereich der Gemeinschaftsinstitutionen geschaffen wurde. Gem. Art. 4 umfassen die Untersuchungsbefugnisse von OLAF den Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der EU-Institutionen, gegebenenfalls auch ohne Voranmeldung. OLAF darf deren Rechnungsprüfung kontrollieren und Kopien aller Dokumente und des Inhalts aller Datenträger anfertigen oder Auszüge davon machen, erforderlichenfalls kann es diese Dokumente und Informationen sicherstellen. Außerdem bestehen Befragungsrechte gegenüber den Bediensteten der Institutionen. [36]

Die VO 1073/99 schafft für beide Arten von Untersuchungen den rechtlichen Rahmen und sieht z.B. vor, dass OLAF dabei die Menschenrechte und Grundfreiheiten wahren muss. Allerdings wird dies nur in den Erwägungsgründen genannt, eine detaillierte Regelung fehlt.[37] Letzteres hat sich als Schwachstelle erwiesen, wie zunehmende Klagen von Betroffenen vor dem Europäischen Gerichtshof demonstrieren. Die genaue Festlegung von Verfahrensrechten blieb letztlich dem „case law“ überlassen.[38] Die Bedeutung für die Einhaltung von Verfahrensrechten als Grenzen von OLAF's Ermittlungen ergibt sich nicht nur aus dieser Rechtsprechung, sondern schließlich auch aus Art. 9 Abs. 2 Satz 2 der VO 1073/99, welcher – angelehnt an Art. 8 III der Kontrollverordnung – die Abschlussberichte der Ermittlungen des OLAF mit vergleichbaren Verwaltungsuntersuchungsberichten assimiliert. Obwohl dem Abschlussbericht des OLAF keine Rechtswirkungen zukommen sollen, ist das Hauptziel des Berichts die Nutzung als Beweismittel in nationalen Verfahren, welche Entscheidungen über die rechtwidrigen Handlungen zum Nachteil des EG-Budgets treffen. Hierbei handelt es sich zumeist um Strafverfahren.[39]

Institutionelle Beschlüsse für interne Untersuchungen

Hinsichtlich der internen Untersuchungen hatte der Gemeinschaftsgesetzgeber den Spagat zu bewältigen zwischen den Befugnissen einer der Kommission zugeordneten Dienststelle zur Durchführung interner Verwaltungsuntersuchungen nach der OLAF-Verordnung und der Verwaltungsautonomie der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen. Diese Institutionen müssen OLAF die Aufgabe übertragen, interne Verwaltungsuntersuchungen bei ihnen durchzuführen. Zu diesem Zweck haben Rat, Europäisches Parlament und Kommission eine interinstitutionelle Vereinbarung getroffen, welche näher Bedingungen und Modaliäten der Untersuchungen festlegen. Beigefügt ist eine Modellvereinbarung, wobei die übrigen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen aufgefordert werden, diese zu übernehmen, damit die Untersuchungen unter gleichen Bedingungen ablaufen können (sog. Standardbeschluss). Der Standardbeschluss enthält die Pflicht zur Zusammenarbeit mit OLAF und verpflichtet Beamte bzw. Bedienstete zum „*whistleblowing*“, d.h. sie müssen der oberen Hierarchieebene oder direkt dem Amt mutmaßliche Fälle von Betrug, Korruption oder sonstige rechtwidrige Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften oder schwerwiegende Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Ausübung beruflicher Tätigkeiten, die displinarrechtlich oder strafrechtlich geahndet werden können, mitteilen. Die Aufgabe, berufliche Verfehlungen zu untersuchen, zeigt, dass OLAF auch ermittelt, wenn es um „nicht-finanzielle“ Interessen der EG geht.[40] Darüber hinaus sieht der Standardbeschluss Verfahrensrechte vor, wie das Recht des Betroffenen über Beginn und Ende der Untersuchung unterrichtet zu werden und das Recht zur Stellungnahme.

Anfangs regte sich bei einigen Institutionen Widerstand gegen die Übernahme der Modellvereinbarung. Der EuGH schob internen Beschlüssen zur Betrugsbekämpfung, die substantiell von der VO 1073/99 und der interinstitutionellen Vereinbarung abwichen, einen Riegel vor. Er verpflichtete letztlich die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank, sich an die Modellvereinbarung zu halten, und stärkte dadurch die Position des OLAF bei internen Ermittlungen.[41] Eine Klage von mehreren Mitgliedern des Europäischen Parlaments mit dem Argument, die OLAF Untersuchungen würden der Immunität der Parlamentarier entgegenstehen, wurde von den Europäischen Gerichten mangels individueller Betroffenheit als unzulässig zurückgewiesen.[42] Auch dann, wenn die Modellvereinbarung nicht angenommen wurde (so z.B. vom Europäischen Bürgerbeauftragten) oder die getroffene interne Entscheidung vom Modell abweicht (z.B. bei Eurojust), kann OLAF allerdings interne Untersuchungen durchführen.[43]

Sektorspezifische Instrumente

Neben den erwähnten horizontalen Maßnahmen der ersten Säule, finden spezifische Verordnungen Anwendung auf die verschiedenen Bereiche (Sektoren) des EG-Budgets. Diese enthalten wiederum einzelne Rechtsgrundlagen für Untersuchungen von Unregelmäßigkeiten. Zwar sind grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, die Richtigkeit der Ein- und Ausgaben des EG-Budgets sicherzustellen, allerdings erhielt – gemäß der nun auch in Art. 280 Abs. 1 EG zum Ausdruck kommenden Kompetenzverteilung – auch die Kommission bzw. mit der Verordnung 1073/99 OLAF bestimmte Untersuchungsbefugnisse in diesen Sektoren. Die einzelnen Befugnisse ergeben sich aus den sektorspezifischen Verordnungen in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 oder 2 der VO 2988/95 (und Art. 3 VO 1073/99). Während Art. 9 Abs. 2 zu Vor-Ort-Kontrollen des OLAF bei den Wirtschaftsteilnehmern befugt, enthält Art. 9 Abs. 1 der VO 2988/95 rechnungsprüfungstypische Kontrollbefugnisse von nationalen Verwaltungssystemen, welche die EG-Programme umsetzen. OLAF greift auf diese rechnungsprüfungstypischen Kontrollen vor allem dann zurück, wenn strafrechtliche Folgemaßnahmen zu erwarten sind.

Die sektorspezifischen Instrumente lassen sich unterteilen in solche, welche sich auf die Einnahme- und solche, welche sich auf die Ausgabeseite des EG-Budgets beziehen. Auf der Einnahmeseite finden sich Befugnisse für die Eigenmittel sowie für die Zoll- und Agrarregelung. Auf der Ausgabenseite erhält OLAF bestimmte Untersuchungsbefugnisse insbesondere in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik (GAP),

Strukturfonds, Forschungs-, Technologie-, Umwelt- und Bildungsförderung sowie Finanzierungen für auswärtige Aktionen der EG (z.B. Programme für die Heranführung beitrittswilliger Länder [Phare, ISPA, Sapard], Unterstützung für die Partnerschaft Europa-Mittelmeer [MEDA]).[44] Hinzuweisen ist ferner auf sektorspezifische Rechtsvorschriften, welche die Wiedereinziehung zu unrecht gezahlter Beträge sicherstellen sollen.

Beispiele:

– Gemäß Art. 18 Abs. 2 VO 1150/2000 (Eigenmittel der Gemeinschaft) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 VO 2988/95 und Art. 3 VO 1073/99 kann OLAF Mitgliedstaaten auffordern zusätzliche Kontrollen durchzuführen und beantragen bei den nationalen Inspektionsmaßnahmen hinzugezogen zu werden; in letzterem Falle ist OLAF berechtigt, dass ihm alle zweckdienlichen Unterlagen zur Verfügung gestellt werden.

– Art. 72 Abs. 2 der VO 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds i.V.m Art. 9 Abs. 2 VO 2988/95 und Art. 3 VO 1073/99 erlaubt Bediensteten des OLAF vor Ort in den Mitgliedsstaaten Vorhaben des operationellen Programmes zu kontrollieren. OLAF Bedienstete können in diesen Fällen die Bücher und alle sonstigen Unterlagen, einschließlich der auf elektronischen Datenträgern erstellten oder empfangenen und gespeicherten Dokumente, die sich auf die aus den Fonds finanzierten Ausgaben beziehen einsehen. Sie können jedoch keine Durchsuchungen oder Vernehmungen von Personen durchführen, welche den nationalen Beamten vorbehalten sind; sie haben jedoch Zugang zu den dabei gewonnenen Erkenntnissen.

III. Fazit

Seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaft wurde rechtlich der Schutz ihrer finanziellen Interessen kontinuierlich ausgebaut. Dies gilt sowohl für die Ebene des Primärrechts (Art. 280 EG idF. des Amsterdamer Vertrags) als auch des Sekundärrechts, bei dem entscheidende rechtliche Impulse in den 1990er Jahren erzielt wurden (PIF-Verordnung, Kontrollverordnung und OLAF-Verordnung). Friktionen entstanden jedoch durch die Trennung zwischen gemeinschaftsrechtlicher und intergouvernementaler Rechtsetzung aufgrund der seit der Gründung der Europäischen Union bestehenden Säulenstruktur. Dadurch musste sich die Gemeinschaft darauf beschränken, den Schutz ihrer finanziellen Interessen mit verwaltungsrechtlichen Mitteln bzw. Sanktionen zu schützen, während der strafrechtliche Schutz weiterhin der vom Souveränitätsgedanken bestimmten intergouvernementalen Zusammenarbeit (dritte Säule) vorbehalten blieb. Durch die Möglichkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers, unmittelbar geltende und wirkende Verordnungen zum Finanzschutz zu erlassen, haben sich die Mittel der ersten Säule schon *de lege lata* als weitaus effektiver erwiesen als das schwerfällige Übereinkommen zum strafrechtlichen Schutz der EG-Finanzinteressen und seine Protokolle. Dass jedoch auch die erste Säule das Strafrecht nicht ganz ausblenden konnte, zeigen die umstrittene Unberührtheitsklausel in Art. 280 Abs. 4 Satz 2 EG, der Inhalt der bestehenen Verordnungen sowie die OLAF Ermittlungen selbst.[45] Durch die Aufhebung der Säulenstruktur durch den Lissabonner Vertrag würde die heute nicht mehr zeitgemäße Unterwerfung von Verwaltungssanktionenrecht und Strafrecht zum EG-Finanzschutz unter unterschiedliche rechtliche Rahmenbedinungen aufgehoben. Man darf gespannt sein, ob sich – vorbehaltlich der Ratifizierung des neuen Vertragswerkes – die gegensätzlichen Positionen zwischen den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament auflösen und ein echtes supranationales Sonderstrafrecht zum

europäischen Finanzschutz geschaffen wird. Dies wäre ein auch für die Entwicklung des OLAF entscheidender Quantensprung …

---

1. Die Maßnahmen zum Finanzschutz umfassten auch die anderen beiden Gemeinschaften, EGKS und Euratom. Im Folgenden wird jedoch nur auf die Entwicklungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, heute Europäische Gemeinschaft, eingegangen, welche in der Praxis die wichtigste Rolle spielen.↩
2. Zur Phänomenologie des EG-Betruges vgl. statt vieler *Sieber*, Schweiz. Zeitschrift f. Strafrecht 114 (1996), 357; *Dannecker*, ZStW 108 (1996), 577.↩
3. ABl. 1976 C 222, S. 2.↩
4. Vgl. zur Entwicklung *Vervaele*, Fraud against the Community, Deventer 1992, S. 15f, 85f.↩
5. EuGHE 1989, 2695 - Rs. 68/88, Kommission gegen Griechische Republik.↩
6. Zur Bedeutung des Urteils, vgl. *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, Köln u.a. 2001, S. 336; *Hecker*, Europisches Strafrecht, 2. Aufl. 2007, § 7 Rn. 30f.↩
7. Zu UCLAF siehe *Kuhl*, Kriminalistik 1997, 105; *Prieß/Spitzer*, EuZW 1994, 297.↩
8. Siehe v.a. Sonderbericht Nr. 8/98 des Europäischen Rechnungshofes, ABl. 1998 C 230, S. 1 (21f); *Vervaele*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1998, p. 331.↩
9. KOM(94) 92 endg.↩
10. *Murawska (Nowakowska)*, Administrative Anti-Fraud Measures within the European Union, 2008, S. 66.↩
11. Als Rechtsgrundlage wurden Art. 100a (Binnenmarktkompetenz) und Art. 235 (Ermächtigung zur Vertragslückenschließung) a.F. herangezogen, da Art. 209a nicht als Kompetenznorm angesehen wurde.↩
12. Vgl. zum Ganzen *Magiera*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, in: Festschrift für Karl Heinrich Friauf, 1996, S. 13 (24f.) m.w.N.↩
13. Zur Auslegung der „Mindesttrias" vgl. *Prieß/Spitzer*, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Art. 280 Rn. 34 ff; *Satzger*, Fn. 6, S. 368 ff.↩
14. Vgl. *Prieß/Spitzer*, aaO., Rn. 39 ff.↩
15. Näher siehe http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/cocolaf/de.html.↩
16. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.↩
17. Vgl. *Prieß/Spitzer*, aaO., Rn. 5.↩
18. Vgl. *Satzger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 280 Rn. 18.↩
19. Vgl. z.B. *Tiedemann*, EG und EU als Rechtsquellen des Strafrechts, in: Festschrift für Claus Roxin, 2001, S. 1402 (1409); *ders*., AGON 23 (1999), 7; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, 616 (644).↩
20. Vgl. z.B. *Satzger*, aaO., Rn. 20; *ders*., ZRP 2001, 549; *Jokisch*, Gemeinschaftsrecht und Strafverfahren, 2000, S. 64.↩
21. Vgl. z.B. *Hecker*, Fn. 6, § 4 Rn. 100; vgl. auch *Fromm*, eucrim 3-4/2006, S. 104, der eine EG-VO zum Finanzschutz durch Strafrecht aus dem Gesichtspunkt des Demokratiedefizits für nicht möglich hält.↩
22. EuGHE 2005 I-7879, Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat. Vgl. dazu auch die Beiträge in eucrim 3-4/2006.↩
23. Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM(2005) 583 endg. Zum Richtlinienvorschlag s. KOM(2001) 272 endg., ABl. 2001 C 240E, 125.↩
24. EuGHE 2007 I-9097, Rs. C-440/05, Kommission gegen Rat.↩
25. ABl. 1995 L 312, 1.↩
26. *Dannecker*, ZStW 108 (1996), 577 (604).↩
27. ABl. 1996 L 292, 2.↩
28. Erwägungsgründe und Art. 1 Uabs. 2. Vgl. auch Art. 3 der VO, wonach die Kommission sicherstellt, dass bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern nicht gleichzeitig aus denselben Gründen Kontrollen und Überprüfungen nach sektorbezogenen Gemeinschaftsregeln durchgeführt werden.↩
29. *Fleckenstein*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, 2004, S. 47. Zum Verhältnis der VO 2185/96 zur späteren VO 1073/99, *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, 2002, S. 107f, wonach in Überschneidungsbereichen die *lex posterior*-Regel anzuwenden ist.↩
30. Darunter fallen auch Verhaltensweisen, die betrügerische Praktiken iSd. PIF-Übereinkommens darstellen.↩
31. Vgl. zum Verhältnis zum Strafverfahren, *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, 37 (40).↩
32. *Dannecker*, in: Wabnitz/Janovsky (Hrsg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 3. Aufl., 2 Rn. 214.↩
33. ABl. 1999 L 136, 20. Art. 2 listet die Aufgaben des OLAF auf.↩
34. ABl. 1999 L 136, 1. Spiegelbildlich legt VO 1074/99 die Befugnisse des OLAF zur Betrugsbekämpfung in der Europäischen Atomgemeinschaft fest.↩
35. Näher s. sektorspezifische Instrumente.↩
36. Näheres zu OLAF, z.B. bei *Kuhl/Spitzer*, EuR 2000, 671; *Hallmann-Häbler/Stiegel*, DRiZ 2003, 241; *Hetzer*, Kriminalistik 2005, 419; *Wakefield,* European Public Law 12 (2006), 549.↩
37. Erw.grund Nr. 10 der VO 1073/99. Genannt werden dort ausdrücklich nur der Billigkeitsgrundsatz, das Recht der Beteiligten, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, und der Grundsatz, daß sich die Schlußfolgerungen aus einer Untersuchung nur auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen.↩
38. Vgl. hierzu auch die Beiträge von *Balogova*, *White* und *Wojahn/Buttice*, in diesem Heft.↩
39. *Wade*, in diesem Heft. Zur Bedeutung der Berichte für das Strafverfahren *Gleß*, EuZW 2000, 618 (621).↩
40. Vgl. dazu z.B. Urteil des Gerichts für den öffentlichen Dienst vom 28. April 2009 in den verbundenen Rechtssachen F-5/05 und F-7/05, *Violetti u. a. / Kommission; Schmit / Kommission.*↩
41. EuGH, Rs. C-11/00 und C-15/00, *Kommission v. EZB/EIB*.↩

42. EuG, Rs.T-17/00 und EuGH Rs. C-167/02P, *Rothley u.a. v. Parlament.*↩
43. Nach dem OLAF Manual, Fn. 25, 3.4.1.1 entsprechen die meisten bisher beschlossenen interinstitutionellen Vereinbarungen der Institutionen der Modellvereinbarung, keine ist jedoch identisch, so dass die Ermittler bei jeder internen Untersuchung zunächst die Rechtsgrundlage klären müssen.↩
44. Vgl. zum Ganzen OLAF Manual, 25 Februar 2005, 3.4.1.2 (abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_de.html); *Murawska*, Fn. 10.↩
45. Zur Stellung des OLAF als „strafrechtsermittelnde" Institution, siehe *Wade* (in diesem Heft).↩

COPYRIGHT/DISCLAIMER
© 2026 The Author(s). Published by the Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law. This is an open access article published under the terms of the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0) licence. This permits users to share (copy and redistribute) the material in any medium or format for any purpose, even commercially, provided that appropriate credit is given, a link to the license is provided, and changes are indicated. If users remix, transform, or build upon the material, they may not distribute the modified material. For details, see https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/.
Views and opinions expressed in the material contained in eucrim are those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, the publisher, the European Union, the European Commission, or other contributors. Sole responsibility lies with the author of the contribution. The publisher and the European Commission are not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

About eucrim

eucrim is the leading journal serving as a European forum for insight and debate on criminal and "criministrative" law. For over 20 years, it has brought together practitioners, academics, and policymakers to exchange ideas and shape the future of European justice. From its inception, eucrim has placed focus on the protection of the EU's financial interests – a key driver of European integration in "criministrative" justice policy.
Editorially reviewed articles published in English, French, or German, are complemented by timely news and analysis of legal and policy developments across Europe.
All content is freely accessible at https://eucrim.eu, with four online and print issues published annually.

Stay informed by emailing to eucrim-subscribe@csl.mpg.de to receive alerts for new releases.
The project is co-financed by the Union Anti-Fraud Programme (UAFP), managed by the European Anti-Fraud Office (OLAF).

Co-funded by
the European Union