EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.10.2017
COM(2017) 589 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Evaluierung der Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates

{SWD(2017) 332 final}

1 Einleitung

Die Kommission verfolgt eine ehrgeizige Agenda zur Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union. Diesbezüglich wurden im Jahr 2017 wichtige Meilensteine erreicht. Im Juli wurde die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug[1] vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen. Zudem wird erwartet, dass der Rat in Kürze im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit unter 20 Mitgliedstaaten die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft[2] erlassen wird.

Diese Maßnahmen ergänzen den institutionellen und rechtlichen Rahmen für den Schutz des Unionshaushalts, der sich bisher auf EU-Ebene auf die Tätigkeit des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF), des Europäischen Rechnungshofs und der sonstigen Organe, Einrichtungen und Stellen der Union stützt und auf Ebene der Mitgliedstaaten durch die verschiedenen nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden geschaffen wird. All diese Akteure führen die notwendigen Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts in Übereinstimmung mit den sich aus Artikel 325 AEUV ergebenden Pflichten durch. Das OLAF wurde im Jahr 1999 von der Kommission mit dem Auftrag errichtet, Verwaltungsuntersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen durchzuführen und die Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung zu unterstützen[3].

All diese Aspekte sind wichtig für das weitere Vorgehen der Union im Hinblick auf den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen. Die Kommission stellt gegenwärtig Überlegungen über die Frage an, welche Art von Haushalt für das künftige Europa benötigt wird[4]. Eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel der Union ist von zentraler Bedeutung für das Vertrauen der EU-Bürger und für die Stärkung des europäischen Projekts und seines Mehrwerts. Betrug und Korruption ziehen eine Verknappung der für Maßnahmen zum Wohl der EU-Bürger zur Verfügung stehenden Ressourcen nach sich und können Ausgangspunkt für andere strafbare Handlungen (wie Terrorismus und organisierte Kriminalität) sein. Daher gilt es sie rigoros und wirksam zu bekämpfen. Insgesamt geht es darum, einen gleichwertigen und hohen Schutz des EU-Haushalts in der gesamten EU zu erreichen.

In diesem Zusammenhang werden in diesem Bericht die Ergebnisse der Evaluierung der Anwendung der Verordnung Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF[5] („die

---

[1] Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

[2] Interinstitutionelles Dossier 2013/0255 (APP). Der Rat „Justiz und Inneres“ hat auf seiner Tagung vom 8.-9. Juni 2017 die allgemeine Ausrichtung für eine Verordnung zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft festgelegt. Der Verordnungsentwurf wurde anschließend dem Europäischen Parlament zur Zustimmung übermittelt. Sämtliche in diesem Dokument erfolgenden Bezugnahmen auf den Entwurf einer Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft beziehen sich auf den Wortlaut der allgemeinen Ausrichtung (Dokument 9941/17, abrufbar unter http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/de/pdf).

[3] Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

[4] Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen (COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017).

[5] Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur

Verordnung“) vorgestellt, die in Artikel 19 dieser Verordnung vorgesehen ist. Außerdem werden in diesem Bericht Möglichkeiten aufgezeigt, wie der rechtliche Rahmen für die Untersuchungen des OLAF mit Blick auf die erwartete Anpassung der Verordnung des Rates zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und im Lichte der wichtigsten Evaluierungsergebnisse bei Bedarf angepasst und verstärkt werden könnte.

Diesem Bericht liegt eine gemäß Artikel 19 der Verordnung[6] angenommene Stellungnahme des OLAF-Überwachungsausschusses über die Anwendung der Verordnung bei. Der Evaluierungsbericht der Kommission und die Stellungnahme des Überwachungsausschusses sind unabhängige Dokumente und wurden parallel erstellt.

2 Evaluierung der Verordnung Nr. 883/2013

Die Evaluierung konzentrierte sich auf **vier zentrale Bereiche**: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Relevanz. Der Zusatznutzen für die EU war nicht Gegenstand der Evaluierung, da das OLAF gemäß den Artikeln 317 und 325 AEUV den Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherstellt, indem es spezifische Aufgaben auf EU-Ebene wahrnimmt, die auf nationaler Ebene nicht erfüllt werden können. Darüber hinaus befasste sich die Evaluierung mit den Aussichten in Bezug auf die Erreichung der Ziele der Verordnung vor dem Hintergrund der sich weiterentwickelnden politischen Strategien und Betrugstrends.

Die Evaluierung fußt auf einer **umfassenden Konsultation** einer großen Zahl von Interessenträgern. Im Rahmen der Evaluierung organisierte das OLAF am 1./2. März 2017 eine Konferenz über die Evaluierung der Verordnung[7], an der fast 250 Vertreter der mitgliedstaatlichen Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung, der für die Verwaltung von EU-Geldern zuständigen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten, der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungs- und Justizbehörden, der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie von internationalen Organisationen, Hochschulen und Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Diese Interessengruppen sowie die OLAF-Bediensteten wurden zudem in Form von Befragungen und Umfragen konsultiert.

Die Evaluierung bezieht sich auf den Zeitraum 1. Oktober 2013 (Datum des Inkrafttretens der Verordnung) bis Dezember 2016.

Die ausführlichen Ergebnisse der Evaluierung und die Evaluierungsmethodik sind der einschlägigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die diesem Bericht beiliegt, zu entnehmen. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen basiert unter anderem auf einer Studie, die von einem externen Auftragnehmer durchgeführt wurde[8].

3 Wichtigste Ergebnisse der Evaluierung

Die Verordnung Nr. 883/2013 bildet das Kernstück des Rechtsrahmens für das dem OLAF übertragene Mandat zur Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen über Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtete widerrechtliche

---

Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

[6] OLAF-Überwachungsausschuss, Stellungnahme Nr. 2/2017 vom 28. September 2017.

[7] Sämtliche verfügbaren Vorträge der Konferenz können auf der Website der Kommission unter https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en abgerufen werden.

[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Final report, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.

Handlungen. Sie wurde nach umfangreichen interinstitutionellen Beratungen erlassen und ersetzte zwei einschlägige Verordnungen aus dem Jahr 1999 mit dem Ziel,

- die Effektivität, Effizienz und Rechenschaftspflicht des OLAF unter Wahrung seiner Unabhängigkeit zu verbessern,
- die Verfahrensgarantien und die Grundrechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen zu stärken,
- die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, mit den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, mit Drittländern und mit internationalen Organisationen auszubauen und
- die Steuerung des OLAF zu verbessern.

Die Entwicklung hat nachweislich gezeigt, dass diese **spezifischen Ziele sachdienlich** für das übergeordnete Ziel des Schutzes der finanziellen Interessen der Union waren und weiterhin sind. Zu diesem Zweck geht das OLAF auf EU-Ebene spezifischen Aufgaben nach, die von den Mitgliedstaaten allein nicht erfüllt werden könnten. Der Mehrwert der Untersuchungen des OLAF wurde bei der Konsultation der Beteiligten auf nationaler Ebene und auf Unionsebene bestätigt. Auch hat sich bei der Evaluierung bestätigt, dass diese Ziele nach wie vor für die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft sachdienlich sind.

Die Verordnung hat dem OLAF ermöglicht, seinem Auftrag mit konkreten Ergebnissen nachzukommen. Die Evaluierung hat ergeben, dass dank der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung eine **noch wirksamere Durchführung der Untersuchungen** möglich geworden ist. **Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch** zwischen dem OLAF und seinen Partnern sind durch die Einführung von Bestimmungen, die eine strukturierte Zusammenarbeit ermöglichen, verstärkt worden. Beispielsweise wurde die Schaffung von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung in den Mitgliedstaaten als eine wichtige Entwicklung für die Stärkung der Verbindungen zwischen dem OLAF und den Mitgliedstaaten gewürdigt.

Die Evaluierungsergebnisse haben ferner deutlich werden lassen, dass sich die **Effizienz der Fallauswahl und der Untersuchungen des OLAF** dank der Verordnung und OLAF-interner Umstrukturierungsmaßnahmen erheblich verbessert hat. Dies zeigt sich in der gestiegenen Zahl der von Untersuchungsbeauftragten durchgeführten Untersuchungen, in der Zunahme der Empfehlungen und im Anstieg der für Nacherhebungen bzw. Rückforderungen empfohlenen Beträge.

Gleichwohl hat die Bewertung auch verschiedene Mängel **bei der Durchführung der Untersuchungen** zutage treten lassen, die einer wirksamen und effizienten Anwendung der Verordnung abträglich sind.

(1) Das OLAF übt verschiedene Untersuchungsbefugnisse aus, die auf die Verordnung und andere Rechtsakte der Union zurückgehen. In manchen Fällen machen diese Rechtsakte die **Ausübung dieser Befugnisse von dem nationalen Recht unterliegenden Bedingungen** abhängig. Dies gilt insbesondere für Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsteilnehmern und IT-forensische Maßnahmen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Laut den Evaluierungsergebnissen ist nicht ganz klar, inwieweit die Verordnung Nr. 883/2013 das nationale Recht anwendbar macht. Bisher führen unterschiedliche Auslegungen der einschlägigen Bestimmungen und die bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften zu einer fragmentierten Ausübung der Befugnisse des OLAF in den Mitgliedstaaten, die die Fähigkeit des OLAF, erfolgreiche Untersuchungen durchzuführen und somit

letztendlich zu einem wirksamen Schutz der finanziellen Interessen in der gesamten Union beizutragen, bisweilen beeinträchtigen.

(2) Die Verordnung gibt dem OLAF keine **Werkzeuge für die Durchsetzung** seiner Befugnisse für den Fall an die Hand, dass von seinen Untersuchungen betroffene Personen oder Zeugen die Zusammenarbeit verweigern oder die Untersuchung behindern. Dadurch kann die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF beeinträchtigt werden, wobei die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils davon abhängen, inwieweit die zuständigen nationalen Behörden über eigene Durchsetzungswerkzeuge verfügen, mit denen sie das OLAF unterstützen können. Auch bestehen hier Unterschiede zwischen den geltenden nationalen Rechtsvorschriften.

(3) Bei der Evaluierung wurde die Notwendigkeit deutlich, bei den Untersuchungsbefugnissen des OLAF bestimmte Änderungen auf der Grundlage der Beiträge bestimmter Interessenträger vorzunehmen. So sollte geprüft werden, inwieweit es erforderlich und möglich ist, den Zugang zu **Bankkontoinformationen** unter angemessenen Bedingungen zu verbessern, denn diese Informationen können oftmals von zentraler Bedeutung für die Aufdeckung von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten sein. Ein solcher Zugang würde auch die Möglichkeiten zur Untersuchung von **MwSt.-Delikten** verbessern. Wie die Evaluierung ergeben hat, sollte das Mandat des OLAF für diesen Bereich präzisiert und verstärkt werden.

(4) Für **interne Untersuchungen** gilt die Verordnung in Verbindung mit den einschlägigen internen Beschlüssen der einzelnen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Dies führt bisweilen dazu, dass das OLAF unterschiedliche Vorgehensmöglichkeiten hat. Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass durch eine weitere Präzisierung der Verordnung mit Blick auf für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union maßgebliche Bedingungen für interne Untersuchungen ein einheitlicher Schutz gefördert und ein Rahmen für die Bewertung der einschlägigen Bestimmungen der internen Beschlüsse geschaffen werden könnte. Zudem könnten die geltenden Vorschriften für interne und für externe Untersuchungen (in Fällen, in denen Abweichungen nicht gerechtfertigt sind) weiter angeglichen werden, um einen kohärenteren Rahmen für die Untersuchungen zu schaffen.

(5) Die Evaluierung hat ergeben, dass Raum für eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten für eine **frühzeitige Informationsübermittlung** vonseiten des OLAF an andere EU-Stellen in Fällen besteht, in denen im Rahmen einer laufenden Untersuchung bereits erste Feststellungen getroffen worden sind, die sofortige anspruchserhaltende Maßnahmen noch vor Untersuchungsabschluss erforderlich machen.

Beim **Follow-up zu den Untersuchungen** bestehen große Unterschiede in Bezug auf die Folgemaßnahmen der unterschiedlichen Stellen, an die das OLAF seine Empfehlungen richtet, und manchmal gibt es große Diskrepanzen zwischen den Empfehlungen und den tatsächlich ergriffenen Folgemaßnahmen. Die Evaluierung hat ferner ergeben, dass die Qualität und die zeitnahe Erstellung der Abschlussberichte des OLAF Faktoren sind, die sich auf die Quote der zu den Empfehlungen ergriffenen Folgemaßnahmen auswirken und dass bei den Folgemaßnahmen zu den finanziellen Empfehlungen Diskrepanzen bei der Abschätzung des dem EU-Haushalt entstandenen Schadens durch das OLAF einerseits und durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU andererseits bestehen.

Der größte Mangel bei den Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen besteht laut den Ergebnissen der Evaluierung jedoch bei den Bestimmungen über die **Zulässigkeit des vom OLAF zusammengetragenen Beweismaterials in mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahren**. Die Verordnung sieht vor, dass die vom OLAF erstellten Untersuchungsberichte in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der nationalen Verwaltungen zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren der Mitgliedstaaten darstellen. Die Evaluierungsergebnisse legen den Schluss nahe, dass in einigen Mitgliedstaaten durch diese Bestimmung die Wirksamkeit der Maßnahmen des OLAF nicht hinreichend sichergestellt werden kann.

Die im Jahr 2013 erfolgte Aufnahme einer **neuen Bestimmung über die Verfahrensgarantien** wurde laut den Evaluierungsergebnissen im Großen und Ganzen als eine Verbesserung im Hinblick auf den Schutz der Rechte der von den Untersuchungen des OLAF betroffenen Personen empfunden. Durch die mit der Verordnung eingeführte Möglichkeit der **Rechtmäßigkeitsüberprüfung** und das neue **interne Beschwerdeverfahren** sind die Verfahrensgarantien für die von den Untersuchungen betroffenen Personen weiter gestärkt worden. Einige der befragten Interessenträger drückten Zweifel am Nutzen der neuen Bestimmungen aus, andere waren der Auffassung, dass zwischen den Befugnissen des OLAF und den Verfahrensrechten eine hinreichende Ausgewogenheit besteht, und wiederum andere forderten eine Verstärkung der Verfahrensrechte. Insgesamt deutet den Evaluierungsergebnissen zufolge nichts darauf hin, dass die in der Verordnung vorgesehenen Verfahrensgarantien im Vergleich zu den derzeitigen Untersuchungsbefugnissen und -werkzeugen des OLAF unzureichend sind. Bezüglich der sich auf die **Überwachung und Kontrolle** beziehenden Bestimmungen der Verordnung legen die Evaluierungsergebnisse den Schluss nahe, dass die unterschiedliche Auslegung und praktische Anwendung dieser Bestimmungen, insbesondere der Bestimmungen über die Rolle und den Auftrag des Überwachungsausschusses sowie über dessen Zugang zu fallbezogenen Informationen des OLAF, die Arbeit des Überwachungsausschusses wie auch dessen Zusammenarbeit mit dem OLAF beeinträchtigt hat.

Bei der Evaluierung sind zudem bestimmte Probleme im Zusammenhang mit der **internen und externen Kohärenz** der Verordnung deutlich geworden:

(1) Die Verordnung stellt eine Rechtsgrundlage dar, auf deren Basis das OLAF die Mitgliedstaaten dabei unterstützen kann, eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden zu organisieren, damit diese ihre Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU untereinander abstimmen können. Dies ist ein zentraler Aspekt des dem OLAF übertragenen Auftrags, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Allerdings enthält die Verordnung keine detaillierten Bestimmungen über die Koordinierungsmodalitäten oder die geltenden Verfahren für die sogenannten **Koordinierungsfälle**. Dies führt zu einer mangelnden Rechtssicherheit für das OLAF und für Mitgliedstaaten, die auf die Unterstützung vonseiten des OLAF zurückgreifen, was gerade in Bereichen, in denen keine anderen Rechtsvorschriften der EU eine unterstützende und koordinierende Rolle des OLAF vorsehen (z.B. bei den Strukturfonds), die Möglichkeiten begrenzt. In jenen Bereichen, in denen es hingegen derartige Bestimmungen gibt (z.B. Zoll und geistiges Eigentum[9]), kann die Beziehung

[9] Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997,

zwischen der Verordnung Nr. 883/2013 und diesen anderen Rechtsakten Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung verursachen.

(2) Die Verordnung Nr. 883/2013 gilt in Verbindung mit anderen Rechtsakten der Union, die ausschlaggebend für die wirksame Ausübung des dem OLAF übertragenen Mandats sind. Die **Verordnungen (Euratom, EG) Nr. 2185/96 und 2988/95**, auf die sich eines der Hauptuntersuchungsinstrumente des OLAF (Kontrollen und Überprüfungen vor Ort) gründet, wurden vor der Verordnung Nr. 883/2013 und deren Vorläufern aus dem Jahr 1999 erlassen. Bei der Evaluierung sind bestimmte Unstimmigkeiten zwischen diesen eng miteinander verbundenen Rechtsakten zutage getreten, die in einigen Fällen zu Rechtsunsicherheit und unterschiedlichen Auslegungen führen können.

Darüber hinaus werden sowohl in der diesem Bericht beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen als auch im Bericht des externen Auftragnehmers verschiedene Bestimmungen der Verordnung aufgeführt, die **präzisiert oder vereinfacht** werden könnten oder deren **Anwendung durch geeignete Umsetzungsmaßnahmen verbessert** werden könnte. Einige dieser Bestimmungen werden im folgenden Abschnitt 5.3 unter den besondere Aufmerksamkeit erfordernden Bestimmungen aufgeführt.

Ebenso werden in Abschnitt 5 mögliche Folgemaßnahmen zu der Evaluierung aufgezeigt. Diese sollten zum einen auf den Erfahrungen basieren, die bei der Anwendung der Verordnung, die Gegenstand der Evaluierung war, gewonnen wurden. Zum anderen sollten sie der geplanten Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft Rechnung tragen, durch die die Verfahren für den Schutz der finanziellen Interessen der Union auf EU-Ebene erheblich verstärkt und geändert werden.

4 Die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft und ihre Auswirkungen auf das Mandat und die Untersuchungen des OLAF

Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ist eine der wichtigsten Prioritäten der Kommission im Bereich der Strafjustiz und Bestandteil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug. Auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 8. Juni 2017 haben 20 Mitgliedstaaten die allgemeine Ausrichtung für die Verordnung zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft festgelegt. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird die erste EU-Einrichtung sein, die befugt sein wird, gegen den EU-Haushalt gerichtete Straftaten im Sinne der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU wie Betrug, Korruption oder schweren grenzüberschreitenden MwSt.-Betrug strafrechtlich zu verfolgen. Es wird erwartet, dass mit ihr auch eine konsequentere und wirksamere Politik für die strafrechtliche Verfolgung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug eingeführt und diese zu mehr strafrechtlichen Verfolgungen, mehr Verurteilungen und mehr Nacherhebungen und Rückforderungen von infolge von Betrug ausgefallenen Unionsmitteln führen wird. Dadurch wird es auch möglich werden, bestimmte Mängel, die bei der

S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2015/1525 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung, und Verordnung (EU) Nr. 608/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates (ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 15).

Evaluierung deutlich geworden sind, zumindest in Bezug auf die teilnehmenden Länder abzustellen.

Die Kommission hat bereits in der Vergangenheit auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Bekämpfung von gegen den EU-Haushalt gerichtetem Betrug mittels eines Gesamtkonzepts für straf- und verwaltungsrechtliche Untersuchungen zu verstärken[10]. Diese Notwendigkeit besteht nach wie vor. Nach der Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft wird die Union über geeignete Einrichtungen verfügen, die strafrechtliche Untersuchungen bzw. Verwaltungsuntersuchungen durchführen können, was die Möglichkeiten für ein Vorgehen auf EU-Ebene zur Ergänzung und Verstärkung der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten gemäß ihrer eigenen Verantwortlichkeiten zum Schutz des EU-Haushalts ergreifen, vergrößern wird.

Zwar wird sich das Mandat des OLAF durch die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft nicht ändern, doch wird die Arbeitsweise des OLAF in verschiedener Hinsicht angepasst werden müssen.

Das OLAF wird weiterhin für Verwaltungsuntersuchungen über vermutete betrügerische oder nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten in Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU und in allen Mitgliedstaaten zuständig sein und gegebenenfalls Empfehlungen für justizielle, disziplinarrechtliche, finanzielle oder administrative Folgemaßnahmen abgeben.

In Fällen, in denen Verdacht auf Vorliegen von Betrug besteht, werden die Europäische Staatsanwaltschaft und das OLAF künftig zusammenarbeiten müssen. Wenn sich bei einer OLAF-Untersuchung Anzeichen für das Vorliegen einer Straftat ergeben, arbeitet das OLAF bisher mit den nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden zusammen. Da nun erstmalig eine EU-Einrichtung geschaffen wird, die befugt ist, strafrechtliche Untersuchungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durchzuführen, ist es erforderlich, zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und dem OLAF starke Synergien zu schaffen, die es beiden ermöglichen, ihre jeweiligen Aufgaben so effizient und produktiv wie möglich zu erfüllen und Betrugsverdachtsfällen in der gesamten EU rasch und wirksam nachzugehen.

In diesem Zusammenhang wird in Betracht zu ziehen sein, am Rechtsrahmen für die Untersuchungen des OLAF bestimmte Änderungen vorzunehmen, durch die vermieden wird, dass ein und derselbe Sachverhalt doppelt untersucht wird, und durch die die notwendigen Verfahren eingeführt werden, die dem OLAF ermöglichen, seiner Aufgabe, geeignete operative Unterstützung zu leisten, nachzukommen.

In bestimmten Fällen wird aufgrund der unterschiedlichen Mandate keine Koordinierung der Tätigkeiten des OLAF mit denen der Europäischen Staatsanwaltschaft erforderlich sein: Die Europäische Staatsanwalt wird strafrechtliche Untersuchungen durchführen, und das OLAF wird Verwaltungsuntersuchungen durchführen, die auf etwaige finanzielle, disziplinarrechtliche oder administrative Folgemaßnahmen abstellen. Zudem wird das OLAF weiterhin in Mitgliedstaaten, die sich (noch) nicht an der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligen, Untersuchungen durchführen. In diesen Mitgliedstaaten sollten die nationalen Behörden und das OLAF zur Schaffung der Rahmenbedingungen für einen wirksamen und gleichwertigen Schutz der finanziellen Interessen der Union in der gesamten EU beitragen. Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft darf auf keinen Fall zu einem

[10] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Uniondurch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen - Gesamtkonzept zum Schutz von Steuergeldern“ (KOM(2011) 293 endg. vom 26.5.2011).

unwirksamen Schutz von Haushaltsmitteln in sich nicht an der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligenden Mitgliedstaaten führen.

5. Die nächsten Schritte

Die Verordnung Nr. 883/2013 hat dem OLAF ermöglicht, weiterhin konkrete Ergebnisse für den Schutz des EU-Haushalts zu erzielen. Die im Jahr 2013 vorgenommenen Änderungen haben klare Verbesserungen bei der Untersuchungsdurchführung, bei der Zusammenarbeit mit den Partnern und bei den Rechten der Betroffenen bewirkt. Gleichzeitig sind bei der Evaluierung verschiedene Mängel deutlich geworden, die die Wirksamkeit und die Effizienz der Untersuchungen beeinträchtigen. Die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft wird einen Wendepunkt markieren und rasche Anpassungen der Arbeitsweise des OLAF erforderlich machen, damit Synergien geschaffen werden und eine effiziente Ressourcenverwendung auf EU-Ebene sichergestellt wird.

Zu diesem Zweck wird die Kommission eine Bewertung gemäß den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung vornehmen, auf deren Grundlage im ersten Halbjahr 2018 ein Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 unterbreitet werden könnte, der dann zu dem Zeitpunkt, an dem die Europäische Staatsanwaltschaft ihren Betrieb aufnimmt[11], bereits in Kraft sein müsste, damit ein nahtloser Übergang zu dem neuen institutionellen Rahmen sichergestellt wäre. Bei dieser Bewertung wird auch die diesem Bericht beiliegende Stellungnahme des OLAF-Überwachungsausschusses berücksichtigt werden.

Die Bewertung wird sich in erster Linie mit den durch die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft notwendig werdenden Änderungen der Rolle und der Arbeitsweise des OLAF befassen. Sie könnte sich zudem auf der Basis der eindeutigen Erkenntnisse aus der Evaluierung mit möglichen zusätzlichen gezielten Änderungsmaßnahmen befassen, durch die der Rahmen für die Untersuchungen des OLAF so gestärkt werden könnte, dass ein starkes, voll funktionsfähiges Amt erhalten bliebe, das das strafrechtliche Vorgehen der Europäischen Staatsanwaltschaft mit seinen Verwaltungsuntersuchungen ergänzen würde.

Die gemäß den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung vorgenommene Bewertung zur Vorbereitung eines möglichen Vorschlags für 2018 und die sonstigen Folgemaßnahmen zu der Evaluierung werden insbesondere die nachfolgend aufgeführten Bereiche abdecken.

5.1 Anpassungen im Lichte der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft

Im Entwurf der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft sind bereits die Hauptgrundsätze für die künftige Beziehung zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und dem OLAF festgelegt worden. Sie sehen vor, dass beide einander so ergänzen, dass sichergestellt ist, dass alle verfügbaren Mittel für den Schutz der finanziellen Interessen der Union verwendet werden[12]. Bei der Bewertung wird geprüft werden, wie diese Grundsätze auf entsprechende Weise durch die Einführung konkreter Kooperationsverfahren in die Verordnung Nr. 883/2013 aufgenommen und durch geeignete Arbeitsvereinbarungen ergänzt werden könnten.

Ein Aspekt, der dabei behandelt werden könnte, ist die **OLAF-interne Behandlung von eingehenden Informationen über in die Zuständigkeit der Europäischen**

[11] Artikel 120 Absatz 2 des Entwurfs der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird ihre Untersuchungsbefugnisse und ihre staatsanwaltlichen Befugnisse zu einem per Kommissionsbeschluss festzulegenden Zeitpunkt, frühestens jedoch drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung über ihre Errichtung, übernehmen.

[12] Artikel 101 Absatz 1 des Entwurfs der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Staatsanwaltschaft fallende kriminelle Handlungen[13] **und die rasche Übermittlung derartiger Informationen an die Europäische Staatsanwaltschaft**. Dank seines Mandats wird das OLAF für die Europäische Staatsanwaltschaft eine wichtige Quelle eingehender Informationen sein. Zudem sollten, was die **Fallauswahl** im OLAF anbelangt, die einschlägigen Bestimmungen darauf abstellen, dass gleichzeitige Untersuchungen des OLAF und der Europäischen Staatsanwaltschaft vermieden werden, und dass das OLAF von einer Verwaltungsuntersuchung absieht, wenn die Europäische Staatsanwaltschaft bereits eine strafrechtliche Untersuchung über denselben Sachverhalt durchführt[14].

Des Weiteren sollte analysiert werden, **wie das OLAF in Fällen zu verfahren hat, die die Europäische Staatsanwaltschaft zwecks angemessener administrativer Folgemaßnahmen an das Amt verweist**[15].

Außerdem wird bei der Bewertung geprüft werden, wie die im Entwurf der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft enthaltene Bestimmung zur **Ermächtigung der Europäischen Staatsanwaltschaft, das OLAF um operative Unterstützung zu ersuchen**[16], umgesetzt werden kann. Dabei könnten mögliche Verfahren für die Behandlung derartiger Ersuchen ebenso geprüft werden wie mögliche Verfahren, nach denen das OLAF den betreffenden Aufgaben nachgehen könnte, damit sichergestellt wird, dass die Ergebnisse dieser Tätigkeit in den Untersuchungen der Europäischen Staatsanwaltschaft genutzt und gegebenenfalls im weiteren Verlauf als Beweise verwendet werden können.

5.2 Verbesserung der Wirksamkeit der Untersuchungstätigkeit des OLAF

Die Kommission wird zudem Möglichkeiten ausloten, wie bestimmte bei der Evaluierung deutlich gewordene Mängel behoben werden können. Dabei sollte der Schwerpunkt auf gezielte Änderungen gelegt werden, die darauf abstellen, die Wirksamkeit der Untersuchungen zu verbessern. Die Bewertung wird sich insbesondere mit den nachfolgend genannten Aspekten befassen.

Es werden verschiedene mögliche Lösungen im Hinblick auf eine **einheitlichere Nutzung der Untersuchungswerkzeuge** des OLAF in allen Mitgliedstaaten und in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union geprüft werden, durch die ein einheitlicher Schutz in der gesamten Union sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang sollten die bestehenden Bezugnahmen auf nationale Rechtsvorschriften ebenso geprüft werden wie die geltenden Bestimmungen über interne Untersuchungen.

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die geltenden Bestimmungen über die **Zulässigkeit von OLAF-Berichten als Beweismittel** in Strafverfahren der Mitgliedstaaten zu ändern, um ihre Wirksamkeit sicherzustellen und Ineffizienz aufgrund von Doppeluntersuchungen zu vermeiden.

Ferner wird die Kommission Möglichkeiten für eine bessere **Durchsetzung der bestehenden Befugnisse des OLAF** prüfen. In diesem Zusammenhang könnte auch analysiert werden, inwieweit es erforderlich ist, die in der Verordnung niedergelegten **Kooperationspflichten** zu überarbeiten, damit diesbezüglich in allen Untersuchungsphasen ein kohärenter und wirksamer Rahmen besteht.

[13] Artikel 24 Absatz 1 des Entwurfs der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.
[14] Artikel 101 Absatz 2 des Entwurfs der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.
[15] Artikel 39 Absatz 4 und Artikel 101 Absatz 4 des Entwurfs der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.
[16] Artikel 101 Absatz 3 des Entwurfs der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Zudem wird sich die Bewertung mit der Frage einer möglichen Präzisierung des Mandats und der Untersuchungswerkzeuge des OLAF im Bereich der **Mehrwertsteuer** sowie mit der Notwendigkeit eines besseren Zugangs zu **Bankkontoinformationen** und den diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten befassen.

Zudem könnten, um die bestehende Lücke in der Verordnung zu beseitigen, neue Bestimmungen über die Verfahrensweise in **Koordinierungsfällen** geprüft werden.

5.3 Sonstige Evaluierungsergebnisse

Zusätzlich zu den oben genannten Aspekten wurden bei der Evaluierung verschiedene Punkte ermittelt, bei denen es sinnvoll wäre, diesbezüglich in der Verordnung weitere Präzisierungen oder Vereinfachungen vorzunehmen, einschlägige Legislativmaßnahmen zu ergreifen oder diese Punkte durch eine verbesserte Anwendung der Verordnung anzugehen.

Insbesondere wird die Kommission der Frage nachgehen, wie den Schwierigkeiten, die in der Praxis durch die unterschiedliche Auslegung der Rolle und des Mandats des **OLAF-Überwachungsausschusses** verursacht werden, besser entgegengewirkt werden kann. Diesbezüglich empfiehlt die Kommission den raschen Abschluss von Arbeitsvereinbarungen zwischen dem OLAF und seinem Überwachungsausschuss.

Nach den Erkenntnissen aus der Evaluierung kommen zudem die in der Verordnung niedergelegten Bestimmungen über die **internen Untersuchungen** (und insbesondere über die Kontrolle von Räumlichkeiten), über die **IT-forensischen Maßnahmen** und über die Informationsübermittlung an **Drittländer und internationale Organisationen** für weitere Präzisierungen in Frage. Denkbar wären zudem gezielte Maßnahmen zur Behebung der erkannten Unstimmigkeiten zwischen den internen und den externen Untersuchungen und zur weiteren Angleichung der einschlägigen Bestimmungen (sofern keine voneinander abweichenden Bestimmungen gerechtfertigt sind).

Zudem könnte die Kommission Maßnahmen prüfen, mit denen eine engere Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU im Hinblick auf eine **frühzeitige Informationsübermittlung vonseiten des OLAF** in Fällen sichergestellt werden kann, in denen es möglicherweise erforderlich ist, anspruchserhaltende Maßnahmen zu ergreifen, und mit denen die bestehenden Diskrepanzen bei den Folgemaßnahmen zu **finanziellen Empfehlungen** verringert werden können.

Die Kommission empfiehlt dem OLAF, interne Maßnahmen zur Sicherstellung einer einheitlichen **Qualität der Abschlussberichte und Empfehlungen** zu ergreifen und zu prüfen, inwieweit die Notwendigkeit besteht, die **OLAF-internen Leitlinien für Untersuchungsverfahren** zu überarbeiten, um etwaige Abweichungen von der Verordnung zu beseitigen.

5.4 Ausblick

An einen etwaigen im Frühjahr 2018 vorgelegten Vorschlag könnte sich im weiteren Verlauf eine weiter reichende Modernisierung des in seinen Kernaspekten noch auf die Errichtung des OLAF im Jahr 1999 (und sogar auf die Zeit davor) zurückgehenden Rahmens für die Untersuchungen des OLAF anschließen. Im Lichte der Erfahrungen, die bei der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der Europäischen Staatsanwaltschaft gewonnen werden, könnten bei dieser Gelegenheit auch tiefer greifende Änderungen in Bezug auf die dem OLAF angesichts der Tendenzen bei den Betrugspraktiken im 21. Jahrhundert zur Verfügung stehenden Werkzeuge in Betracht gezogen werden. Dabei könnten auch andere Aspekte des Rechtsrahmens, die möglicherweise weiterer Überlegungen und Erörterungen

bedürfen, angegangen werden, so insbesondere die Frage des institutionellen Rahmens des OLAF und der Kontrolle der Tätigkeit des Amts. Die Evaluierung hat nicht ergeben, dass eine klare Notwendigkeit besteht, die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung zum jetzigen Zeitpunkt von Grund auf zu überarbeiten. Zudem sei darauf hingewiesen, dass der von der Kommission unterbreitete Vorschlag zur Einsetzung eines Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien[17] noch immer anhängig und vom Legislativorgan nicht weiterbehandelt worden ist. Im Zuge einer möglichen Überarbeitung des geltenden Rechtsrahmens könnten zudem die bei der Evaluierung zutage getretenen größeren Probleme im Zusammenhang mit der Gesamtkohärenz des jenseits der Verordnung Nr. 883/2013 bestehenden Betrugsbekämpfungsrahmens der EU angegangen werden.

[17] COM(2014) 340 final.