Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 26

Kontrollen des

Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

in Griechenland

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Kristina Daroussis

aus Düsseldorf

2006

Mendel Verlag

D 6

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten

Telefon +49 2302 202930

Fax +49 2302 2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN: 3-930670-95-X

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Universitätsstr. 14-16, D-48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de

Gestaltung: KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, D-48155 Münster, Internet: www.KJM.de

© 2006 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, D-58452 Witten

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2005/2006 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als Dissertation angenommen.

Literatur und Rechtsprechung konnten bis zum Dezember 2005 berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, der die Anregung zu diesem Thema gab und die Fertigstellung der Arbeit in vielfältiger Weise gefördert hat. Herrn Prof. Dr. Janbernd Oebbecke danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meinem Freund Christoph danke ich ganz besonders dafür, dass er mich in vielfacher Weise ermutigt, unterstützt und motiviert hat.

Herzlich bedanken möchte ich mich bei meinen Freundinnen für die fachliche Unterstützung, das mühevolle Korrekturlesen des Manuskripts und die moralische Unterstützung.

Mein besonderer Dank gebührt meinen Eltern, denen ich diese Arbeit widme. Ihre uneingeschränkte Förderung meiner Ausbildung und ihre liebevolle Unterstützung hat die Anfertigung der vorliegenden Arbeit erst ermöglicht.

Düsseldorf, im Januar 2006 Kristina Daroussis

Inhaltsübersicht

Seite

Widmung V
Vorwort VII
Inhaltsverzeichnis XI
Literaturverzeichnis XXIX
Abkürzungsverzeichnis XLVII

Einleitung 1

Erster Teil:

Der Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaft durch Kontrollen des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) 3

A. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Art und Umfang) 3

B. Die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen 28

C. Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft 38

D. Die VO Nr. 2185/96, Entstehungsgeschichte und Gemeinschaftskompetenz 58

E. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) 62

Zweiter Teil:

Die Beachtung des nationalen Verfahrensrechts bei der Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 75

A. Der Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96 75

B. Das Verhältnis von europäischem und nationalem Verfahrensrecht (Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96, Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99) ... 86

C. Die Durchführung einer externen Kontrolle nach den Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96 101

D. Sonstige gemeinschaftsrechtliche Verfahrensvorschriften 134

Dritter Teil:

Bindungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) an das griechische Verfahrensrecht bei Vor-Ort-Kontrollen von Wirtschaftsteilnehmern in Griechenland 165

A. Verwaltungsrechtliche oder strafprozessuale Untersuchungen 166

B. Das griechische Verwaltungsrecht 167

C. Die Grundsätze des Strafrechts 245

D. Kontrollbehörden, deren Aufgabe der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist 267

E. Die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zum Zwecke der Betrugsbekämpfung durch die genannten Behörden 291

Vierter Teil:

Gesamtergebnis 367

Inhaltsverzeichnis

Seite

Widmung V
Vorwort VII
Inhaltsübersicht IX
Literaturverzeichnis XXIX
Abkürzungsverzeichnis XLVII

Einleitung 1

Erster Teil:

Der Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaft durch Kontrollen des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) 3

A. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Art und Umfang) ... 3
I. Das Finanzsystem der EU 4
II. Die Einnahmen der Gemeinschaft 5
1. Eigenmittel 6
a) Die geschichtliche Entwicklung des Finanzsystems der EU (vom System der Finanzbeiträge zum Eigenmittelsystem) 6
b) Die traditionellen Eigenmittel 11
aa) Von den Agrarabschöpfungen zu den Agrarzöllen 12
bb) Zuckerabgaben 13
cc) Zölle 13
c) Mehrwertsteuereigenmittel 14
d) Bruttosozialprodukteigenmittel 15
e) Reformvorschläge für das Eigenmittelsystem 16
2. Sonstige Einnahmen 17
III. Die Ausgaben der Gemeinschaft 18
1. Die Agrarausgaben 20
2. Die Strukturpolitiken der Gemeinschaft 23
3. Ausgaben für interne Politikbereiche 24

4. Ausgaben für externe Politikbereiche 25
5. Verwaltungsausgaben 25
6. Reserven 26
IV. Die Größenordnung des Gemeinschaftshaushalts 26
1. Die finanzielle Vorausschau von 2000-2006 26
2. Der EU-Haushalt für 2005 27
3. Ausblick 28

B. Die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen 28
I. Arten der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen/Begriffsbestimmungen 29
1. Begriff der Betrügereien 29
2. Begriff der Unregelmäßigkeit 30
3. Der Begriff des Betruges 32
4. Zwischenergebnis 32
II. Akteure und Bereiche der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen 33
1. Natürliche und juristische Personen 33
a) Hinterziehung von Abgaben bei der Einfuhr von Waren in die EU 33
b) Erschleichung von Subventionen bei der Ausfuhr von Waren in Drittländer 34
c) Hinterziehung von Abgaben und Erschleichung von Subventionen und Beihilfen innerhalb der EU 34
d) Erlangung von Strukturfondmitteln 35
e) Manipulationen bei der Mehrwertsteuer 35
2. Mitgliedstaaten 35
3. Gemeinschaft und Gemeinschaftsbedienstete 36
III. Ursachen und Folgen der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen 36

C. Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft 38
I. Finanzkontrolle 39
II. Betrugsbekämpfung 40
1. Überblick über die Entwicklung der Betrugsbekämpfung 40
a) Das Corpus Juris 43
b) Der Europäische Staatsanwalt 46

2. Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung ... 48
a) Kontrollen ... 48
aa) Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft ... 49
bb) Kontrollen durch die Mitgliedstaaten ... 49
cc) Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch die Kommission ... 51
b) Sanktionen ... 52
aa) Ausgleichsmaßnahmen ... 53
bb) Verwaltungssanktionen ... 53
aaa) Die Schwarze Liste ... 54
bbb) Die VO Nr. 2988/95 ... 55
ccc) Kompetenz der Gemeinschaft zur Festlegung von Sanktionen ... 56
cc) Strafsanktionen ... 57

D. Die VO Nr. 2185/96, Entstehungsgeschichte und Gemeinschaftskompetenz ... 58
I. Entstehungsgeschichte der VO Nr. 2185/96 ... 59
II. Gemeinschaftskompetenz zum Erlass der Verordnung ... 60
1. Art. 308 EGV und Art. 280 EGV als Ermächtigungsgrundlage ... 60
2. Gefahr der Aushebelung des Vollzugssystems zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ... 61

E. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ... 62
I. Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des Amtes ... 63
1. Der Errichtungsbeschluss ... 63
2. Die OLAF-Verordnungen ... 64
3. Die interinstitutionelle Vereinbarung ... 64
II. Tätigkeit des Amtes ... 65
1. Sammlung und Auswertung operativer Informationen ... 65
2. Administrative Untersuchungen nach den Verordnungen Nr. 1073/ 99 und Nr. 1074/99 ... 66
a) Phasen der Untersuchung ... 66
b) Externe und interne Untersuchungen, der Verweis auf die VO Nr. 2186/96 ... 67
aa) Sektorspezifische externe administrativen Untersuchungen ... 68

bb) Externe administrative Untersuchungen; Verhältnis der Regelungen der Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96 zueinander ... 68
cc) Interne administrative Untersuchungen ... 69
3. Koordinierung und Unterstützung der mitgliedstaatlichen Tätigkeiten ... 70
4. Folgemaßnahmen ... 70
5. Konzeption und Gesetzgebungsvorbereitung ... 71
III. Probleme bei der Einrichtung des Amtes ... 71
1. Klage von Abgeordneten gegen das EP ... 71
2. Klage der Kommission gegen die Europäische Zentralbank (EZB) und die Europäische Investitionsbank (EIB) ... 72
3. Gründe für den Widerstand ... 72

Zweiter Teil:

Die Beachtung des nationalen Verfahrensrechts bei der Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 ... 75

A. Der Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96 ... 75
I. Sachlicher Anwendungsbereich (Art. 1 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96) ... 75
1. Kontrollen und Überprüfungen ... 76
2. Vor Ort ... 76
3. Administrativ ... 76
4. Zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ... 76
5. Unregelmäßigkeiten ... 76
a) Wirtschaftsteilnehmer ... 77
b) Handeln oder Unterlassen ... 77
c) Bewirkt hat oder haben würde ... 78
d) Durch Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen ... 78
aa) Traditionelle Eigenmittel ... 78
bb) Bruttosozialproduktеigenmittel ... 78
cc) Mehrwertsteuereigenmittel ... 79
e) Ungerechtfertigte Ausgaben ... 80

II. Persönlicher Anwendungsbereich (Art. 5 UA 1, UA 3 VO Nr. 2185/96) 80
III. Beschränkungen des Anwendungsbereichs der VO Nr. 2185/96 81
1. Grenzen des Anwendungsbereichs, die sich aus der VO selbst ergeben 81
a) Die spezifischen Anwendungsvoraussetzungen in Art. 2 VO Nr. 2185/96 82
b) Die begründete Annahme des Bestehens einer Unregelmäßigkeit gem. Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 83
c) Grenzen des Anwendungsbereichs durch das Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit 84
2. Das Verhältnis zu den sektoralen Verordnungen 85

B. Das Verhältnis von europäischem und nationalem Verfahrensrecht (Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96, Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99) 86
I. Das geltende Gemeinschaftsrecht 87
1. Der Begriff des Gemeinschaftsrechts 87
2. Das Verwaltungsverfahrensrecht der EG 88
II. Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts 89
1. Grundsatz: Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts 89
2. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts 90
a) Der indirekte Vollzug 90
aa) Allgemeine Grenzen der Anwendung des nationalen Rechts beim indirekten Vollzug 92
aaa) Effizienzgebot 92
bbb) Diskriminierungsverbot 92
bb) Geltung der allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts beim indirekten Vollzug 93
aaa) Vorrang der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze 93
bbb) Inhalt der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze 94
ccc) Grundsätze des Gemeinschaftsrecht als Mindestschutzstandard für das nationale Recht 94
b) Der direkte Vollzug 97
III. Verhältnis des nationalen zum europäischen Recht bei der Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 durch das OLAF .. 98

1. Vergleichbarkeit mit dem indirekten Vollzug und Verhältnis des nationalen Rechts zu den sich aus den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 ergebenden Regelungen 99
2. Terminologie 101

C. Die Durchführung einer externen Kontrolle nach den Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96 101

I. Die Vorbereitung der Kontrolle 102
1. Auswahl der Fälle 102
2. Einleitung der Untersuchungen 103
3. Unterrichtungspflicht der OLAF-Kontrolleure, Vorbereitung der Kontrolle 103

II. Durchführung der Kontrollen und Untersuchungen 103
1. Beteiligung der mitgliedstaatlichen Behörden an der Durchführung der Kontrollen 104
a) Kommissionskontrollen, Art. 4 UA 1 VO Nr. 2185/96 104
b) Gemeinsame Kontrollen, Art. 4 UA 2 VO Nr. 2185/96 104
2. Schriftliche Ermächtigung und Auftrag 105
3. Verfahrensvorschriften gem. Art. 6 Abs. 1 UA 3 der VO Nr. 2185/96 105
4. Befugnisse der Kontrolleure und Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten 106
a) Zugang zu Räumlichkeiten, Kontrollrechte, Art. 5 UA 2 VO Nr. 2185/96 106
b) Kontrollen und Überprüfungen bei anderen betroffenen Wirtschaftsteilnehmern, Art. 5 UA 3 VO 107
c) Zugang zu Informationen Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 108
aa) Enge Auslegung nach dem Wortsinn 108
bb) Teleologische Auslegung 108
d) Einzelheiten zu den Befugnissen 110
aa) Betretungsrecht 110
bb) Durchsuchungsrecht 111
cc) Anspruch auf Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen 113
dd) Kontrollobjekte, Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 113
ee) Die Befugnis, Kopien zu erstellen 114

e) Materielle Kontrollmittel, Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 ... 114
aa) Verweis auf Befugnisse ... 114
bb) Technische Hilfsmittel ... 114
f) Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten ... 115
g) Sicherungsmaßnahmen und Zwangsbefugnisse, Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 VO Nr. 2185/96 ... 116
5. Umfang und Schranken der Kontrollbefugnisse, Rechte der Wirtschaftsteilnehmer ... 117
a) Verbot von Doppelkontrollen ... 117
b) Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten ... 118
aa) Parallele Verfahren ... 119
bb) Auftreten eines Verdachts auf Begehung einer Straftat während der Kontrolle ... 120
c) Verfahrensgarantien ... 120
6. Die Unterstützungsverpflichtung der Mitgliedstaaten ... 121
a) Sicherungsmaßnahmen, Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 ... 122
b) Widersetzen der Wirtschaftsbeteiligten, Art. 9 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96 ... 123
III. Schutz der Informationen und Folgemaßnahmen ... 124
1. Schutz der eingeholten Informationen ... 124
a) Amtsverschwiegenheit, Art. 8 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96 ... 124
aa) Primärrechtliche Regelung des Amtsgeheimnisses ... 125
bb) Verweis auf die nationalen Vorschriften ... 127
cc) Die Geheimhaltungspflicht nach der VO Nr. 1073/99 ... 128
b) Schutz personenbezogener Daten, Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96, Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ... 128
2. Verwendung eingeholter Informationen ... 130
a) Mitteilungspflicht, Art. 8 Abs. 2 S. 1 VO Nr. 2185/96 ... 130
b) Erstellung der Kontroll- und Überprüfungsberichte, Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 2185/96, Art. 9 Abs. 1, 2, 3 VO Nr. 1073/99 ... 130
aa) Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen verfahrens-technischen Erfordernisse ... 131
bb) Gegenzeichnung der mitgliedstaatlichen Kontrolleure ... 131
cc) Beifügung von Beweisstücken und Unterlagen ... 132

c) Verwendung der Kontroll- und Überprüfungsberichte gem. Art. 8 Abs. 3 S. 3 der VO Nr. 2185/96 133
d) Übermittlung des Kontroll- und Untersuchungsberichts an die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden 133

D. Sonstige gemeinschaftsrechtliche Verfahrensvorschriften..... 134
I. Primärrechtliche Verfahrensvorschriften 134
1. Gemeinschaftsrechtliche Handlungsform..... 135
2. Begründungspflicht 135
3. Geheimhaltungspflicht..... 136
4. Allgemeines Auskunfts- und Nachprüfungsrecht 137
5. Allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten..... 138
II. Allgemeine Rechtsgrundsätze..... 140
1. Allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens..... 141
a) Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung 141
b) Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes..... 142
c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 143
d) Grundsatz der Gleichbehandlung 143
e) Grundsatz der ermessensfehlerfreien Verwaltung..... 144
f) Grundsatz des rechtlichen Gehörs 145
g) Ne-bis-in-idem-Grundsatz 145
h) Untersuchungsgrundsatz, Ermittlungsrechte der Kommission..... 145
i) Verteidigungsrechte der Wirtschaftsteilnehmer 146
aa) Recht auf Äußerung bzw. Anhörungsrecht..... 148
aaa) Art und Umfang des Anhörungsrechts..... 148
bbb) Die Mitteilung der Beschwerdepunkte und die Ausübung des Anhörungsrechts..... 149
ccc) Grenzen des Anhörungsrechts 151
(1) Gefährdung des Entscheidungszwecks 151
(2) Maßnahmen zur Beweiserhebung..... 152
(3) Unmöglichkeit der Gewährung..... 153
(4) Antrag des Betroffenen 153
bb) Recht auf Akteneinsicht..... 153
cc) Recht auf anwaltlichen Beistand..... 154

dd) Der Schutz der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz..... 154
ee) Auskunftsverweigerungsrecht zum Schutz vor Selbstbezichtigung 155
ff) Beweisverwertungsverbote 157
2. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung 158
3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union 160
4. Die Europäische Verfassung 161
5. Der Schutz durch die EMRK 162

Dritter Teil:

Bindungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) an das griechische Verfahrensrecht bei Vor-Ort-Kontrollen von Wirtschaftsteilnehmern in Griechenland 165

A. Verwaltungsrechtliche oder strafprozessuale Untersuchungen .. 166

B. Das griechische Verwaltungsrecht 167

I. Einführung in das griechische Verwaltungsrecht 168
1. Umfang und Begriff der öffentlichen Verwaltung 168
2. Das Gesetz Nr. 2690/1999 (Verwaltungsverfahrensgesetz) 168
3. Die Handlungsformen der Verwaltung 170
a) Der Verwaltungsakt 171
b) Präsidialverordnungen und durch andere Verwaltungsorgane erlassene Rechtsverordnungen 172
aa) Die außerordentliche Präsidialverordnung 172
bb) Die gesetzliche Ermächtigung der Verwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen 173
cc) Probleme bei der quasi-legislativen Tätigkeit der Verwaltung .. 174
c) Die Richtlinien 175
d) Der öffentlich-rechtliche Vertrag 175

II. Das griechische Ordnungsrecht, der Beginn der Strafverfolgung 176
1. Organe zum Schutz der öffentlichen Ordnung 177
a) Polizei im verwaltungstechnischen und gerichtstechnischen Sinne 177
aa) Die Verwaltungspolizei 178
aaa) Sonderverwaltungspolizei 178

bbb) Allgemeine Verwaltungspolizei (ELAS) 178
bb) Die Gerichtspolizei 179
cc) Befugnisse der Verwaltungspolizei und der Gerichtspolizei 180
b) Konsequenzen für das OLAF-Verfahren 181
2. Der Beginn der Strafverfolgung 182
a) Das Untersuchungsverfahren (anakrisis) 182
aa) Die präliminäre Untersuchung 182
aaa) Die Befugnisse der die präliminäre Untersuchung durchführenden Beamten 184
bbb) Beschuldigtenrechte auch bei der präliminären Untersuchung? 185
bb) Das Ermittlungsverfahren 187
cc) Die (Haupt-)Untersuchung 188
dd) Die sog. polizeiliche Untersuchung 188
b) Ergebnis 189
3. Konsequenzen für das OLAF-Verfahren 190
III. Allgemeine Verfahrensgrundsätze des griechischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes 191
1. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 192
2. Schutz des öffentlichen Interesses 193
3. Grundsatz des rechtzeitigen Handelns 193
4. Grundsatz der vorherigen Anhörung 194
5. Grundsatz des guten Glaubens oder des Vertrauensschutzes 194
6. Begründungspflicht, Unschuldsvermutung, Grundsatz der Freiheitsvermutung 195
7. Der Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit 195
8. Schutz der Wohnung vor verwaltungsrechtlichen Eingriffen 196
9. Unverletzlichkeit der privaten und familiären Sphäre 198
10. Geltung für OLAF 198
IV. Das verwaltungsrechtliche Beweisverfahren und seine Beschränkungen 199
1. Grundsätze und Beschränkungen des Beweisverfahrens 201
a) Grundsätze 201
b) Beschränkungen, Verteidigungsrechte 202

aa) Zeugnisverweigerungsrechte bei Verwandtschafts-beziehungen 202
bb) Geständnis und Auskunftsverweigerungsrechte des Betroffenen 203
cc) Allgemeine Haftungsbeziehungen 204
dd) Die Unschuldsvermutung 204
ee) Geltung der o.g. Regelungen für das OLAF-Verfahren 204
ff) Das Anhörungsrecht 204
aaa) Voraussetzungen 205
bbb) Das Anhörungsrecht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz 205
ccc) Ausnahmen 206
ddd) Geltung für OLAF 207
gg) Der Zugang zu verwaltungsrechtlichen Dokumenten 208
aaa) Voraussetzungen und Verfahren zur Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten 208
bbb) Geltung für OLAF 212
2. Die Beweismittel 213
a) Beweismittel mit zwingender Beweiskraft 213
aa) Öffentliche Urkunden 213
bb) Geltung für OLAF 215
cc) Die Erklärungen des Betroffenen 216
aaa) Die Verantwortungserklärungen 216
bbb) Die eidesstattliche Erklärung 218
ccc) Geltung für das OLAF-Verfahren 218
b) Freie Bewertung von Beweismitteln durch die Verwaltung 218
aa) Zeugenaussagen und Sachverständigengutachten 218
bb) Kontrolle, Durchsuchung und Augenschein 219
aaa) Die Beweisgewinnung 219
(1) Betretungsrecht, freier Zugang 219
(2) Informierung des Verantwortlichen 219
(3) Augenschein 220
(4) Durchsuchung im Rahmen des verwaltungs-rechtlichen Beweisverfahrens 220
(5) Geltung für OLAF 222

bbb) Die Bewertung und Bestätigung des sanktionsbewehrten Verhaltens 223
ccc) Anhörungsrecht und Begründungspflicht 223
(1) Die Begründungspflicht im griechischen Recht 223
(2) Geltung für OLAF 225
c) Beweisverwertungsverbote 226
d) Geltung für OLAF 226
V. Der Geheimnisschutz 227
1. Das Amtsgeheimnis 227
a) Das Amtsgeheimnis im griechischen Recht 228
b) Geltung für OLAF-Kontrolleure 229
2. Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts und das Briefgeheimnis 229
a) Die Korrespondenz des Rechtsanwalts mit seinem Mandanten 230
b) Geltung für OLAF 231
3. Weiterer Geheimnisschutz 231
a) Das Bankgeheimnis 231
b) Das Steuergeheimnis 232
c) Geltung für OLAF 233
VI. Der Schutz der personenbezogenen Daten 234
1. Die materiellen Voraussetzungen der Verwertung personenbezogener Daten 235
2. Die Rechte des Einzelnen 236
3. Die Behörde zum Schutz von personenbezogenen Daten 237
4. Geltung für OLAF 238
VII. Die Verwertung der Kontrollprotokolle im Verwaltungsprozess 239
1. Das Beweisverfahren vor dem Verwaltungsgericht 239
2. Die Urkunde als Beweismittel vor dem Verwaltungsgericht 240
3. Die Beweiskraft von öffentlichen Urkunden 241
4. Die Beweiskraft des Kontrollprotokolls im verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren 242
5. Abschriften 244
6. Auswirkungen auf die OLAF-Kontrollen 245

C. Die Grundsätze des Strafrechts 245
I. Grundsätze der strafprozessualen Untersuchung (anakrisis) 246

1. Der Grundsatz des Schutzes der Menschenwürde im Untersuchungsverfahren ... 246
2. Die Unschuldsvermutung im Untersuchungsverfahren ... 247
3. Die Rechte des Beschuldigten/Angeklagten ... 248

II. Die Beweismittel ... 250
1. Die Indizien ... 250
2. Der Augenschein ... 250
3. Der Sachverständigenbeweis ... 250
4. Das Geständnis, die Vernehmung des Angeklagten ... 251
5. Der Zeugenbeweis und seine Beschränkungen ... 251
6. Der Urkundsbeweis ... 252
7. Beweisverwertungsverbote ... 253

III. Die verschiedenen Untersuchungshandlungen ... 254
1. Die Durchführung der Augenscheineinnahme ... 255
2. Die Erstellung eines Gutachtens durch Sachverständige ... 255
3. Die Nachforschungshandlung ... 256
a) Die Durchsuchung der Wohnung im Strafprozess unter der Berücksichtigung des Art. 9 der Verfassung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ... 257
b) Durchsuchung der Wohnung tagsüber und zur Nachtzeit ... 260
c) Durchsuchungsverbot bei Rechtsanwälten ... 261
d) Durchsuchungsprotokoll ... 262
4. Die Beschlagnahme ... 263
a) Beschlagnahmen bei Kreditinstituten ... 263
b) Die Verpflichtung, Schriftstücke zu übergeben ... 264
c) Anfertigung von Kopien der beschlagnahmten Schriftstücke ... 264
d) Versiegelung ... 265
5. Die Zeugenvernehmung ... 265
6. Weitere Untersuchungshandlungen ... 266
7. Verbotene Untersuchungsmethoden ... 266

D. Kontrollbehörden, deren Aufgabe der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist ... 267

I. Behörden zum Schutz der traditionellen Eigenmittel ... 268
1. Die Abteilung 33 des Finanzministeriums ... 269

2. Der griechische Zoll 269
3. EL.Y.T. 270
4. Das Zollinformationssystem (O.P.S.T.) 272
II. Behörden, die Kontrollen im Bereich der Agrarausgaben (EAGFL-Fond Abteilung Garantie) vornehmen 272
1. OPILOG 273
2. OPEKEPE 274
3. OPEGEP 277
4. Die Dienststelle zur Kontrolle von Ausgaben des EAGFL-Fonds, Abteilung Garantie 278
III. Behörden, die Kontrollen im Bereich des Dritten gemeinschaftlichen Förderkonzeptes vornehmen 280
1. Kontrollen der Verwaltungsstellen der operationellen Programme (Kontrollen auf der ersten Ebene) 281
2. Kontrollen der Zahlstelle (Kontrollen auf der zweiten Ebene) 283
3. Kontrollen der Kommission für Finanzkontrolle (Kontrollen auf der dritten Ebene) 284
IV. Die Behörde zur Verfolgung von Wirtschaftsdelikten (das SDOE) .. 285
1. Rechtliche Grundlagen 286
2. Zuständigkeit und Aufgaben des SDOE 286
V. Die staatliche Haushalts- und Finanzkontrolle 287
1. YDE 288
2. Oikonomiki Epitheorisi (Finanzinspektion) 289
3. Dimosies Oikonomikes Ypiresies (DOY) 290
VI. Der strafrechtliche Schutz der EU-Finanzen 290

E. Die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zum Zwecke der Betrugsbekämpfung durch die genannten Behörden 291

I. Vor-Ort-Kontrollen des Zoll zum Schutze der traditionellen Eigenmittel 293
1. Die zollrechtlichen Kontrollbefugnisse 293
a) Kontrollbefugnisse der griechischen Zollbehörden nach dem griechischen Zollkodex 293
b) Kontrollbefugnisse aus dem p.d. 127/1989 294
c) Die Aufgaben der Zollbediensteten (interner und externer Dienst) 295

d) Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF in Griechenland ... 296
2. Das Verfahren bei der Einfuhr und Ausfuhr von Gütern ... 298
a) Abgabe der Zollinhaltserklärung ... 298
b) Besichtigung des Schiffes ... 299
c) Die übrigen Transporte ... 301
d) Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF in Griechenland ... 301
3. Die zollrechtliche Überwachung von Gütern ... 302
4. Bußgelder und Strafen ... 304
5. Sicherungsmittel und verwaltungsrechtliche Sanktionen ... 305
6. Spezielle Verbrauchssteuern, Autosteuern ... 305
7. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF in Griechenland ... 306
II. Auditkontrollen der EL.Y.T. bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ... 306
1. Begriffsdefinitionen und Verfahren ... 307
2. Der Kontrollauftrag ... 308
3. Verpflichtungen und Befugnisse der Kontrolleure ... 309
4. Das vorläufige Kontrollprotokoll ... 311
5. Das abschließende Protokoll (der Ergebnisbericht) ... 312
6. Die Angelegenheiten ... 313
7. Konsequenzen für das OLAF-Verfahren ... 313
a) Kontrollauftrag ... 314
b) Befugnisse ... 314
c) Sicherung des Beweismaterials und Durchführung von Zwangsmaßnahmen ... 315
d) Kontrollprotokoll ... 316
IV. Vor-Ort-Kontrollen zum Schutz der Mittel des EAGFL-Fonds ... 317
1. Kontrollarten ... 317
2. Örtliche und nachträgliche Kontrollen ... 318
3. Inhalt und Form des Kontrollprotokolls ... 319
4. Befugnisse der Kontrolleure des OPEKEPE bei der Durchführung örtlicher Kontrollen ... 321
5. Geltung für OLAF ... 322

a) Befugnisse ... 322
b) Zwangsmaßnahmen ... 323
c) Das Kontrollprotokoll ... 323
d) Anhörungsrecht ... 324
IV. Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der Mittel des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes ... 324
1. Allgemeine Begriffe, Verfahren und Methoden der Kontrolle des Dritten gemeinschaftlichen Förderkonzepts ... 325
a) Der rechtliche Rahmen ... 325
b) Begriff, Ziel und Objekt der Kontrollen ... 326
c) Kontrollarten im Rahmen des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes ... 328
2. Kontrollmethoden der verschiedenen Kontrollebenen, Kontrollarten, Kontrollabschnitte ... 328
a) Die Kontrollen auf der ersten Ebene ... 328
aa) Das Stadium der Vorplanung ... 329
bb) Das Stadium der Planung ... 329
cc) Das Stadium der Durchführung der örtlichen Kontrolle ... 329
dd) Das Stadium der Erstellung des Kontrollprotokolls ... 332
aaa) Anforderungen an das Kontrollprotokoll ... 332
bbb) Aufbau des Kontrollprotokolls ... 333
ee) Stadium nach der Kontrolle – Verfolgung der durch die Kontrolle aufgedeckten Störungen – Abfassung der Empfehlung für die erforderlichen Korrekturen ... 334
b) Die Kontrolle auf der zweiten Ebene ... 334
c) Die Kontrollen auf der dritten Ebene ... 335
3. Das Verhalten der Kontrolleure während der Durchführung der Kontrolle ... 336
4. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF ... 337
a) Befugnisse und Verpflichtungen des OLAF ... 338
b) Das Kontrollprotokoll ... 339
c) Verdacht der Begehung einer Straftat ... 340
V. Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch die YDE ... 340
1. Bedeutung und Objekt der Vor-Ort-Kontrollen durch die YDE ... 340
2. Zuständige Organe ... 341

3. Kontrollprotokoll 341
4. Durchführung einer Kontrolle durch die Finanzinspektoren nach Art. 2 Abs. 6 und 7 Gesetz Nr. 2343/95 342
5. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF im Bereich der Strukturfonds 343

VI. Vor-Ort-Kontrollen der SDOE-Behörde bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft 345

1. Aufgaben des SDOE nach Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 2343/1995 345
2. Allgemeine Befugnisse des SDOE (Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2343/1995) 346
3. Zugang zu Informationen und Ermittlungsbefugnisse 346
   a) Zugang zu Informationen und Geheimhaltungspflicht, Behinderung und Irreführung der SDOE-Beamten (Art 2 Abs. 6 Gesetz Nr. 2343/1995) 347
   b) Ermittlungshandlungen, Durchsuchung von Geschäftsstellen 347
4. Analyse der Befugnisse des SDOE 348
   a) Umfang und Befugnisse bei repressiven Untersuchungen des SDOE 348
   b) Umfang und Befugnisse bei präventiven Untersuchungen des SDOE 349
   c) Voraussetzungen der verwaltungsrechtlichen und strafprozessualen Untersuchungen 350
   d) Folgen der Qualifizierung einer Untersuchung als verwaltungsrechtlich oder strafprozessual 351
5. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF 352
   a) Befugnisse nach Art. 4 Abs. 3 Gesetz Nr. 2343/1995 352
      aa) Kontrolle von Transportmitteln, Betriebsstätten, Lagern und sonstigen Örtlichkeiten 352
      bb) Verwaltungsrechtliches Durchsuchungsrecht 353
      cc) Ermittlungsbefugnisse aus dem Strafprozesskodex 354
   b) Befugnisse nach Art. 2 Abs. 6 und 7 Gesetz Nr. 2343/1995 354
6. Die Präsidialdekrete Nr. 218/1996 und 154/1997 354
   a) Aufbau der SDOE-Behörde 354
   b) Die Abteilung für spezielle Kontrollen und Untersuchungen (Art. 19) 356

c) Die Einsatzabteilungen (Art. 20) 356
aa) Vorbereitungshandlungen, Kontrollauftrag 357
bb) Geltung für OLAF 358
d) Maßnahmen zur Beweissicherung 359
aa) Durchsicht 359
bb) Beschlagnahme von amtlichen und nicht amtlichen Dokumenten und Datenträgern 359
cc) Beschlagnahmen von Waren, Vermögensgegenständen und anderen Objekten 360
dd) Beschlagnahmeprotokoll, Beschlagnahmeverfahren, Weigerung durch den Kontrollierten 360
ee) Rückgabe der beschlagnahmten Gegenstände 361
ff) Festnahmen, Verhöre, Durchsuchungen, sonstige Ermittlungshandlungen 362
gg) Konsequenzen für das Verfahren des OLAF 362
aaa) Durchsicht 362
bbb) Beschlagnahme 363
ccc) Strafprozessuale Ermittlungshandlungen 364
e) Kontrollnotiz 364
f) Kontrollprotokoll 365
g) Inhalt des Kontrollprotokolls 365
h) Konsequenzen für OLAF 366

Vierter Teil:
Gesamtergebnis 367

Literaturverzeichnis

Kommentare

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, Neuwied, 1999, zit.: Bearbeiter in: Calliess/Ruffert, Art., Rn.

Dorsch, Eberhard/Bille, Peter/Baußen, Rainer, Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, Kommentar Zollrecht, Loseblattsammlung, 75. Ergänzungslieferung, Stand: November 1999, zit.: Bearbeiter in: Dorsch, Zollrecht, Band III, Rn.

Ehlermann, Claus-Dieter, Handbuch des Europäischen Rechts, Systematische Sammlung mit Erläuterungen, 429. Lieferung, Juli 2002, Baden-Baden, zit.: Bearbeiter in: Handbuch des Europäischen Rechts, Art., Rn.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Loseblattsammlung, 22. Ergänzungslieferung, Stand: August 2003, München, zit.: Bearbeiter in: Grabitz/Hilf, Art., Rn.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Loseblattsammlung, 14. Ergänzungslieferung, Stand: Oktober 1999, Art. 137-248, Altband II – München, zit.: Bearbeiter in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art., Rn.

Groeben, Hans von der/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 1-5, 5. Auflage, Baden-Baden, 1997, zit.: Bearbeiter in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV, Art., Rn.

Immenga, Ulrich/Mestmäcker Ernst-Joachim, EG-Wettbewerbsrecht, Kommentar, Band I, II, München, 1997, zit.: Bearbeiter in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art., VO, Rn.

Schröter, Helmuth/Jakob, Thinam/Mederer, Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, 1. Auflage, Baden-Baden, 2003, zit.: Bearbeiter in: Schröter/Jakob/Mederer, Europäisches Wettbewerbsrecht, S.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden, 2000, zit.: Bearbeiter in: Schwarze, EU-Kommentar, Art., Rn.

Lehrbücher, Monographien

Alatsa, Ilia P., I Proanakrisi, Athina, Komotini, 1998, zit.: Alatsa, Das Ermittlungsverfahren, S.

Anastopoulos, I. D., Forologiko Dikaio, Athina, Komothini, 1992, zit.: Anastopoulos, Steuerrecht, S.

*Androulakis, Nik. K., T*hemeliodeis ennoies tis poinikis dikis, Athina, Thessaloniki, 1994, zit.: Androulakis, Die grundlegende Bedeutung des Strafverfahrens, S.

Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen, Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden, 1993, zit.: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, S.

Beyer, Ulrich/Oehme, Carsten/Karmrodt, Friederike, Der Einfluss der Europäischen Grundrechtcharta auf die Verfahrensgarantien, Heft 34 der Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg November 2004, zit.: Beyer/Oehme/Karmrodt, S.

Biehl, Dieter/Winter, Horst, Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell, Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Gütersloh 1990, zit.: Biehl/Winter, Europa finanzieren, S.

Birk, Dieter (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, Berlin, 1995, zit.: Verfasser in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S.

Bongartz, Matthias (Hrsg.), Europa im Wandel, Rechtsfragen aus Lehre und Forschung des Fachbereichs Finanzen der Fachhochschule des Bundes zum Europäischen Integrationsprozess, Köln, 2000, zit.: Bearbeiter in: Bongartz, Europa im Wandel, S.

Böse, Martin, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, München, 1996, zit.: Böse, Strafen und Sanktionen, S.

Dauses, Manfred. A., Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München, Loseblattsammlung, Ergänzungslieferung April 2003, zit.: Bearbeiter in: Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Buchstabe, Rn.

Dagtoglou, P. D, Syntagmatiko Dikaio, Athina, Komotini, 1991, zit.: Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn.

Ehlers, Dirk/Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, Münster, 1998, zit.: Bearbeiter in: Ehlers/Wolffgang, S.

Gerontas Apostolos, Das griechische Verwaltungsrecht, Kehl, Straßburg, Arlington, 1993, zit.: Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S.

Gerontas, Athanasios I. Psaltis, Dimosionomiko Dikaio, Athina, Komothini, 1998, zit.: Gerontas, Finanzrecht, S.

*Gesiou-Faltsy, Pelagia, D*ikaio Apodeixeos, Athina, Thessaloniki, 1986, zit.: Gesiou-Faltsy, Beweisrecht, S.

Hanebuth, Klaus, Das Auskunftsrecht im europäischen Wirtschaftsrecht, Rechtsgrundlagen und Handhabung, Baden-Baden, 1967, zit.: Hanebuth, Das Auskunftsrecht im europäischen Wirtschaftsrecht, S.

Häde, Ulrich, Finanzausgleich, Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen, 1996, zit.: Häde, Finanzausgleich, S.

Henke, Reginald (Hrsg.), Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, Tagungsband des 11. Europäischen Zollrechtstags des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (EFA) am 10. und 11.6.1999 in Mannheim, Köln, 1999, zit.: Verfasser in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S.

*Kadelbach, Stefan, A*llgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluss, Tübingen, 1999 (Habil.-Schrift Universität Frankfurt/Main, 1996), zit.: Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht, S.

Karakosta, Jianni, Mich., Dikaio Astinomias, Athina, 1987, zit.: Karakosta, Polizeirecht, S.

Karras, Arjiriou, Poiniko Dikonomiko Dikaio, Athina, Komothini, 1998, zit.: Karras, Strafverfahrensrecht, Rn.

Kreuzer, Karl F./Scheuing, Dieter H./Sieber, Ulrich (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der europäischen Union, Baden-Baden, 1997, zit.: Verfasser in: K/Sch/S, Europäisierung, S.

Kypraiou, Mich. G., Forologiki elegktiki diadikasia, Athina, 1963, zit.: Kypraiou, Kontrolltätigkeit im Steuerrecht, S.

Lazaratos, Panos, To dikaioma akroasis sti dioikitiki diadikasia, Athina, Komothini, 1992, zit.: Lazaratos, Das Anhörungsrecht, S.

Lange, Knut Werner (Hrsg.), Handbuch zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Heidelberg, 2001, zit.: Verfasser, in: Lange, Handbuch zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Kap. §, Rn.

Lecheler, Helmut, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin, 1971, zit.: Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, S.

Markantonatou-Skaltsa, Andromachi, I Prostasia tou Dioikoumenou, Athina, Komotini, 2000, zit.: Markantonatou-Skaltsa, Der Schutz des Verwaltungsunterworfenen, S.

Messal, Rüdiger, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 1991, zit.: Messal, Eigenmittelsystem, S.

Papadamakis, Adam Ch., Poiniki Dikonomia, I domi tis poinikis dikis, Athen, Thessaloniki, 2004, zit.: Papadamakis, Strafverfahren, S.

Pache, Eckhard, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Berlin, 1994, zit.: Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S.

Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Integration, 2. Auflage Wien, 1996, zit.: Röttinger/Weyringer, Handbuch der Europäischen Integration, S.

Schwarze, Jürgen, Europäisches Verwaltungsrecht – Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Bd. I, II, Baden-Baden, 1988, zit.: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band, S.

Schweitzer, Michael (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, Wien, 1991, zit.: Verfasser in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S.

Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar, Übungsbuch zum Europarecht und Völkerrecht, München, Florenz, 1994, zit.: Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn.

Soldatou, Dimitriou, Kodikas Dioikitikis Diadikasias, Thessaloniki, 2000, zit.: Soldatou, Das Verwaltungsverfahrensgesetz, S.

Strasser, Daniel, Die Finanzen Europas, 7. Auflage, 1991, zit.: Strasser, Die Finanzen Europas, S.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 5. völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2001, zit.: Streinz, Europarecht, Rn.

Streinz, Rudolf/Dannecker, Gerhard/Sieber, Ulrich/Ritter, Markus (Hrsg.), Die Kontrolle der Anwendung des europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, Bayreuth, 1998, zit.: Verfasser in: S/D/S/R, Kontrolle, S.

Tachos, Anastasios. I., Dikaio tis Dimosias Taxis, Athina, Thessaloniki, 1990, zit.: Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S.

ders., Elliniko dioikitiko dikaio, Athina, Thessaloniki, 2000, zit.: Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S.

Triantafyllou, Giorgos Nik., I rythmisi kai i leitourgia ton erevnon kata ton KPS, Athina, Komothini, 1993, zit.: Triantafyllou, Die Regelung und die Funktion der Nachforschungshandlungen nach dem StPK, S.

Witte, Peter/Wolffgang, Hans-Michael, Lehrbuch des europäischen Zollrechts, 4. Auflage, Berlin, 2003, zit.: Verfasser in: Witte/Wolffgang, Europ. ZollR, S.

Gedenkschriften, Dissertationen

Billwiller, Christoph, Die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Rahmen von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Portugal, Dissertation Universität Münster, 2002, zit.: Billwiller, Kontrollen des OLAF in Portugal, S.

Feit, Stefan, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Ausfuhrerstattungsrecht, Dissertation Münster, 2001, zit.: Feit, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen, S.

Fleckenstein, Barbara, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft – Externe Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung unter spezieller Berücksichtigung relevanter österreichischer Rechtsnormen, Dissertation Universität Münster, 2004, zit.: Fleckenstein, Kontrollen des OLAF in Österreich, S.

Gemmel, Heiko, Kontrollen des OLAF in Deutschland, Dissertation Universität Münster, 2002, zit.: Gemmel, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S.

Harksen, Nathalie, Kontrollen des OLAF in Belgien – Die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) auf der Grundlage der VO Nr. 2185/96 und der VO Nr. 1073/99, Dissertation Universität Münster, 2003, zit.: Harksen, Kontrollen des OLAF in Belgien, S.

Horn, Hendrick, Die Durchführung von Kontrollen durch das Europäische Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Irland, Dissertation Universität Münster, 2002, zit.: Horn, Kontrollen des OLAF in Irland, S.

Huthmacher, Karl Eugen, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen, Dissertation Universität Saarbrücken, 1985, zit.: Huthmacher, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen, S.

Kaese, Guido, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Dissertation, Universität Münster, 2000, zit.: Kaese, Eigenmittelsystem, S.

Kraff, Manfred, Der Finanzausgleich der Europäischen Union – Theorie, Praxis und Perspektiven, Dissertation Universität Freiburg, Bonn, 1997, zit.: Kraff, Finanzausgleich, S.

Magiera, Siegfried, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, S. 13-36, in: Staat, Wirtschaft, Steuern: Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Wendt, Rudolph (Hrsg.), Heidelberg, 1996, zit.: Magiera in: Wendt, FS Friauf, S.

ders., Die Finanzierungsgrenzen der Europäischen Gemeinschaften und ihre Erweiterung, S. 185-208, in: Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Carl Carstens, B. Börner/H. Jahrreiß/K. Stern (Hrsg.), Köln, 1984, zit.: Magiera in: FS Carstens, S.

ders., Zur Finanzverfassung der Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, S. 409-430, München, 1995, zit.: Magiera, GS Grabitz, S.

Makridou, Kalliópi Th., To Dikigoriko Aporrito, Dissertation, Universität Thessaloniki, 1989, zit.: Makridou, Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts, S.

Martens, Jürgen, Subventionskriminalität zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaften, Dissertation Universität, Freiburg, 2001, zit.: Martens: Subventionskriminalität, S.

Streinz, Rudolf, Der „effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: Due, Ole/Lutter, Markus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Festschrift für Everling, Bd. II, 1995, S. 1491-1510, zit.: Streinz in: FS für Everling Bd. II, S.

Tiedemann, Klaus, Reform des Sanktionswesens auf dem Gebiet des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: v. Gamm, Otto Friedrich Freiherr/Raisch, Peter/Tiedemann, Klaus (Hrsg.), Strafrecht, Unternehmensrecht, Anwaltsrecht, Festschrift für Gerhard Pfeiffer, Köln, 1988, S. 101-117, zit.: Tiedemann, Festschrift für Pfeiffer, S.

Ulrich, Stephan, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, Dissertation Universität Münster, 1999, zit.: Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S.

Wagner, Anne, Die Stellung des Wettbewerbers im Beihilfeverfahren der Europäischen Gemeinschaft, Dissertation Universität Münster, 2000, zit.: Wagner, Stellung des Wettbewerbers im Beihilfeverfahren, S.

Weber, Verena, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Italien, Dissertation Universität Münster, 2003, zit.: Weber, Kontrollen des OLAF in Italien, S.

Weiß, Wolfgang, Verteidigungsrechte im Kartellverfahren, Dissertation Universität Bayreuth, 1995, zit.: Weiß, Verteidigungsrechte, S.

Aufsätze

Bacigalupo, Enrique, Der Besondere Teil des Corpus Juris, in: Huber, Corpus Juris, Freiburg, 2000, S. 129-140, zit.: Bacigalupo in: Huber, Corpus Juris, S.

Bast, Joachim, Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im Gemeinschaftsrecht, RIW 1992, S. 724-747, zit.: Bast, RIW 1992, S.

Beutler, Bengt, Der Schutz der Vertraulichkeit zwischen Anwalt und Mandanten im europäischen Recht, RIW 1982, S. 820-825, zit.: Beutler, RIW 1982, S.

Bleckmann, Albert/Hölscheid, Sven, Gedanken zur Finanzierung der EG, DÖV 1990, S. 853-858, zit.: Bleckmann/Hölscheid, DÖV 1990, S.

Brüner, Franz-Hermann/Hetzer, Wolfgang, Nationale Strafverfolgung und Europäische Beweisführung, NStZ 2003, S. 113-118, zit.: Brüner/Hetzer, NStZ 2003, S.

Brüner, Franz-Hermann/Spitzer Harald, Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finanzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? NStZ 2002, S. 393-398, zit.: Brüner/Spitzer, NStZ 2002, S.

Chavaki, Paraskevi, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, ZEuS 1999, S. 431-466, zit.: Chavaki, ZeuS 1999, S.

Classen, Claus Dieter, Das nationale Verwaltungsverfahrensrecht im Kraftfeld des europäischen Gemeinschaftsrechts, DV 1998, S. 307-334, zit.: Classen, DV 1998, S.

Dannecker, Gerhard, Beweiserhebung, Verfahrensrechte und Verteidigungsrechte im europäischen Kartellordnungswidrigkeitenrecht als Vorbild für ein europäisches Sanktionsverfahren, ZStW 1999, S. 257-296, zit.: Dannecker, ZStW 1999, S.

*ders., D*as Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften; in: Leitner, Aktuelles zum Finanzstrafrecht, Wien 1999, S. 9-44, zit.: Dannecker in: Leitner, S.

ders., Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1996, S. 869-880, zit.: Dannecker, Strafrecht in der EG, JZ 1996, S.

ders., Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung, ZStW 1996, S. 577-608, zit.: Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S.

Diekmann, Jochen, Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege – Bestandsaufnahme und Ausblick, NStZ 2001, S. 617-623, zit.: Diekmann, NStZ 2001, S.

Fischer, Michael/Illiopoulos, Konstantin, Die Sicherung der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz, NJW 1983, S. 1031-1034, zit.: Fischer/Illiopoulos, NJW 1983, S.

Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas, Freier Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, EWS 1994, S. 154-158, zit.: Fluck/Theuer, EWS 1994, S.

*Gassner, Ulrich M., R*echtsgrundlagen und Verfahrensgrundsätze des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl 1995, S. 16-23, zit.: Gassner, DVBl 1995, S.

Gleß, Sabine, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuZW 1999, S. 618-621, zit.: Gleß: EuZW 1999, S.

Gleß Sabine/Lüke Monika, Rechtsschutz gegenüber grenzüberschreitender Strafverfolgung in Europa, Jura 2000, S. 400-406, zit.: Gleß/Lüke, Jura 2000, S.

Gleß, Sabine/Zeitler, Helge Elisabeth, Fair Trial Rights and the European Community's Fight against Fraud, European Law Journal 2001, S. 219-236, zit.: Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, S.

*Götz, Volkmar, P*robleme des Verwaltungsrechts auf dem Gebiet des gemeinsamen Agrarmarktes, EuR 1986, S. 29-51, zit.: Götz, Probleme des Verwaltungsrechts, EuR 1986, S.

Gornig, Gilbert/Trüe, Christiane, Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht, Teil 1 und 2, JZ 2000, S. 395-406, 446-457, zit.: Gornig/Trüe, JZ 2000, S.

dies., Die Rechtsprechung des EuGH zum europäischen allgemeinen Verwaltungsrecht, Teil 1 und 2, JZ 1993, S. 884-893, 934-942, zit.: Gornig/Trüe, JZ 1993, S.

Grabitz, Eberhard, Europäisches Verwaltungsrecht – gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, NJW 1989, S. 1776-1783, zit.: Grabitz, Europäisches Verwaltungsrecht, NJW 1989, S.

Griese, Antonia, Die Finanzierung der EU: Bestandsaufnahme und Ausblick, EuR 1998, S. 462-477, zit.: Griese, EuR 1998, S.

Häde, Ulrich, Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – ein Überblick, EuZW 1993, S. 401-409, zit.: Häde, EuZW 1993, S.

Haibach, Georg, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, NVwZ 1998, S. 456-462, zit.: Haibach, NVwZ 1998, S.

Haus, Florian C., OLAF – Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, EuZW 2000, S. 745-750, zit.: Haus, EuZW 2000, S.

Heine, Joachim-Friedrich, Kontroll- und Sanktionssysteme des Gemeinschaftsrechts zur Bekämpfung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EG-Haushalts, WiVerw 1996, S. 149 f., zit.: Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme der Gemeinschaft, WiVerw 1996, S.

Hilf, Meinhard, Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft, EuR 1991, S. 19-30, zit.: Hilf, EuR 1991, S.

Hitzler, Gerhard, Schwarze Liste; in: Ehlers/Wolffgang – Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 245-258, zit.: Hitzler in: Ehlers/ Wolffgang, S.

Jarass, Hans D., Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 1996, S. 173-199, zit.: Jarass, Kompetenzverteilung, AöR 1996, S.

Kadelbach, Stefan, Verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Verstößen einzelner gegen das Gemeinschaftsrecht, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, Köln 1996, zit.: Kadelbach in: van Gerven/Zuleeg, S.

Kamburoglou, Panagiotis/Pirrwitz, Björn J., Reichweite und Vollstreckung von Nachprüfungsentscheidungen der EG-Kommission. Kartellrechtliches Ermittlungsverfahren nach dem „Hoechst"-Urteil des EuGH, RIW 1990, S. 263-272, zit.: Kamburoglou/Pirrwitz, RIW 1990, S.

Kasten, Hans-Hermann, Entwicklung eines Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts, DÖV 1985, S. 570-574, zit.: Kasten, DÖV 1985, S.

Kingreen, Thorsten, Die Gemeinschaftsgrundrechte, JuS 2000, S. 857-865, zit.: Kingreen, JuS 2000, S.

Kuhl, Lothar, UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, Kriminalistik 1997, S. 105-113, zit.: Kuhl, Kriminalistik 1997, S.

ders., Zukunftsperspektiven des EG-Sanktionsrechts, in: Henke (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Köln, 1996, S. 149-163, zit.: Kuhl in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen, S.

Kuhl, Lothar/Spitzer, Harald, Die Verordnung (Euratom/EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, in: EuZW 1998, S. 37-44, zit.: Kuhl/Spitzer, DieVO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S.

dies., Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: EuR 2000, S. 671-685, zit.: Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amts für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S.

Kühlhorn, Thomas, Ermittlungen der EG-Kommission nach Art. 11 und 14 der VO Nr. 17/62, WuW 1986, S. 7-26, zit.: Kühlhorn, WuW 1987, S.

Mager, Ute, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse, ZEuS 2000, S. 177-199, zit.: Mager, ZEuS 2000, S.

Mögele, Rudolf, Betrugsbekämpfung im Bereich des gemeinschaftlichen Agrarmarkts , in: EWS 1998, S. 1-10, zit.: Mögele, EWS 1998, S.

ders., Fehlerhafte Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, NJW 1987, S. 1118-1124, zit.: Mögele, NJW 1987, S.

ders., Neue Entwicklungen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, BayVBl. 1993, S. 129-137, zit.: Mögele, Neuere Entwicklungen, BayVBl 1993, S.

ders., Zusammenwirken von Kommission und Mitgliedstaaten zur Betrugsbekämpfung, insbesondere im Bereich des Agrar- und Lebensmittelrechts: Zentrale Kontrolle des dezentralen Vollzugs, in: Streinz/Dannecker/Sieber/Ritter, Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, S. 219-248, zit.: Mögele in: S/D/S/R, Kontrolle, S.

ders., Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem für Beihilfen im Bereich der Landwirtschaft, EWS 1993, S. 305-315, zit.: Mögele, EWS 1993, S.

Nelles, Ursula, Die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Corpus Juris, insbesondere Stellung und Aufgaben einer europäischen Strafverfolgungsbehörde, in: Huber, Corpus Juris, Freiburg, 2000, S. 261-276, zit.: Nelles in: Huber, Corpus Juris S.

dies., Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozeßrecht für Europa? ZStW 109 (1997), S. 727-755, zit.: Nelles, ZStW 1997, S.

Otto, Harro, Das Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Jura 2000, S. 98-106, zit.: Otto, Jura 2000, S.

Pache, Eckhard, Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa? EuR 2001, S. 475-494, zit.: Pache, EuR 2001, S.

ders., Zur Sanktionskompetenz der EWG, EuR 1993, S. 173-182, zit.: Pache, EuR 1993, S.

Penice, Ingolf/Kadelbach, Stefan, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, DVBl 1996, S. 1100-1113, zit.: Penice/Kadelbach, DVBl 1996, S.

Priebe, Reinhard, Sanktionen und sanktionsgleiche Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsfonds – Neue Entwicklung in der Gemeinschaftsgesetzgebung, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.) – Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 55-68, Köln, 1996, zit.: Priebe in: van Gerven/Zuleeg, S.

Prieß, Hans-Joachim, Erscheinungsformen von Hemmnissen und Sanktionen im Gemeinschaftsrecht, in: Henke – Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Köln 1996, S: 44-76, zit.: Prieß in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen, S.

Prieß, Hans-Joachim/Spitzer, Harald, Die Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft, EuZW 1994, S. 297-304, zit.: Prieß/Spitzer, EuZW 1994, S.

Rengeling, Hans-Werner, Quellen des Verwaltungsrechts in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, Wien 1991, S. 29-54, zit.: Rengeling in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S.

ders., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, in: Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland? Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 1994, Heft 53, S. 204-234, zit.: Rengeling, VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S.

Ruffert, Mathias, Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften als Verpflichtete der Gemeinschafts-grundrechte, EuGRZ 1995, S. 518 f., zit.: Ruffert, EuGRZ 1995, S.

*ders., S*chlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 166-201, zit.: Ruffert, EuR 2004, S.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. Wechselseitige Einwirkungen, DVBl 1993, S. 924-936, zit.:Schmidt-Aßmann, DVBl 1993, S.

Schrömbges, Ulrich, Betrugsbekämpfung im europäischen Agrarbereich, ZfZ 1995, S. 130-144, zit.: Schrömbges, ZfZ 1995, S.

ders., Die Auswirkungen der Uruguay-Runde des GATT/WTO auf das Marktordnungsrecht, ZfZ 1996, S. 2-4, zit.: Schrömbges, ZfZ 1996, S.

ders., Die Marktordnungsprüfung im Erstattungsbereich, ZfZ 1997, S. 290-296, zit.: Schrömbges, ZfZ 1997, S.

ders., Die Schwarze Liste des EAGFL, ZfZ 1998, S. 403-410, zit.: Schrömbges, ZfZ 1998, S.

ders., Rechtsschutz im Zoll-, Antidumping- und Marktordnungsrecht unter Berücksichtigung der Tätigkeit des OLAF, ZfZ 2002, S. 218-223, zit.: Schrömbges, ZfZ 2002, S.

ders., Kontrollen im Marktordnungsrecht, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, Köln, 1999, S. 145-159, zit.: Schrömbges in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S.

Schüler, Jürgen, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung der Europäischen Union aus Sicht der Europäischen Kommission, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 127/1996, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, S. 35-49, zit.: Schüler in: Konrad-Adenauer-Stiftung, S.

Schwarze, Jürgen, Grenzen der Ermittlungstätigkeit der Kommission als Wettbewerbsbehörde der EG, in: Schwarze (Hrsg.) – Der Gemeinsame Markt – Bestand und Zukunft in wirtschaftlicher Perspektive, Baden-Baden, 1987, S. 159-180, zit.: Schwarze in: Schwarze, Gem. Markt, S.

ders., Der Schutz des Gemeinschaftsbürgers durch allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsätze im EG-Recht, NJW 1986, S. 1067-1073, zit.: Schwarze, NJW 1986, S.

ders., Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1986, S. 293-299, zit.: Schwarze, Der Schutz der Grundrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1986, S.

Sieber, Ulrich, EUROFRAUD: Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft, in: Streinz/Dannecker/Sieber/Ritter – Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, S. 75-141, zit.: Sieber in: S/D/S/R, Kontrolle, S.

ders., Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch, JZ 1997, S. 369-381, zit.: Sieber, JZ 1997, S.

ders., Das strafrechtliche Sanktionssystem zum Schutz europäischer Gemeinschaftsinteressen, in: von Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrecht, S. 71-80; Köln, 1996, zit.: Sieber in: van Gerven/Zuleeg, S.

ders., Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaften, ZStrR 1996, S. 357-395, zit.: Sieber, ZStrR 1996, S.

Simitis, Spiros, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz? NJW 1997, S. 281-288, zit.: Simitis, NJW 1997, S.

Spannowsky, Willy, Wettbewerbsverzerrende Defizite des gemeinschaftsrechtlichen Sanktions- und Vollstreckungssystems, JZ 1994, S. 326-335, zit.: Spannowsky, JZ 1994, S.

*Spitzer, Harald, K*ontrollen und Überprüfungen der Kommission vor Ort zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31-46, zit.: Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S.

Streinz, Rudolf, Probleme des Zusammenwirkens von EG und Mitgliedstaaten beim Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Streinz/Dannecker/Sieber/Ritter – Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, S. 35-74, zit.: Streinz in: S/D/S/R, Kontrolle, S.

ders., Probleme des Zusammenwirkens von EG und Mitgliedstaaten beim Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, WiVerw 1996, S. 129-210, zit.: Streinz, WiVerw 1996, S.

ders., Der Einfluss des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten – dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Schweitzer – Europäisches Verwaltungsrecht, Wien 1991, S. 24-292, zit.: Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S.

ders., Der Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch deutsche Staatsorgane, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 182, S. 818-863, zit.: Streinz in: Isensee/Kirchhoff, Band VII, §, Rn.

ders., Vertrauensschutz und Gemeinschaftsinteresse beim Vollzug von europäischem Gemeinschaftsrecht durch deutsche Behörden, DV 1990, S. 153-182, zit.: Streinz, DV 1990, S.

*Theato, Diemut R., F*inanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 127/1996, S. 17-34, zit.: Theato in: Konrad-Adenauer-Stiftung, S.

Tiedemann, Klaus, Der Allgemeine Teil des Corpus Juris (Art. 10-14), in: Huber, Corpus Juris, Freiburg, 2000, S. 61-66, zit.: Tiedemann in: Huber, Corpus Juris, S.

ders., Europäisierung des Strafrecht, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber – Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäi-

schen Union, 1997, S. 133 f., zit.: Tiedemann in: K/Sch/S, Europäisierung, S.

ders., Europäisches Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, NJW 1993, S. 23-32, zit.: Tiedemann, NJW 1993, S.

ders., Strafrechtlicher Schutz der Finanzmittel der EG, EuZW 1990, S. 99-101, zit.: Tiedemann, EuZW 1990, S.

ders., Anmerkung zu EuGH, Rs. 240/90 (Deutschland/Kommission), NJW 1993, S. 49, zit.: Tiedemann, NJW 1993, S.

ders., Anmerkung zu EuGH – Kommission/Griechenland, 68/88 – Slg. 1989, 2965, EuZW 1990, S. 100-101, zit.: Tiedemann, EuZW 1990, S.

Thym, Daniel, Europaabgeordnete gegen das Europaparlament – der erste Akt des Streits um OLAF, EuR 2000, S. 991-998, zit.: Thym, EuR 2000, S.

Ulrich, Stephan, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei Wirtschaftsbeteiligten, EWS 2000, S. 137-147, zit.: Ulrich, EWS 2000, S.

Vedder, Christoph, (Teil-)kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts der EG? in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 75-98, zit.: Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S.

Vogel, Joachim, Die Kompetenz der EG zur Einführung supranationaler Sanktionen, in: Dannecker – Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, 1993, S. 170-187, zit.: Vogel in: Dannecker, Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs, S.

Wagenbauer, Rolf, Der Zugang zu EU-Dokumenten – Transparenz zum Anfassen, EuZW 2001, S. 680-685, zit.: Wagenbauer, EuZW 2001, S.

Weber, Albrecht, Das Verwaltungsverfahren, in: Schweitzer – Europäisches Verwaltungsrecht, Wien, 1991, S. 55-83, zit.: Weber in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S.

ders., Verwaltungskollisionsrecht, EuR 1986, S. 1-5, zit.: Weber, Verwaltungskollisionsrecht, EuR 1986, S.

Weiß, Wolfgang, Der Schutz des Rechts auf Aussageverweigerung durch die EMRK, NJW 1999, S. 2236-2237, zit.: Weiß, NJW 1999, S.

Winterfeld, Achim von, Ermittlungsbefugnisse der EG-Kommission gegenüber Unternehmen am Beispiel des Kartellrechts, RIW 1992, S. 524-528, zit.: v. Winterfeld, RIW 1992, S.

ders., Die Rechte der Verteidigung in Kartellverfahren vor der EG-Kommission, RIW 1981, S. 801-808, zit.: v. Winterfeld, RIW 1981, S.

Wolffgang, Hans-Michael, Betrugsbekämpfung im Marktordnungsrecht, in: Ehlers/Wolffgang – Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 209-244, zit.: Wolffgang in: Ehlers/Wolffgang, S.

Wolffgang, Hans Michael/Ulrich, Stephan, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1998, S. 612-643, zit.: Wolffgang/Ulrich, Schutz der finanziellen Interessen, EuR 1998, S.

Zieschang, Frank, Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Bestechung, NJW 1999, S. 105-107, zit.: Zieschang, NJW 1999, S.

ders., Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts, ZStW 2001, S. 255-270, zit.: Zieschang, ZStW 2001, S.

Zuleeg, Manfred, Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration, JZ 1992, S. 761-769, zit.: Zuleeg, JZ 1992, S.

ders., Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, EuGRZ 2000, S. 511-517, zit.: Zuleeg, EuGRZ 2000, S.

ders., Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht, DÖV 1992, S. 937-942, zit. Zuleeg, DÖV 1992, S.

ders., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts, Wechselseitige Einwirkungen, in: Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland? Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, 1994, Heft 53, S. 154-195, zit.: Zuleeg in: VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S.

Europäische Rechtsakte

Beschlüsse

Beschluss (70/243/EGKS, EWG, Euratom) des Rates vom 21.4.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, ABlEG 1970 Nr. L 94/19

Beschluss (85/257/EWG, Euratom) des Rates vom 7.5.1985 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABlEG 1985 Nr. L 128/15

Beschluss (88/376/EWG, Euratom) des Rates der Union vom 24.6.1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABlEG Nr. L 185/24

Beschluss (94/728/EG, Euratom), des Rates vom 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABlEG Nr. L 293/9

Beschluss (99/325/EG, EGKS, Euratom) der Kommission vom 28.4.1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABlEG Nr. L 136/20

Beschluss (99/394/EG, Euratom) des Rates vom 25.5.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften, ABlEG 1999 Nr. L 149/36

Beschluss (99/396/EG, EGKS, Euratom) der Kommission vom 2.6.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft, ABlEG 1999 Nr. L 149/57

Beschluss (2000/597/EG, Euratom) des Rates vom 29.9.2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABlEG 2000 Nr. L 253/42

Beschluss (2003/429/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.5.2003 zur Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung, ABlEG 2003 Nr. L 147

Richtlinien

Richtlinie (72/159/EWG) des Rates vom 17.4.1972 über die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, ABlEG 1972 Nr. L 96/1

Richtlinie (72/160/EWG) des Rates vom 17.4.1972 zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung, ABlEG 1972 Nr. 160 Nr. L 96/9

Richtlinie (72/161/EWG) des Rates vom 17.4.1972 über die sozioökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen, ABlEG 1972 Nr. L 96/15

Richtlinie (95/46/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABlEG 1995 Nr. 281/31

Verordnungen

VO Nr. 1 des Rates vom 15.4.58 zur Regelung der Sprachenfrage für die EWG, ABlEG 1958, S. 385

VO (EWG) Nr. 17 des Rates vom 6.2.1962 zur Durchführung der Art. 85 und 86 des Vertrages, ABlEG 1962 Nr. 13, S. 204, zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16.12.2002, ABlEG Nr. L 1/1

VO (EWG) Nr. 25/62 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABlEG 1962, Nr. 30, S. 991

VO (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21.4.1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABlEG 1970 Nr. L 94/1

VO (EWG) Nr. 2176/84 des Rates vom 23.7.1984 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht EWG-Ländern, ABlEG 1984 Nr. L 201/1

VO (EWG) Nr. 797/1985 des Rates vom 12.3.1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, ABlEG 1985 Nr. L 93/1

VO (EWG) Nr. 3665/87 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABlEG 1987 L 351/1

VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24.6.1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europaeischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumenten, ABlEG 1988 Nr. L 185/9

VO (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.1988 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, ABlEG 1988 Nr. L 374/1

VO (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19.12.1988 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 in Bezug auf den Europaeischen Fonds für regionale Entwicklung, ABlEG 1988 Nr. L 374/15

VO (EWG) Nr. 4256/88 des Rates vom 19.12.1988 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, ABlEG 1988 Nr. L 374/25

VO (EWG) Nr. 4244/88 des Rates vom 21.12.1988 zur Eröffnung und Verwaltung von Gemeinschaftszollkontingenten für Frühkartoffeln, frische Tomaten und Erbsen und grüne Bohnen, zubereitet oder haltbar gemacht, mit Ursprung in Marokko (1989), ABlEG 1988 Nr. L 373/29

VO (EWG) Nr. 4045/89 des Rates vom 21.12.1989 über die von den Mitgliedsstaaten vorzunehmenden Prüfungen der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des EAGFL, Abt. Garantie, sind und zur Aufhebung der Richtlinie 77/435 EWG, ABlEG 1989 Nr. L 388/18, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 3235/94 des Rates vom 20.12.1994, ABlEG 1994 Nr. L 338/16

VO (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21.12.1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABlEG 1989 Nr. L 395/1

VO (EWG) Nr. 2367/90 der Kommission vom 25.7.1990 über die Anmeldungen, über die Fristen sowie über die Anhörung nach der VO (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABlEG 1990 Nr. L 219/5

VO (EWG) Nr. 386/1990 des Rates vom 12.2.1990 über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder

andere Zahlungen geleistet werden, ABlEG 1990 Nr. L 42/6, zul. geändert durch VO (EG) Nr. 163/1994, ABlEG 1994 Nr. L 24/2

VO (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4.3.1991 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der VO (EWG) Nr. 283/72, ABlEG 1991 Nr. L 67/11

VO (EWG) Nr. 2692/91 der Kommission vom 11.9.1991 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 2537/89 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen, ABlEG 1991 Nr. L 255/12

VO (EWG) Nr. 2081/92 des Rates vom 14.7.1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, ABlEG 1992 Nr. L 208/1

VO (EWG) Nr. 2082/92 des Rates vom 14.7.1992 über die Bescheinigung besonderer Merkmale von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln, ABlEG 1992 Nr. L 208/9

VO (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27.11.1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftsrechtliche Beihilferegelungen, ABlEG 1992 Nr. L 355/1, zuletzt geändert durch VO (EG) 495/2001, ABlEG 2001 Nr. L 72/6

VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12.10.1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABlEG Nr. L 302/1. geändert durch VO (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodexes der Gemeinschaften ABlEG 2000 Nr. L 311/17

VO (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16.5.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABlEG 1994 Nr. L 130/1, zuletzt geändert durch VO (EG) 1264/99, ABlEG 1999, Nr. L 358/5

VO (EG) Nr. 1469/95 des Rates vom 22.6.1995 über Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen, ABlEG 1995 Nr. L 145/1

VO (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7.7.1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der VO (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie, ABlEG 1995 Nr. L 158/6

VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABlEG 1995 Nr. L 312/1

VO (EG) Nr. 745/96 des Rates vom 24.4.1996 zur Durchführung der VO (EG) Nr. 1469 des Rates über die Vorkehrungen gegenüber bestimmten

Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen, ABlEG 1996 Nr. L 102/15

VO (EG, Euratom) Nr. 2185/96 des Rates vom 11.11.1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABlEG 1996 Nr. L 292/2

VO (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13.3.1997 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 Agrarregelungen, ABlEG 1997 Nr. L 82/1

VO (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17.5.1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABlEG 1999 Nr. L 160/103

VO (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.5.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABlEG 1999 Nr. L 136/1

VO (EG) Nr. 1074/99 des Rates vom 25.5.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABlEG 1999 L 138/8

VO (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21.6.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABlEG 1999 Nr. L 161/1

VO (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABlEG 2001 Nr. L 8/1

VO (EG) Nr. 1049/2001 des Rates und des Europäischen Parlaments vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission, ABlEG 2001 Nr. L 145/43

VO (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2.3.2001 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, ABlEG 2001 Nr. L 63/21

VO (EG) Nr. 448/2001 der Kommission vom 2.3.2001 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondinterventionen, ABlEG 2001 Nr. L 64/13

Abkürzungsverzeichnis

ABlEG	Amtsblatt für die Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a.F.	alter Form
Art.	Artikel
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BSP	Bruttosozialprodukt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DOY	griechische Finanzämter
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft
EAGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EDEL	griechische Kommission zur Finanzkontrolle
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft(-en)/Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Amsterdam
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Maastricht
EIB	Europäische Investitionsbank
ELAS	griechische allgemeine Verwaltungspolizei
ELYT	griechische zollrechtliche Kontrollbehörden
EM	Eigenmittel
EP	Europaparlament
ESF	Europäischer Sozialfond
ESPEL	griechischer Rat zur Qualitätskontrolle
etc.	et cetera

EU	Europäische Union/Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Amsterdam
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht
Europ. VerwR	Europäisches Verwaltungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Maastricht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FEK	griechische Regierungszeitung (Gesetz- und Verordnungsblatt)
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEDIGAGEP	griechische Generaldirektion des Agrarministeriums zur Verwaltung der Märkte von Agrarprodukten
gem.	gemäß
i.d.F.	in der/dieser Fassung, in der/dieser Form
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KBS	griechisches Gesetz zur Führung von steuerlichen Büchern und Daten
KEDE	griechisches Gesetz zur Einziehung öffentlicher Einnahmen
KOM	Kommission

KYX	Regelwerk der griechischen Gendarmerie
MOD	griechische Organisationsgruppe der Verwaltung des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MwSt.	Mehrwertsteuer
n.F.	neue Form
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.g.	oben genannte(n)
OLAF	Office Européen de lutte anti-fraude
OPEKEPE	griechische Zahl- und Kontrollstelle für gemeinschaftliche Dotierungen zur Ausrichtung und Garantie
OPILOG	griechische Stelle zur Rechnungsbescheinigung
p.d.	Präsidialdekret
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SDOE	griechische Einheit für die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshofs
sog.	so genannt
StE	griechischer Staatsrat
StK	griechisches Strafgesetz
StPK	griechischer Strafprozesskodex
u.a.	unter anderem
UA	Unterabsatz
UCLAF	Unité de coordination anti-fraude
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet Republiken
usw.	und so weiter
v.	vom
verb.	verbundene
VerwVerfK	griechischer Verwaltungsverfahrenskodex
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VPK	griechischer Verwaltungsprozesskodex

VVDSt	Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZKG	griechischer Zollkodex
ZPK	griechischer Zivilprozesskodex
ZStR	Zeitschrift für Strafrecht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zul.	zuletzt

Einleitung

Die Betrugsbekämpfung und der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft haben im letzten Jahrzehnt deutlich an Bedeutung gewonnen. Grund dafür ist, dass mit der Vergrößerung des Finanzvolumens der Europäischen Union auch die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen stark zugenommen hat. Dieser Entwicklung wurde in der Vergangenheit durch verschiedene Maßnahmen entgegengewirkt.

Dabei handelte es sich auch um Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, die jedoch zunächst nur für einzelne Bereiche der Gemeinschaftsfinanzen geschaffen wurden. Mit den Verordnungen Nr. 2185/96[1] und Nr. 2988/95[2] wurden erstmals für alle Bereiche der Gemeinschaftsfinanzen geltende Kontroll- und Sanktionsvorschriften erlassen, so dass die Gemeinschaft nunmehr in allen Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen Kontrollen durchführen und Sanktionen verhängen kann.

Die Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 können dabei vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten im gesamten Gemeinschaftsgebiet durchgeführt werden. Ziel dieser Kontrollen ist die verstärkte Bekämpfung des Betrugs und sonstiger Unregelmäßigkeiten, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen.

Seit der Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF[3]) im Jahre 1999 gibt es auch eine unabhängige Stelle der Kommission, die für die gesamte Betrugsbekämpfung zuständig ist. Auch die Kontrollbefugnisse nach der VO Nr. 2185/96 wurden mit Erlass der Verordnungen Nr. 1073/99[4] bzw. 1074/99 auf das OLAF übertragen. Da OLAF bei der Durchführung dieser Kontrollen in gewissem Umfang auch nationales Recht zu beachten hat, bewegt sich das Amt in einem Spannungsfeld zwischen Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht.

---

1 VO (EG/Euratom) Nr. 2185/96 des Rates v. 11.11.1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABlEG 1996 Nr. L 292, S. 2 f.

2 VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates v. 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABlEG 1995 Nr. L 312, S. 1 f.

3 Office européen de lutte anti-fraude, im Folgenden OLAF.

4 VO (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.5.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABlEG 1999 Nr. L 136, S. 1 f.

Ziel dieser Arbeit ist es, das Zusammenwirken von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht während der Durchführung der Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 bei Wirtschaftsbeteiligten in Griechenland zu untersuchen.

Im ersten Teil wird zunächst darauf eingegangen, welche Arten von Schädigungen in den verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen im Einzelnen auftreten. Danach werden die zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen erlassenen Maßnahmen dargestellt. Diesbezüglich wird insbesondere auf die Geschichte der VO Nr. 2185/96 und die Entstehung des OLAF eingegangen.

Danach erfolgt im Rahmen des zweiten Teils eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99. Dabei soll insbesondere untersucht werden, wie weit der Verweis auf das nationale Recht innerhalb dieser Verordnungen reicht. Weiterhin wird ein Überblick über die dem Kontrollverfahren zugrundeliegenden gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorschriften gegeben.

Anschließend wird im dritten Teil auf das griechische Verfahrensrecht eingegangen, welches bei der Durchführung von OLAF-Kontrollen in Griechenland zu beachten ist. Dieser Teil beginnt mit einem Überblick über das griechische Verwaltungsrecht. Dabei werden die relevanten nationalen Grundsätze des Kontrollverfahrens dargestellt. Anschließend wird auf die in den verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen tätigen griechischen Kontrollbehörden und das im Einzelnen speziell für sie geltende Kontrollverfahren eingegangen.

Schließlich wird in einem vierten Teil das Ergebnis dieser Untersuchung zusammengefasst.

Erster Teil:
Der Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaft durch Kontrollen des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Im Folgenden wird zunächst der Frage nach dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft nachgegangen. Dies geschieht in drei Schritten.

Zunächst sind die zu schützenden Interessen ihrer Art und ihrem Umfang nach näher abzugrenzen (A), danach wird auf die Umstände ihrer Schädigung eingegangen (B). Schließlich werden die Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen untersucht (C). Im Anschluss daran ist näher auf die VO Nr. 2185/96 (D) und das zur Durchführung von örtlichen Kontrollen nach dieser VO ermächtigte Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) einzugehen (E).

A. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Art und Umfang)

In einer Untersuchung über den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen ist zunächst zu klären, was überhaupt Gegenstand der in Art. 280 EGV erwähnten „finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ ist. Die finanziellen Interessen der Europäschen Union bestehen, entsprechend den finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten oder anderer öffentlicher Gemeinwesen, in der ordnungsgemäßen Vereinnahmung und Verausgabung der rechtlich bestimmten Finanzierungsmittel.[5] Dies stellt jedoch keinen Selbstzweck dar, sondern soll der Erfüllung der vertraglich festgelegten Ziele und Aufgaben der Europäischen Union dienen.[6] Ziel der EU ist vor allem auch ein funktionierender Binnenmarkt. Unterlassene Einnahmen oder ungerechtfertigte Ausgaben können jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen oder Verkehrsverlagerungen führen, die das Interesse an einem funktionierenden Binnenmarkt berühren.[7]

5 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 17.
6 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 17.
7 Vgl. Kommission, Bericht über die verstärkte Bekämpfung von Betrügereien, KOM (1987) 572, S. 3.

I. Das Finanzsystem der EU

Für die Darstellung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist es nötig, sich über das derzeitige Finanzierungssystem der EU Klarheit zu verschaffen.

Zunächst ist festzuhalten, dass keine umfassende Finanzhoheit der EU oder der Gemeinschaften vorgesehen ist, was darauf beruht, dass weder die EU noch die Gemeinschaften Staatsqualität besitzen.[8]

Nach Art. 6 Abs. 4 EUV stattet sich die Europäische Union mit den zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlichen Mitteln aus. Die Bestimmung legt jedoch nur das zu erreichende Ziel, nicht jedoch die dafür erforderlichen Befugnisse fest. Diese ergeben sich aus den übrigen Vertragsbestimmungen.[9] Für die Europäischen Gemeinschaften finden sich die entsprechenden Bestimmungen vor allem in den Finanzvorschriften. Dabei handelt es sich um die Art. 268 ff. EGV und 171 ff. EAGV für die europäischen Gemeinschaften, um die Art. 268 Abs. 2 EGV, Art. 28 Abs. 2 und 3 EUV (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und Art. 268 Abs. 2 EGV, Art. 41 Abs. 1 und 2 EUV (Innen- und Justizpolitik).

Nach den Finanzvorschriften sind die für die Tätigkeiten der Europäischen Union erforderlichen Finanzierungsmittel grundsätzlich in den einheitlichen Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Gesamthaushaltsplan) einzusetzen.[10]

Während anfangs die verschiedenen Gemeinschaften über einen eigenen Haushaltsplan verfügten, gab es seit dem Fusionsvertrag von 1965[11] nur noch zwei Haushaltsinstrumente:

Den Gesamthaushaltsplan und den EGKS-Haushaltsplan. Heute gibt es nur noch den Gesamthaushaltsplan, da der EGKS-Vertrag im Jahre 2002 auslief.[12]

8 Griese, EuR 1998, S. 462 f.

9 Magiera, GS Grabitz, S. 410.

10 Art. 20 des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (sog. Fusionsvertrag) v. 8.4.1965, ABlEG 1965 Nr. 152, S. 2 f., i.d.F. des Änderungsvertrages v. 22.4.1970, ABlEG 1971 Nr. L 2, S. 1 f.

11 Waldhoff: in Callies/Ruffert, Art. 268, Rn. 12.

12 Art. 97 EGKSV.

Auch die Verwaltungsausgaben für die intergouvernementale Zusammenarbeit (gem. Art. 28 Abs. 2, 41 Abs. 2 EUV) und die dafür erforderlichen operativen Ausgaben (gem. Art. 28 Abs. 3, 41 Abs. 3 EUV) gehen zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften, wenn nicht der Europäische Rat einstimmig etwas anderes beschließt.[13]

Vom Haushaltsplan nicht umfasst sind jedoch die Ausgaben, die aufgrund von Maßnahmen mit militärischem oder verteidigungspolitischem Bezug getätigt werden.

Ausgenommen sind weiterhin die im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit nach dem reformierten Titel VII EUV anfallenden Ausgaben, die nach Art. 44 a EUV von den beteiligten Mitgliedsstaaten finanziert werden, es sei denn, dass der Rat nach Anhörung des Parlaments durch einstimmigen Beschluss sämtlicher Ratsmitglieder etwas anderes bestimmt.

Der Begriff der finanziellen Interessen umfasst damit einerseits die im Haushaltsplan der Gemeinschaft gem. Art. 268 EGV nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben, andererseits aber auch sonstige von der Gemeinschaft oder in ihrem Auftrag verwaltete Finanzmittel.[14]

Die Einnahmen der Gemeinschaft bestehen ganz überwiegend aus Eigenmitteln, ferner aus sonstigen Einnahmen, zu denen die Steuern auf die Bezüge der Bediensteten und die sog. Verwaltungseinnahmen (u.a. Geldbußen, Geschäftserlöse) gehören.[15] Die Ausgaben verteilen sich vor allem auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds sowie auf die Forschung, den Außenbereich und die Verwaltung.[16]

II. Die Einnahmen der Gemeinschaft

Bei der Finanzierung ihres Haushalts kann die EU auf fünf verschiedene Einnahmearten zurückgreifen. Dabei handelt es sich um die Agrarabschöpfungen, Zuckerabgaben, Zölle, die Mehrwertsteuereigenmittel und die Bruttosozialprodukteigenmittel. Diese Einnahmen lassen sich in zwei verschiedenen Gruppen einteilen, die Eigenmittel und die sonstigen Einnahmen. Gem. Art. 269 Abs. 1 EGV wird der Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

13 Waldhoff in: Callies/Ruffert, Art. 268, Rn. 13.

14 Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a EGV, Rn. 14.

15 Vgl. näher Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art. 201 EGV, Rn. 14 f., 34 f.

16 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art. 199 EGV, Rn. 12.

1. Eigenmittel

Das Eigenmittelsystem stattet die Gemeinschaft mit den für die jeweiligen Ausgaben benötigten Finanzmitteln aus. Dabei wird die Union aus Einnahmen finanziert, die aus ihren Mitgliedstaaten stammen. Kernstück des Eigenmittelsystems ist das Recht des Rates der Mitgliedstaaten über Umfang und Struktur der Eigenmittel allein und letztverbindlich zu entscheiden. Seit Ende der 80er Jahre sind im System der Eigenmittel keine tiefgreifenden Änderungen mehr vorgenommen worden.

Das Finanzierungssystem der EU ist seitdem ein Eigenmittelsystem mit vier verschiedenen Kategorien von Eigenmitteln Dazu gehören einerseits die zwei traditionellen Eigenmittelarten, die Agrarabschöpfungen und Zölle und andererseits die Mehrwertsteuer[17]- und Bruttosozialprodukteigenmittel.

Der Begriff der Eigenmittel ist jedoch vertraglich nicht definiert. Es finden sich lediglich die Definitionen der einzelnen Eigenmittelarten im sekundären Finanzrecht. Ein Rückschluss von diesen Definitionen auf die Definition des Oberbegriffs erscheint jedoch im Hinblick auf die hohen Anforderungen, die an die Formenbindung und Formenklarheit zu stellen sind, bedenklich.[18]

Im Allgemeinen werden unter Eigenmitteln jedoch solche Mittel verstanden, die nach Art und Umfang grundsätzlich unabhängig vom weiteren Willen der Mitgliedstaaten anfallen und der Gemeinschaft zustehen[19] und ihr damit – im Gegensatz zur Finanzierung durch Beiträge der Mitgliedstaaten – zumindest eine gewisse Finanzautonomie sichern.[20]

a) Die geschichtliche Entwicklung des Finanzsystems der EU (vom System der Finanzbeiträge zum Eigenmittelsystem)

Die Entwicklung des Finanzsystems der EU vollzog sich in mehreren Phasen von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bis zum 5. Eigenmittelbeschluss aus 2000.[21]

Die Grundsteinlegung der heutigen EU fand mit dem Vertrag zur Gründung der EGKS vom 19. April 1951 statt. Mit diesem Vertragsschluss war zu-

17 Im Folgenden MwSt.
18 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 50/51.
19 Häde, Finanzausgleich, S. 433 f.
20 Birk in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S. 109, 120 f.; Waldhoff in: Calliess/Ruffert, Art. 269, Rn. 4.
21 ABlEG 2000 Nr. L 253, S. 42 f.

zugleich die erste Gemeinschaftssteuer eingeführt worden, die sog. „Umlage auf Kohle und Stahl“.[22]

Das zur Deckung der Ausgaben von EWG[23] und EAG[24] installierte System unterschied sich jedoch wesentlich von dem Finanzierungssystem der EGKS. Während es sich bei den Einnahmen der EGKS um eine echte Gemeinschaftssteuer handelte, da die Hohe Behörde nach Art. 49 EGKS-Vertrag zu ihrer Erhebung berechtigt war, wurde die Finanzierung bei EWG und EAG, wie bei internationalen Organisationen allgemein üblich, durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten gesichert.[25]

Die Finanzierung, wie sie in den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 eingeführt wurde, war ein Musterbeispiel für das System der Finanzbeiträge, denn die Aufbringungsschlüssel waren rein politisch bestimmt.[26] Die Grundlage für diese Finanzierung bildeten Art. 200 EWGV und Art. 173 EAGV, die jeweils einen Beitragsschlüssel enthielten, der vorgab, welchen prozentualen Anteil an den Gesamtgemeinschaftsausgaben welcher Mitgliedstaat tragen musste.[27]

Am 8. April 1965 wurde der Fusionsvertrag abgeschlossen, der in Art. 20 anordnete, dass die drei einzelnen Haushaltspläne, also der der EGKS, der EWG und der EAG durch einen Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften ersetzt werden.

Am 1. Juli 1968 trat die Zollunion in Kraft.

Die Finanzbeiträge wurden jedoch durch den Beschluss des Rates vom 21. April 1970[28] durch Eigenmittel ersetzt. Eigenmittel unterscheiden sich von Finanzbeiträgen vor allem dadurch, dass sie Einnahmen darstellen, die nach Art und Umfang grundsätzlich unabhängig vom weiteren Willen der Mitgliedstaaten anfallen und der Gemeinschaft zur Verfügung stehen.[29]

22 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 78.
23 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.
24 Europäische Atomgemeinschaft.
25 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 89; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 39.
26 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 90.
27 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 39.
28 ABlEG 1970 Nr. L 94, S. 19 f.
29 Magiera in: FS Carstens, S. 193; Messal, Eigenmittelsystem, S. 38.

Ab diesem Zeitpunkt sollten der Gemeinschaft die Einnahmen aus Abschöpfungen, Zöllen (den originären oder traditionellen Eigenmitteln) und MwSt.-Anteilen zustehen.

Der Eigenmittelbeschluss von 1970 sah weiterhin vor, dass nach Ende einer Übergangszeit die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts ab 1975 vollständig durch Eigenmittel erfolgen sollte. Tatsächlich wurde der EU-Haushalt erst seit 1980 vollständig nach dem neuen Eigenmittelsystem finanziert. Der jährliche MwSt.-Eigenmittelsatz wurde im Haushaltsverfahren nach dem Prinzip der Restfinanzierung festgelegt.[30]

Im Eigenmittelbeschluss von 1985[31] wurde der Höchstsatz bei den MwSt.-Eigenmitteln auf 1,4 % angehoben. Das Prinzip der Restfinanzierung wurde beibehalten. Außerdem wurde zugunsten Großbritanniens ein Korrekturmechanismus eingeführt, der in der praktischen Durchführung eine Verringerung der MwSt.-Eigenmittelzahlungen Großbritanniens zur Folge hatte, aber gleichfalls eine entsprechende Erhöhung der MwSt.-Eigenmittelzahlungen der anderen Mitgliedstaaten bedeutete.[32]

Jedoch reichte dieser neue Finanzrahmen zur Gemeinschaftsfinanzierung bald nicht mehr aus, denn die obligatorischen Agrarausgaben stiegen rasant an und die Gemeinschaft musste neue kostenintensive Politiken wie die Strukturfonds und den Bereich der Forschung übernehmen. Außerdem entwickelte sich das Aufkommen aus den vorgesehenen Eigenmitteln aus makroökonomischen Gründen wenig zufrieden stellend, und die Belastung der Mitgliedstaaten durch die Eigenmittel entsprach nicht deren tatsächlicher finanzieller Lage.[33] Der Eigenmittelbeschluss von 1988 zeichnete sich folglich dadurch aus, dass die Verteilung der Finanzierungslasten auf der Einnahmenseite des EG-Haushalts durch eine Modifikation bei den Mehrwertsteuereigenmitteln (Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlage auf 55 % des BSP-Aufkommens eines jeden Mitgliedstaates) und die Einführung einer zusätzlichen Bemessungsgrundlage neu geregelt wurde.

Als eine weitere Finanzierungsquelle nach den Agrarabschöpfungen (mit Zuckerabgaben), den Zöllen und den MwSt.-Eigenmitteln wurde das Bruttoso-

30 Messal, Eigenmittelsystem, S. 22, Birk in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S. 122.

31 ABlEG 1985 Nr. L 128 S. 15 f.

32 Birk in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S. 122.

33 Pache, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 41; Strasser, Die Finanzen Europas, S. 93, 173.

zialprodukt zu Marktpreisen herangezogen.[34] Diese BSP-Eigenmittel übernahmen nun die Funktion der Restfinanzierung.

Der vierte Eigenmittelbeschluss, der am 31. Oktober 1994 förmlich verabschiedet wurde, enthielt zunächst die Finanzvorschau bis zum Jahr 1999. Des Weiteren wurde der Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens bestätigt.

Der vierte Eigenmittelbeschluss trat am 1. Juli 1996 rückwirkend zum 1. Januar 1995 in Kraft, so dass der Haushalt von 1995 noch auf Grundlage des dritten Eigenmittelbeschlusses abgeschlossen wurde.

Seit dem vierten Eigenmittelbeschluss aus dem Jahre 1994[35] wird der Haushalt der Union gänzlich aus folgenden Eigenmitteln finanziert:

Den im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erhobenen Abgaben und den Zöllen („traditionelle Eigenmittel“), den Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaates ergeben („MwSt.-Eigenmittel“), den Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines bestimmten Satzes auf die Summe der BSP aller Mitgliedstaaten ergeben („BSP-Einnahmen“) und den sonstigen Einnahmen (dazu gehören insbesondere die von den Beamten zu entrichtenden Steuern, die Bußgelder, die die Europäische Union Unternehmen auferlegt, die Verzugszinsen usw.).[36]

Der Europäische Rat forderte die Kommission auf seiner Tagung in Berlin vom 24. und 25. März 1999 auf, einen neuen Beschluss betreffend das Eigenmittelsystem auszuarbeiten.

Ziel war, das Funktionieren des Finanzierungssystems der Union zu verbessern, dabei jedoch seine bisherigen Hauptbestandteile weitgehend beizubehalten. Der Europäische Rat vertrat die Auffassung, dass der Zeitpunkt für eine tiefgreifendere Umstrukturierung noch nicht gekommen sei.

Der darauf folgende Eigenmittelbeschluss von 2000 sieht vier wesentliche Maßnahmen vor:

Eine Erhöhung des Anteils an den so genannten traditionellen Eigenmitteln, den die Mitgliedstaaten für Erhebungskosten einbehalten; eine Verringerung

34 Messal, Eigenmittelsystem, S. 23, Birk in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S. 122.

35 ABlEG Nr. L 293, S. 9 f.

36 Häde, Finanzausgleich, S. 439 f.

des maximalen MwSt.-Abrufsatzes, eine technische Anpassung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs und einen nach Mitgliedstaaten differenzierten Finanzierungsmechanismus für die Korrektur zugunsten Großbritanniens.

Der Beschluss enthält außerdem ergänzende Bestimmungen, mit denen die rechtliche Kohärenz und ein zufrieden stellendes Funktionieren des Eigenmittelsystems in den kommenden Jahren gesichert werden sollten.

Zum Ausgleich der ihnen entstehenden Erhebungskosten können die Mitgliedstaaten von den traditionellen Eigenmitteln seit 2001 statt der bisherigen 10 % nunmehr 25 % einbehalten.

Der maximale Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel, der für 1999 auf 1 % festgesetzt wurde, wurde für die Jahre 2002 und 2003 auf 0,75 % und ab 2004 auf 0,50 % gesenkt, um der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten auch weiterhin Rechnung zu tragen und für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die regressiven Elemente im derzeitigen System zu korrigieren. Die für die Berechnung des Abrufsatzes heranzuziehende MwSt.-Bemessungsgrundlage bleibt auf 50 % des BSP eines jeden Mitgliedstaats begrenzt („Begrenzung der MwSt.-Eigenmittel“).

Die MwSt.-Eigenmittel entsprechen dem effektiven MwSt.-Satz, der auf die MwSt.-Bemessungsgrundlagen angewandt wird (eine etwaige Begrenzung wird berücksichtigt). Der effektive Satz entspricht dem maximalen MwSt.-Abrufsatz, vermindert um einen „eingefrorenen Satz“, der dem Verhältnis zwischen dem Referenzausgleichsbetrag (der schätzungsweise 180 % der britischen Korrektur beträgt) und der Summe der begrenzten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten entspricht.

Der Korrekturbetrag für das Vereinigte Königreich wird weiterhin auf der Grundlage der Differenz zwischen dem Anteil der britischen MwSt.-Bemessungsgrundlage an der Gesamtbemessungsgrundlage der Union und dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den zurechenbaren Gesamtausgaben berechnet. Gleichwohl wurden einige technische Anpassungen daran vorgenommen, damit außergewöhnliche Gewinne infolge von Änderungen des durch den neuen Beschluss eingeführten Finanzierungssystems nicht einbezogen werden (insbesondere Erhöhung des Anteils der von den Mitgliedstaaten einbehaltenen traditionellen Eigenmittel).

Der Beschluss sieht außerdem eine weitere Anpassung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs zu einem späteren Zeitpunkt vor. Damit soll sichergestellt werden, dass für Ausgaben, für die vor der Erweite-

rung kein Ausgleich erfolgte, auch nach der Erweiterung kein Ausgleich vorgenommen wird.

Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden haben Anspruch auf eine Verringerung ihres Anteils an der Finanzierung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs. Dieser Anteil wird auf ein Viertel seines Normalwertes reduziert.

Die Eigenmittelobergrenze wurde in Höhe von 1,27 % des BSP der Union beibehalten. Im Jahr 2001 nahm die Kommission eine technische Anpassung dieser Obergrenze vor, um einer neuen statistischen Methode zur Bestimmung des BSP der Union, die mit der VO (EG) Nr. 2223/96[37] eingeführt wurde, Rechnung zu tragen.

Die Methode zur Erhebung der Eigenmittel wird weiterhin in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt, die von der Kommission regelmäßig überprüft werden. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission in regelmäßigen Abständen über bei der Erhebung aufgetretene Probleme, die finanzielle Auswirkungen haben.

Die Kommission soll vor dem 1. Januar 2006 einen neuen Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vorlegen, in dem sie insbesondere die Auswirkungen der Erweiterung auf die Haushaltsfinanzierung sowie auf die derzeitigen Haushaltskorrekturen analysiert. Auch die Möglichkeit der Schaffung neuer autonomer Eigenmittel soll in dem Bericht untersucht werden.

Der Eigenmittelbeschluss 2000 wurde am 1. Januar 2002 wirksam. Die Bestimmungen betreffend den von den Mitgliedstaaten einzubehaltenden Anteil an den traditionellen Eigenmitteln sowie die Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs wurden jedoch bereits am 1. Januar 2001 wirksam. Der Beschluss Nr. 94/728/EG, Euratom (vierter Eigenmittelbeschluss)[38] wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2002 aufgehoben.

b) Die traditionellen Eigenmittel

Als traditionelle oder originäre Eigenmittel werden die Agrarabschöpfungen, die Zuckerabgaben und die Zölle bezeichnet, um sie von den MwSt.-Eigenmitteln zu unterscheiden, denn erstere wurden bereits vor Erlass des ersten Eigenmittelbeschlusses vom 21. April 1970 erhoben, während letztere erst seit diesem Datum bestehen.

37 ABlEG 1996 Nr. L 310, S. 1 f.
38 ABlEG 1994 Nr. L 293, S. 9 f.

aa) Von den Agrarabschöpfungen zu den Agrarzöllen

Die Agrarabschöpfungen wurden im Jahre 1962 auf Grundlage der Art. 42, 43 EWG-Vertrag eingeführt.[39]

Unter dem Begriff der Agrarabschöpfungen werden gem. Art. 2 Abs. 1 a) des Eigenmittelbeschlusses von 2000[40] eine Reihe von EU-Einnahmen gefasst, die ihren Ursprung in der gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft haben. Kennzeichnend ist weiterhin, dass sie den Warenverkehr mit Drittländern belasten.[41] Agrarabschöpfungen sind folglich Abgaben, die auf die Ausfuhr von Waren durch EU-Mitgliedstaaten in Drittländer oder auf die Einfuhr von Waren in die EU aus Drittländern erhoben werden.

Die Funktion der Agrarabschöpfungen besteht darin, dass die unterschiedliche Höhe zwischen niedrigem Weltmarktpreis und hohem subventioniertem Binnenpreis der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die einer Marktorganisation unterliegen, ausgeglichen wird.[42] So wird den Landwirten der Gemeinschaft ein Einkommen auf einem relativ hohen Niveau ermöglicht.[43] Um die Schwankungen der Weltmarktpreise und der Wechselkurse auszugleichen, mussten die Abschöpfungen täglich von der EU-Kommission neu bestimmt werden.[44]

Folge dieses Systems war jedoch, dass die Abschöpfungen den Zugang von Drittlandwaren in das Gemeinschaftsgebiet unwirtschaftlich gestalteten. Diese negativen Folgen für den Welthandel äußerten sich in Auseinandersetzungen bei Handelsvereinbarungen insbesondere mit den USA. Aus diesem Grunde wurde am 15. April 1994 im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde eine Neuregelung des Agrareinfuhrsystems vereinbart, welche vorsah, dass die Abschöpfungen der EU auf Agrarerzeugnisse aus Drittländern abgeschafft werden.[45] Stattdessen wurden zum 1. Juli 1995 die Tarifierungen bzw. Agrarzölle eingeführt.[46] Es wurden also keine variablen, den Schwankungen des Weltmarktes folgende, Einfuhrpreise mehr festgelegt. Diese wurden durch feste Tarifäquivalente bzw. Agrarzölle ersetzt.[47] Vom Gel-

39 Messal, Eigenmittelsystem, S. 47.
40 ABlEG Nr. L 253, S. 42 f.
41 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 52; Messal, Eigenmittelsystem, S. 46.
42 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 94.
43 Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 577, 578.
44 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 53.
45 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 54.
46 Schrömbges, ZfZ 1996, S. 5 f.
47 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 54.

tungsbereich dieser Neuregelung ausgeschlossen sind jedoch die wichtigsten Getreidearten, Reis, Obst und Gemüse. Für diese Agrarprodukte werden auch weiterhin in bestimmten Abständen Einfuhrpreise festgelegt. Zudem besteht auch weiterhin die Möglichkeit, Zusatzzölle zu erheben, die den Schutz der EU-Agrarproduzenten bezwecken, wenn bestimmte Einfuhrmengen oder Einfuhrpreise überschritten werden.[48]

bb) Zuckerabgaben

Zu den Agrarabschöpfungen gehören gem. Art. 2 a) Eigenmittelbeschluss 2000 auch die Zuckerabgaben.[49] Im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker wurden insbesondere Produktionsabgaben für Zucker und Isoglukose sowie Lagerkostenabgaben für Zucker eingeführt.[50] Durch die Produktionsabgabe sollen eine Überproduktion von Zucker vermieden[51] und die Hersteller an den Ausgaben zur Stützung des Zuckermarktes beteiligt werden.[52] Auch die Produktionsabgabe auf Isoglukose stellt dabei nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine Agrarabschöpfung dar. Die Lagerkostenabgabe dient der Finanzierung der Lagerkostenvergütung, mit der ein regelmäßiger Zuckerabsatz während des gesamten Wirtschaftsjahres gewährleistet werden soll.[53]

cc) Zölle

Nach Art. 2 Abs. 1 b) Eigenmittelbeschluss 2000 umfassen die Eigenmittel der Gemeinschaft auch die Zölle des gemeinsamen Zolltarifs und andere von der Gemeinschaft auf Warenverkehr mit Drittstaaten eingeführte Zölle. Der EU stehen also alle Zolleinnahmen aus dem Warenverkehr der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten zu. Grundlage dafür ist heute der allgemeine Zollkodex, der in der gesamten EG am 1. Januar 1994 in Kraft trat.[54] Seit

48 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 54.

49 Näher dazu: Messal, Eigenmittelsystem, S. 48 ff.

50 Bieber in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 201 EGV, Rn. 32; Kaese, Eigenmittelsystem, S. 55.

51 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 55.

52 Bieber in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 201 EGV, Rn. 32.

53 Bieber in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 201 EGV, Rn. 32.

54 VO (EWG) des Rates Nr. 2913/92 v. 12.10.1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABlEG Nr. L 302, S. 1 f.

der Einführung des dritten Eigenmittelbeschlusses 1988 standen der Union auch die Zölle der EGKS zu.[55]

c) Mehrwertsteuereigenmittel

Auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses von 1970 kam es aufgrund von Finanzierungsproblemen zu der Einführung einer neuen Eigenmittelart, der Mehrwertsteuereigenmittel. Definiert ist diese Eigenmittelart auch in Art. 2 Abs. 1 c) Eigenmittelbeschluss 2000. Die entscheidenden Merkmale zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel sind danach der MwSt.-Eigenmittelsatz, die MwSt.-Bemessungsgrundlage und die Kappungsgrenze, die die Bemessungsgrundlage auf ein bestimmtes Höchstmaß begrenzt.[56] Berechnungsgrundlage für die MwSt.-Bemessungsgrundlage sind alle steuerpflichtigen Umsätze (Warenlieferungen, Dienstleistungen, Ausfuhren) auf der Stufe des Letztverbrauchs.[57] Grundsätzlich handelt es sich also bei dem MwSt.-Aufkommen der Mitgliedstaaten um die jeweilige Bemessungsgrundlage für den von diesen an die EU zu entrichtenden Betrag. Beschränkend wirkt jedoch die so genannte Kappungsgrenze, die der Entlastung solcher Mitgliedstaaten dient, welche ihren nationalen Wohlstand erheblich dem privaten Konsum verdanken. Dabei kann die Bemessungsgrundlage der MwSt.-Eigenmittel höchstens einen bestimmten Prozentsatz des Bruttosozialproduktes des betreffenden Mitgliedstaates ausmachen. Der so gekappte Betrag des mitgliedstaatlichen MwSt.-Aufkommens stellt die endgültige MwSt.-Bemessungsgrundlage dar.

Über die Jahre wurde auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage ein von 0,5-1,4 % variierender Satz angewendet (der MwSt.-Eigenmittelsatz), um den eigentlichen Zahlungsbetrag zu ermitteln, den der einzelne Mitgliedstaat an die Gemeinschaft zu entrichten hat. In letzter Zeit findet eine kontinuierliche Verringerung des MwSt.-Eigenmittelsatzes statt. Grund dafür ist, dass MwSt.-Eigenmittel sich regressiv auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten auswirken.[58] Außerdem sollen auf diesem Wege die finanzschwachen Mitgliedstaaten entlastet werden.[59] Als letzter Schritt ist der Korrekturmechanismus zugunsten von Großbritannien anzuwenden.

---

55 ABlEG Nr. L 185, S. 24 f.

56 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 58.

57 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art. 201 EGV, Rn. 17; Messal, Eigenmittelsystem, S. 63.

58 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 97; Kaese, Eigenmittelsystem, S. 104.

59 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 104.

Die Europäische Union ist somit berechtigt, einen bestimmten Anteil des MwSt.-Aufkommens eines jeden Mitgliedstaates zu verlangen. Im Unterschied zu den zuvor behandelten traditionellen Eigenmitteln werden die MwSt.-Eigenmittel jedoch nicht von europäischen Abgabenpflichtigen unmittelbar gezahlt. Zudem erscheinen sie, im Gegensatz zu den anderen Eigenmittelarten, auch in den Haushaltsplänen der Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede veranlassen einige Autoren zu der Annahme, bei den MwSt.-Eigenmitteln handele es sich gar nicht um authentische Eigenmittel, obwohl sie in diesem Gewande erscheinen.[60]

d) Bruttosozialprodukteigenmittel

Die Mittel, die durch Art. 2 Abs. 1 d) des Eigenmittelbeschlusses vom 24. Juni 1988 neu eingeführt wurden, werden als Bruttosozialprodukteigenmittel bezeichnet. Sie sind Einnahmen der Gemeinschaft, die sich aus der Anwendung eines bestimmten Erhebungssatzes auf das Bruttosozialprodukt aller Mitgliedstaaten ergeben.[61] Entgegen ihrer Bezeichnung als Eigenmittel im Eigenmittelbeschluss 1988 werden diese Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften jedoch überwiegend als Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten angesehen.[62] Dies wird damit begründet, dass sie sich auf keine spezielle Einnahmequelle beziehen, sondern als Grundlage das BSP der Mitgliedstaaten haben. Zudem sind sie aus den allgemeinen Haushaltsmitteln zu leisten, es wird also nicht an eine bestimmte Steuerart angeknüpft.[63]

Der BSP-Eigenmittelsatz, also die Quote, nach der sich die Höhe für die Zahlung der Mitgliedstaaten bestimmt, wird im Wege der Restfinanzierung bestimmt. Bei der Berechnung dieses Prozentsatzes ist die Gesamthöhe des EU-Haushalts der Ausgangspunkt. Zunächst werden die Beträge der ersten Eigenmittelarten ermittelt und zusammengefasst. Die Differenz zwischen dieser Summe und dem Betrag des Gesamthaushalts muss nun im Wege der Restfinanzierung durch die BSP-Eigenmittel aufgebracht werden.[64] Der BSP-Beitrag des einzelnen Mitgliedstaates richtet sich dabei nach dem prozentualen Anteil, den das BSP des Mitgliedstaats am Gesamt-BSP aller Mit-

60 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 96/ 97; Kaese, Eigenmittelsystem, S. 62.
61 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art. 201, Rn. 18.
62 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 98; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 47.
63 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 99.
64 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 63.

gliedstaaten hat.[65] Dieses Gesamt-BSP aller Mitgliedstaaten bildet die Bemessungsgrundlage für die Bestimmung der BSP-Eigenmittel.

Ziel der Einführung der BSP-Eigenmittel war es, die Gemeinschaften mit stabilen Einnahmen zu versorgen und zugleich die MwSt.-Eigenmittel mit ihrer regressiven Wirkung nicht noch weiter auszudehnen. Die BSP-Eigenmittel werden gegenüber den MwSt.-Eigenmitteln überwiegend als gerechtere Abgabe angesehen, denn sie stellen ein Abgabensystem dar, welches sich stärker an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten orientiert.[66]

e) Reformvorschläge für das Eigenmittelsystem

Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen für das Eigenmittelsystem steht nach wie vor die Idee einer eigenen Gemeinschaftssteuer, die die bisherigen, von der mitgliedstaatlichen Steuerhoheit abgeleiteten Einnahmen, ganz oder zumindest teilweise ablösen soll.[67]

Damit soll dem Dilemma abgeholfen werden, dass die europäische Ebene zwar die Ausgaben festlegt, die Einnahmen aber von den Mitgliedstaaten durch den ratifizierungsbedürftigen Eigenmittelbeschluss bewilligt werden. So soll durch die Einführung einer Gemeinschaftssteuer die vollständige Finanzautonomie hergestellt werden.[68] Es gibt bereits konkrete Überlegungen zu der Einführung einer Gemeinschaftssteuer,[69] obgleich es noch die Bedenken einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich des Besteuerungsrechtes der EU zu überwinden gilt. Zudem ist auch eine hinreichend harmonisierte Besteuerungsgrundlage noch nicht gefunden.[70] Die Vorschläge dazu in der Literatur reichen von der Einführung einer EU-Einkommensteuer[71] über die Einführung eines europäischen Zuschlags auf die Einkommensteuer[72] bis hin zur Erhebung eines feststehenden Satzes auf die Mehrwertsteuer in eigener Er-

65 Eckhoff in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S. 201.
66 Eckhoff in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, S. 200; a.A. Messal, Eigenmittelsystem, S. 94.
67 Bleckmann/Hölscheid, DÖV 1990, S. 853; Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 287.
68 Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 287.
69 Z.B. der Kommission, Bull EG 2/91, S. 174, 180 oder EP, Langes-Bericht, EP-Entschließung v. 21.4.1994.
70 Magiera in: FS Carstens, S. 203.
71 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 111.
72 Biehl/Winter, Europa finanzieren, S. 82; Kaese, Eigenmittelsystem, S. 108.

tragshoheit der EU.[73] Auch die EU-Kommission hat verschiedene Möglichkeiten der Einführung einer Gemeinschaftssteuer durchdacht und ist zu dem Schluss gekommen, dass die Mehrwertsteuer aufgrund ihres hohen Harmonisierungsgrades eine geeignete Grundlage für die Schaffung einer Gemeinschaftssteuer darstellen würde.[74] Weitere Ansatzpunkte der Kommission sind die Einnahmenfinanzierung durch spezielle Verbrauchssteuern,[75] durch die Körperschaftssteuer,[76] die Besteuerung von Handelsbilanzen,[77] durch Anteile am Quellenabzug in Form des Zinsabschlages,[78] durch Einnahmen aus dem Verkehrswesen und den Telekommunikationsdienstleistungen.[79]

Gegen die Einführung einer Gemeinschaftssteuer sind jedoch wegen der im Vergleich zu den nationalen Parlamenten noch schwachen Stellung des Europäischen Parlaments Bedenken erhoben worden (sog. Demokratiedefizit). Jedoch vermögen diese deshalb nicht zu überzeugen, weil sie die eigenständige Kompetenzordnung der Gemeinschaft gegenüber nationalen Verfassungsmaßstäben vernachlässigen und nicht berücksichtigen, dass Eigenmittelbeschlüsse der Gemeinschaft zusätzlich der Annahme der Mitgliedstaaten nach deren verfassungsrechtlichen Vorschriften und damit der Zustimmung der nationalen Parlamente bedürfen.[80]

2. Sonstige Einnahmen

Die Europäische Union verfügt neben Einnahmen aus den Eigenmitteln auch über so genannte sonstige Einnahmen, welche sowohl in Art. 269 EGV als auch in Art. 1 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss 2000 genannt sind. Art und Umfang dieser sonstigen Einnahmen sind vertraglich nicht festgelegt. Aus dem Grundsatz der Spezialität der für die Haushaltsfinanzierung zur Verfügung stehenden Einnahmen folgt jedoch, dass die sonstigen Einnahmen nicht in erster Linie dem Ausgleich des Gemeinschaftshaushalts dienen dürfen, sondern dass es sich um Einnahmen handeln muss, die primär zu anderen Zwecken, insbesondere zur Durchsetzung einer Sachpolitik der Gemein-

73 Magiera in: FS Carstens, S. 204 f.
74 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 121.
75 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 132.
76 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 133.
77 Mitteilung der EU-Kommission v. 25.5.1994, abgedr. in ABlEG 1994 Nr. C 187, S. 5 f.; Kaese, Eigenmittelsystem, S. 136.
78 Kaese, Eigenmittelsystem, S. 137.
79 EU-Kommission, Finanzen der EU, S. 17 im Anhang 2; Kaese, Eigenmittelsystem, S. 140.
80 Magiera, GS Grabitz, S. 413.

schaften, erhoben werden.[81] Der Höhe nach spielen die sonstigen Einnahmen der EU eher eine untergeordnete Rolle.

Zu diesen Einnahmen gezählt werden die Steuern und Gehaltsabzüge der Beschäftigten im Dienste der Europäischen Union,[82] die neben den o.g. früheren Agrarabschöpfungen und heutigen Agrarzöllen anfallenden Abgaben im Bereich der Agrarmarktpolitik (insbesondere Mitverantwortungsabgaben und Währungsausgleichsbeträge),[83] die so genannten Verwaltungseinnahmen der Gemeinschaften, wie etwa die Einkünfte aus Verkäufen und Vermietungen, Vergütungen für sonstige Leistungen der Gemeinschaft, Kapitalerträge, Verzugszinsen, Zwangsgelder und Geldbußen sowie Zuwendungen Dritter in Form von Stiftungen, Subventionen, Schenkungen und Vermächtnissen[84] und schließlich die Einnahmen aus der Anleihetätigkeit der EU.[85]

III. Die Ausgaben der Gemeinschaft

Für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft ist weiter erforderlich, vom Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehene Ausgaben zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zu verhindern.[86]

Zwar regelt das primäre Gemeinschaftsrecht nicht ausdrücklich, in welchen Bereichen die EU Ausgaben tätigen darf oder muss, jedoch ergibt sich die Ausgabenkompetenz der Union aus dem Gesamtzusammenhang der Gemeinschaftsverträge. Voraussetzung für die durch das primäre Gemeinschaftsrecht erfolgte Zuweisung von Finanzmitteln an die Union ist nämlich, dass diese auch die Ausgabenkompetenz besitzt, also die ihr zugewiesenen Einnahmen auch für die Bewältigung der ihr übertragenen Aufgaben einsetzen darf.[87] Somit folgt die Ausgabenkompetenz der EU notwendig aus der

81 Bieber in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 201, Rn. 40.
82 Näher dazu Kaese, Eigenmittelsystem, S. 74.
83 Waldoff in: Callies/Ruffert, Art. 269, Rn. 9.
84 Bieber in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 201 EGV, Rn. 41; Waldoff in: Callies/Ruffert, Art. 269, Rn. 9.
85 Näher dazu Kaese, Eigenmittelsystem, S. 81 f.
86 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, S. 51; Griese, EuR 1998, S. 462, 465; Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a EGV, Rn. 15.
87 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, S. 51.

Zuweisung der Aufgabenkompetenz, ohne dass der Nachweis einer gesonderten Finanzierungskompetenz erforderlich ist.[88]

Des Weiteren ist fraglich, wie sich die Ausgaben der Union im Einzelnen zusammensetzen. Die Gemeinschaftsausgaben lassen sich anhand unterschiedlicher Kriterien systematisieren.[89] Zunächst kann man sie danach unterscheiden, welches Organ sie getätigt hat. Ferner kann man sie nach Art des Haushaltsplanes in obligatorische, also sich zwingend aus dem Primär- und Sekundärrecht ergebende und nicht obligatorische, also sich nicht daraus ergebende, Ausgaben einteilen.[90] Beide Systematisierungsmöglichkeiten haben jedoch den Nachteil, dass sie nur eine Grobeinteilung bieten, die keine Rückschlüsse auf die konkreten Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft zulassen. Um wirksame Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu entwickeln, ist es jedoch von großer Wichtigkeit, zunächst die verschiedenen Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft aufzuzeigen, in denen Ausgaben getätigt werden. Die beste Möglichkeit der Systematisierung der Ausgaben bietet daher die Unterscheidung nach Tätigkeitsfeldern.

Seit 1988 werden die Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben und das jährliche Haushaltsverfahren im Rahmen institutioneller Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens vorbereitet.[91] Diese Vereinbarungen, die für mehrere Jahre gelten und von Parlament, Rat und Kommission gemeinsam angenommen werden, umfassen traditionell zwei Arten von Bestimmungen:

Zunächst gibt es Bestimmungen der finanziellen Vorausschau, in denen Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien der Union festgelegt werden, um eine kontrollierte Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der verfügbaren Eigenmittel zu gewährleisten (Abschnitt Haushaltsdisziplin).

Hinzu kommen Vereinbarungen zwischen den Organen zur Verbesserung des Ablaufs des jährlichen Haushaltsverfahrens (Abschnitt Ablauf des Haushaltsverfahrens).[92]

88 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art. 199, Rn. 10; Bieber in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Vorbem. zu den Art. 199-206 EGV, Rn. 5; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, S. 52.

89 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 186.

90 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 186.

91 ABlEG 1988 Nr. L 185, S. 33 f.; Griese, EuR 1998, S. 468.

92 Griese, EuR 1998, S. 468.

Im Rahmen der Agenda 2000 und angesichts des Auslaufens der Finanziellen Vorausschau von 1993, die bis 1999 galt, wurde eine neue Vereinbarung für den Zeitraum 2000-2006 verabschiedet.[93] Diese Vereinbarung ist zentraler Bestandteil des Finanzpaketes der Agenda 2000 und sollte die Union in die Lage versetzen, unter Einhaltung eines strikten Finanzrahmens neue Mitglieder aufzunehmen und Politiken zu verstärken.

In der Finanziellen Vorausschau werden für jedes Jahr und für jede Rubrik oder Teilrubrik Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen festgelegt. Die Organe verpflichten sich, diese Obergrenzen im Rahmen der entsprechenden Haushaltsverfahren und bei der Abwicklung des Haushalts des betreffenden Haushaltsjahres einzuhalten.[94]

Die Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006 enthält sieben Hauptrubriken, die in einigen Fällen in Teilrubriken untergliedert ist. Bei den Hauptrubriken handelt es sich um Landwirtschaft, strukturpolitische Maßnahmen, interne Politikbereiche, externe Politikbereiche, Verwaltung, Reserven und Heranführungshilfen.

1. Die Agrarausgaben

Der bedeutendste Ausgabenbereich der EU ist die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik sind in Art. 33 EGV genannt. Dabei handelt es sich um die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, die Sicherung der Lebenshaltung der Landwirte durch Einkommenssteigerung und die Stabilisierung der Märkte. Weiterhin gehören dazu die Sicherstellung der Versorgung und angemessene Verbraucherpreise.

Da diese Ziele weit gefasst sind, werden von ihnen nicht nur Maßnahmen der Marktordnung, sondern auch solche der Strukturpolitik (Art. 40-42 EGV) umfasst. Heute unterliegen fast alle wichtigen Agrarerzeugnisse einer Marktordnung (Art. 38 Anhang II EGV).[95] Inhaltlich unterscheiden sich die einzelnen Marktordnungen zum Teil erheblich. Sie reichen von vollständigen Preissystemen über preisregulierende Beihilfen bis zu einfachen Han-

93 Interinstitutionelle Vereinbarung v. 6.5.1999 zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, ABlEG Nr. C 172, S. 1 f.

94 Griese, EuR 1998, S. 468.

95 Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, S. 464.

delsregelungen oder Qualitätsnormen.[96] So werden bspw. durch Interventionen der EU saisonale Überschüsse vom Markt genommen. Die dafür zuständigen Stellen müssen zu einem festgesetzten Preis Agrarerzeugnisse innerhalb der Europäischen Gemeinschaft aufkaufen und zwischenlagern, damit dem Erzeuger dieser Produkte ein Mindestpreis garantiert werden kann.[97] Derartige Preisgarantien gibt es für Getreide, Reis, Ölsaaten, Oliven, Milch und Zucker. Für Produkte wie Schweinefleisch, Fisch, Eier, Wein, Obst und Gemüse bestehen partielle Preisgarantien und bzw. oder Produktions- oder Verbrauchsbeihilfen.[98] Daneben sind Produktions- und Lagerkostenabgaben vorgesehen. Schließlich werden zum Teil auch direkte Einkommensbeihilfen an die Landwirte gezahlt.[99] Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt durch den gem. Art. 34 Abs. 3 EGV gegründeten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft.[100] Ursprünglich diente dessen Abteilung Ausrichtung der Finanzierung der Strukturmaßnahmen, während die Abteilung Garantie die Ausgaben finanzierte, die sich im Rahmen der Agrarmarktordnungen durch Interventionen zur Marktregulierung und durch Erstattungen bei der Ausfuhr in Drittstaaten ergeben.[101] Im Wesentlichen besteht diese Unterteilung zwar fort, jedoch trägt die Abteilung Garantie seit den Reformen von 1992 und 1999 auch erhebliche Ausgaben der Politik der ländlichen Entwicklung, während die Abteilung Ausrichtung lediglich die Kosten für einige strukturelle Maßnahmen in den Ziel-1-Gebieten (teilweise) übernimmt.[102]

Als Intervention ist dabei jede in einer Marktordnung vorgesehene Maßnahme anzusehen, die zumindest auch auf direkte oder indirekte Beeinflus-

96 Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, S. 464.

97 Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 579.

98 Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 579.

99 Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 579.

100 Im Folgenden EAGFL;VO (EWG) Nr. 25/62 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABlEG 1962 Nr. P 30, S. 991 f.; VO (EWG) Nr. 729/70 des Rates v. 21.4.1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABlEG 1970 Nr. L 94, S. 13 f., welche inzwischen durch die im Rahmen der Agenda 2000 verabschiedete VO (EG) Nr. 1258/1999 des Rates über die Finanzierung der GAP (ABlEG 1999 Nr. L 160, S. 103 f.) ersetzt worden ist; vgl. Schwarze, EU-Kommentar, Art. 34 EGV, Rn. 89.

101 Weitere Aufgaben der Abteilung Garantie siehe: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 34 EGV, Rn. 91; Priebe in: Grabitz/Hilf, Art. 34 EGV, Rn. 149 f.; Schrömbges, ZfZ 1997, S. 290.

102 Priebe in: Grabitz/Hilf, Art. 34 EGV, Rn. 151.

sung des Marktes, z.B. des Marktpreises oder der Produktionsbedingungen, gerichtet ist.[103] Damit die teuren EG-Produkte auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben, werden bspw. den Exporteuren für Ausfuhren in Drittländer Erstattungen (der Sache nach handelt es sich dabei um Exportsubventionen) in Höhe der Differenz zwischen Weltmarkt und EG-Preis gezahlt.[104]

Die laufende Finanzierung durch die Abteilung Garantie erfolgt über nationale Zahlstellen, die ihre Aufgaben aus Gemeinschaftsmitteln bestreiten.[105] Die Finanzierung durch den EAGFL ist eine streng rechtsgebundene Verwaltung ohne Ermessen. Die Abteilung Garantie kann folglich nur Ausgaben finanzieren, die objektiv in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht stehen.[106]

Endempfänger der Agrarausgaben ist fast ausschließlich der Privatsektor. Die privaten Haushalte erhalten Transfers in Form von direkten Einkommensbeihilfen bzw. Stilllegungsprämien, und den landwirtschaftlichen Betrieben und der Agrarindustrie werden Subventionen in Form von Garantiepreisen, Ausfuhrerstattungen, Lagerhaltungsbeihilfen oder Produktionszuschüssen gewährt.

Obwohl der Anteil der EG-Agrarausgaben im Vergleich zu früher deutlich gesunken ist, stellt dieser Bereich bis heute mit rund 50 % immer noch den größten Ausgabenblock dar.[107] In den vergangenen Jahrzehnten machte dieser Anteil noch bis zu 80 % der Gesamtausgaben aus.[108] Grund für den Rückzug der Agrarausgaben gegenüber den anderen Ausgaben ist die Ausdehnung der EG-Ausgabenkompetenz auf andere Politikbereiche. Im ursprünglichen EWG-Vertrag waren lediglich Ausgabenkompetenzen für den Bereich der Sozialpolitik (EG-Sozialfonds, Art. 123 EWGV) und den der Entwicklungspolitik (Art. 136 EWGV) ausgewiesen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 wurden die Politikbereiche jedoch stark ausgeweitet.[109]

---

103 Priebe in: Grabitz/Hilf, Art. 34 EGV, Rn. 155.

104 Vgl. VO (EWG) Nr. 3665/87 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABlEG L 351, S. 1 f.; Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 578, 579.

105 Art. 4 VO Nr. 1258/99.

106 Priebe in: Grabitz/Hilf, Art. 34 EGV, Rn. 163.

107 Priebe in: Grabitz/Hilf, Art. 34 EGV, Rn. 149.

108 Messal, Eigenmittelsystem, S. 31.

109 Messal, Eigenmittelsystem, S. 31; Strasser, Die Finanzen Europas, S. 196.

2. Die Strukturpolitiken der Gemeinschaft

Den zweitgrößten Ausgabenposten bilden die Aufwendungen für die Strukturfonds der Gemeinschaft. Die Ausgaben der Strukturpolitik sollen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft fördern.

Als Strukturfonds bezeichnet werden die Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die Europäischen Sozialfonds (ESF), der EAGFL (Abteilung Ausrichtung), und seit 1993 die Kohäsionsfonds.

Zu den Strukturmaßnahmen zählen auch andere landwirtschaftliche und regionale Maßnahmen sowie Maßnahmen im Bereich der Fischerei und des Verkehrs.

Mit den Mitteln der Strukturfonds fördert die Gemeinschaft insbesondere die Entwicklung der rückständigen Regionen, der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung und der in Schwierigkeiten befindlichen ländlichen Gebiete sowie die Anpassung der Agrarstrukturen.[110] Sie beteiligt sich auch an der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und bemüht sich, die berufliche Eingliederung der Jugendlichen in das Erwachsenenleben zu erleichtern.[111]

Die finanzielle Unterstützung aus den Strukturfonds erfolgt im Allgemeinen über die Kofinanzierung mehrjähriger operativer Programme. Weitere mögliche Interventionsformen sind die Mitfinanzierung nationaler Beihilferegelungen oder die Gewährung von Globalzuschüssen über eine von dem betreffenden Mitgliedstaat zu benennende Stelle. Auch das Leisten technischer Hilfe ist möglich.[112]

Bei der finanziellen Abwicklung werden die Mittel der Strukturfonds nicht direkt an die jeweiligen Endbegünstigten, sondern an die jeweiligen mitgliedstaatlichen Haushalte ausgezahlt.[113]

Die gemeinsame Strukturpolitik im Agrarbereich hatte zunächst nur das Ziel, die nationalen Strukturpolitiken zu koordinieren, enthielt aber noch kein eigenes gemeinschaftliches Strukturprogramm. Ein solches hat der Rat 1971

110 Siehe näher dazu: Kraff, Finanzausgleich, S. 311/312.

111 Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 278; Kraff, Finanzausgleich, S. 312.

112 Kraff, Finanzausgleich, S. 314.

113 Kraff, Finanzausgleich, S. 314.

durch den Erlass von drei Strukturrichtlinien erlassen,[114] die 1985 durch die VO (EWG) Nr. 797/85[115] zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur ersetzt worden sind. Im Jahre 1988 wurde eine grundlegende Reform der traditionellen Strukturfonds beschlossen, die in den Jahren 1989-1993 umgesetzt wurde.[116]

3. Ausgaben für interne Politikbereiche

Nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) sahen sich die Entscheidungsträger Europas Ende der 80er Jahre gezwungen, zur möglichst raschen Realisierung des Binnenmarktes eine Reihe bereits bestehende Politikbereiche beträchtlich auszuweiten und völlig neue Politiken einzuführen.[117]

Diese so genannten internen Politiken werden seit 1993 in einer Rubrik der finanziellen Vorausschau zusammengefasst und beinhalten eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen.

Sie umfassen die Ausgaben für die allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, audiovisuellen Medien und sonstige Sozialmaßnahmen. Des Weiteren beinhalten sie die Finanzierung von Programmen zur Erleichterung der Mobilität von Jugendlichen, Studenten, Arbeitnehmern und Wissenschaftlern wie Erasmus, Force, Sokrates und Leonardo sowie die Förderung von Initiativen im Bereich der Kultur und der audiovisuellen Medien. Schließlich sind auch Informationsmaßnahmen zur Sensibilisierung der europäischen Bürger für Gesundheitsprobleme im Bereich von Krebs, Aids, Alkoholmissbrauch und Drogensucht vorgesehen.[118]

Zu den Ausgaben für interne Politiken gehören auch solche für Energie, Kontrolle der nuklearen Sicherheit und Umweltschutz, des Weiteren solche für Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie, transeuropäische Netze, Inneres und Justiz.

---

114 RL Rat 159-161/72, ABlEG 1972 Nr. L 96, S. 1 f., 9 f., 15 f.

115 ABlEG 1985 Nr. L 93, S. 1 f.

116 Rahmen VO (EWG) Nr. 2052/88; horizontale VO (EWG) Nr. 4253/88; die drei vertikalen VOen (EWG) Nr. 4254/88, 4244/88, 4256/88 zur Durchführung der VO Nr. 2052/88 in Bezug auf den EFRE, ESF und EAGFL Abt. Ausrichtung; Kraff, Finanzausgleich, S. 311.

117 Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 280.

118 Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 280.

4. Ausgaben für externe Politikbereiche

Die in dieser Rubrik aufgenommenen Ausgaben umfassen sämtliche Leistungen der EU zugunsten von Drittstaaten.[119]

Die betreffenden Maßnahmen sind zum Teil nach geographischen Gebieten aufgeschlüsselt, und zum Teil handelt es sich dabei um horizontale Maßnahmen.[120] Zu den Leistungen der EU zugunsten von Drittstaaten gehören insbesondere humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe, Initiativen im Bereich der Demokratie und der Menschenrechte, Interventionen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sofern diese aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts finanziert werden, die finanzielle Beteiligung an Maßnahmen zugunsten von Entwicklungsländern sowie externe Aktivitäten im Rahmen bestimmter interner Gemeinschaftspolitiken, z.B. im Rahmen von Fischereiabkommen oder Umweltschutzmaßnahmen, deren Wirkung über das Gemeinschaftsgebiet hinausreicht.[121]

Zu den geographisch aufgeschlüsselten Maßnahmen gehören insbesondere die Zusammenarbeit mit den unabhängigen Staaten der ehemaligen UdSSR, den Ländern des Mittelmeerraums, den Entwicklungsländern in Asien und Lateinamerika sowie das Programm zugunsten von Südafrika.[122]

Ziel der Zusammenarbeit mit den Staaten der ehemaligen UdSSR ist es, deren Demokratisierungsprozess und Übergang zur Marktwirtschaft zu unterstützen und die Beziehungen zur Gemeinschaft zu stärken.[123]

5. Verwaltungsausgaben

Hierunter fallen alle Ausgaben der Gemeinschaftsorgane und Institutionen für Personal, Gebäude und Material. Weiterhin gehören dazu die Ausgaben für Veröffentlichungen, das Amtsblatt sowie die Sitzungen der Gemeinschaftsorgane.[124]

119 Kraff, Finanzausgleich, S. 319/320.
120 Kraff, Finanzausgleich, S. 320.
121 Kraff, Finanzausgleich, S. 320.
122 Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 281.
123 Kraff, Finanzausgleich, S. 320.
124 Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 282; Kraff, Finanzausgleich, S. 321.

6. Reserven

Zweck dieser Ausgabenkategorie ist die Sicherstellung von finanziellen Mitteln als Manövriermasse zur Deckung von Ausgaben, die bei Aufstellung des Haushaltsplans noch nicht vorhersehbar sind.[125]

IV. Die Größenordnung des Gemeinschaftshaushalts

Für die Bewertung der Art und Schwere von Betrügereien zu Lasten der Gemeinschaftsfinanzen ist es von Bedeutung, sich über die Größenordung des Gemeinschaftshaushalts einen Überblick zu verschaffen.[126]

1. Die finanzielle Vorausschau von 2000-2006

In der am 6. Mai 1999 getroffenen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens[127] wurde beschlossen, dass für die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 zunächst eine Erhöhung der Agrarausgaben von 40,92 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 43,77 Mrd. Euro im Jahre 2003 erforderlich ist. Anschließend sollen die Agrarausgaben jedoch bis zum Ende des Jahres 2006 praktisch auf das Niveau des Jahres 2000 sinken. Von den Agrarausgaben ist etwa ein Zehntel für die Entwicklung des ländlichen Raumes bestimmt.

Die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen sollen sich nach deren beschlossener Neuausrichtung im Sinne einer geographischen und sachorientierten Konzentration des Zeitraums bis 2006 von 32,05 auf 29,17 Mrd. Euro verringern.

Aufgrund der Bedeutung bestimmter interner Politikbereiche, wie die der transeuropäischen Netze, der Forschung und Innovation, der Bildung und Ausbildung, des Umweltschutzes und der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, sollen die Mittel für die internen Politiken bis 2006 von 5,93 auf 6,6 Mrd. Euro erhöht werden.

Gleiches gilt auch für die externen Politikbereiche und die Verwaltungsausgaben. Erstere sollen in dem bezeichneten Zeitraum von 4,55 auf 4,61 Mrd. Euro und letztere von 4,56 auf 5,1 Mrd. Euro angehoben werden.

---

125 Kraff, Finanzausgleich, S. 322.

126 Zur Entwicklung des Haushaltsvolumens siehe: Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 31 f.

127 ABlEG Nr. C 172 v. 18.6.1999.

Bei den Reserven wurde lediglich die Währungsreserve ab 2003 gestrichen, während die Reserven für Soforthilfen und Darlehensgarantien unverändert 200 Mio. Euro jährlich in beiden Fällen betragen.

Für die Heranführungshilfen wurde eine Aufgabenobergrenze von 3,12 Mrd. Euro jährlich festgelegt.

Zur Erweiterung der Union um neue Mitgliedstaaten wurde die Finanzielle Vorausschau 2003 angepasst, um den zusätzlichen Ausgaben Rechnung zu tragen. [128]

Die Vereinbarung der finanziellen Vorausschau sieht jedoch eine jährliche technische Anpassung an die Entwicklung der Preise und des BSP vor.[129] Darüber hinaus gibt es ein Verfahren zur Änderung der Obergrenzen, um auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können. Zudem ist ein allgemeines Flexibilitätsinstrument mit einer jährlichen Obergrenze von 200 Mio. Euro vorgesehen.

2. Der EU-Haushalt für 2005

Das Europäische Parlament hat am 16. Dezember 2004 den EU-Haushaltsplans für 2005 verabschiedet. Darin wurden erstmals die Gesamtausgaben für 25 Mitgliedstaaten über ein volles Jahr hinweg veranschlagt.

Der Haushaltsplan 2005 umfasst Zahlungsermächtigungen[130] im Umfang von 106,3 Mrd. Euro. Dieser Betrag weist einen Anstieg um 4,4 % im Verhältnis zum Haushalt 2004 auf. Grund dafür ist die Integration der finanziellen Auswirkungen des Beitritts der 10 neuen Mitgliedstaaten einerseits und die Kosten der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik andererseits.

2005 ist das erste Jahr, in dem diese Reform finanziell voll zum Tragen kommt. Für den Agrarsektor wurden Verpflichtungsermächtigungen[131] im Betrag von 49,7 Mrd. Euro eingesetzt, was einer Anhebung um 10,2 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.

---

128 Beschluss 2003/429/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.5.2003 zur Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung, ABlEG Nr. L 147.

129 Mitteilung der Kommission v. 9.6.1999, SEK 1999, S. 847.

130 Die Zahlungsermächtigungen dienen der Leistung von Zahlungen zur Abwicklung der rechtlichen Verpflichtungen, die im laufenden Haushaltsjahr und/oder in den vorgehenden Haushaltsjahren eingegangen wurden.

131 Die Verpflichtungsermächtigungen decken den Gesamtbetrag der im laufenden Haushaltsjahr eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen.

Die Verpflichtungsermächtigungen für die Strukturmaßnahmen beziffern sich auf insgesamt 42,4 Mrd. Euro.

Bei den Internen Politiken steht der Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Mittelpunkt. Der Mittelansatz für diese Rubrik, die außerdem die Bereiche Gesundheit und Verbraucherschutz, Forschung, Bildung und Kultur sowie Verkehr und Energie umfasst, beziffert sich auf 9,1 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen.

Bei den externen Politikbereichen wird schwerpunktmäßig auf die Wiederherstellung von Frieden und Demokratie abgezielt, wofür Haushaltsmittel von 5,2 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Unter anderem ist auch in diesem Jahr eine umfassende Finanzierungshilfe für den Irak in Höhe von 200 Mio. Euro vorgesehen.

Für die Heranführungshilfen wurden Verpflichtungsermächtigungen im Betrag von 2,1 Mrd. Euro eingesetzt.

3. Ausblick

Der Umfang und die Bedeutung des Gemeinschaftshaushaltes werden sich in Zukunft aufgrund der Osterweiterung und der stetigen Steigerung des Umfangs und der Anzahl der Aufgabenfelder, in denen die Gemeinschaft tätig wird, noch ganz erheblich ausweiten, so dass damit auch die Notwendigkeit eines effektiven Schutzes der Gemeinschaftsfinanzen wächst.

B. Die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen

Folge des großen Haushaltsvolumens und der finanziellen Aktivitäten der Gemeinschaft in vielen verschiedenen Bereichen ist, dass potentiellen Schädigern viele Möglichkeiten zur Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen eröffnet sind.

Die Darstellung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gibt jedoch noch keinen Aufschluss über die Art und Weise der Schädigungen. Um wirksame Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen zu entwickeln, ist zunächst zu untersuchen, welche Verhaltensweisen typischerweise unrechtmäßige Ausgaben der Gemeinschaft oder die Verkürzung von Einnahmen der Gemeinschaft verursachen (I). Außerdem ist zu fragen, in welchen Bereichen des Gemeinschaftsrechts und durch welche Akteure Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts auftreten (II). Weiterhin wird beleuchtet, welche Ursachen es für diese Schädigungen gibt (III).

I. Arten der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen/Begriffsbestimmungen

Es ist also zunächst zu untersuchen, welche Verhaltensweisen typischerweise zu einer Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen führen.

Eine Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen liegt abstrakt formuliert immer dann vor, wenn die Gemeinschaft Einnahmen, die ihr aufgrund des Gemeinschaftsrechts zustehen, nicht erhält, oder wenn sie veranlasst wird, Ausgaben zu tätigen, deren gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen nicht vorliegen.[132]

Allgemein wird bei solchen Verhaltensweisen von Betrügereien oder Unregelmäßigkeiten gesprochen.[133] Fraglich ist jedoch, was unter diesen Begriffen konkret zu verstehen ist.

1. Begriff der Betrügereien

Der in Art. 280 EGV benutzte Begriff der Betrügerei könnte zunächst durch einen Rückgriff auf die Definitionen der Mitgliedstaaten konkretisiert werden.

Problematisch daran ist jedoch, dass diese durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Konzepten und Tatbestandsmerkmalen gekennzeichnet sind, so dass es einer eigenständigen gemeinschaftsrechtlichen Definition bedarf. Sowohl im Schrifttum als auch auf der Seite der EU-Organe gab und gibt es diesbezüglich vielfältige Definitionsversuche.[134] Anfangs wurde sich dabei noch stark an den strafrechtlichen Betrugsbegriff angelehnt, so dass zunächst nur vorsätzliche und fahrlässige Verstöße erfasst wurden. Dann wurde jedoch erkannt, dass auch Verhaltensweisen die Gemeinschaft schädigen können, die Lücken oder Unklarheiten des Gemeinschaftsrechts ausnutzen, die sog. Umgehungs- oder Scheingeschäfte.[135] Eine einheitliche Definition hat sich aber auch aufgrund der uneinheitlichen Verwendung des Betrugs-

132 Magiera in: FS Friauf, S. 19; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 30.

133 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 58; Magiera in: FS Friauf, S. 19.

134 Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a EGV, Rn. 6; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 58 f.

135 Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a, Rn. 6.

begriffes durch den EU-Gesetzgeber bis heute nicht durchgesetzt.[136] Es gibt jedoch bereits Maßnahmen, wie bspw. das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen,[137] durch die eine Vereinheitlichung der relevanten Tatbestände des mitgliedstaatlichen Strafrechtes angestrebt wird. Dieses Übereinkommen ist jedoch lediglich im Rahmen der dritten Säule der Europäischen Union[138] erlassen worden und bislang noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

Außerdem ist der Begriff der Betrügerei nicht mit dem im Übereinkommen verwendeten Betrugsbegriff identisch. Er stellt vielmehr lediglich den Oberbegriff einer Mehrzahl von verschiedenartigen Betrugstaten dar. Unter den Begriff der Betrügerei fallen nämlich auch andere strafrechtlich zu ahndende Sachverhalte, wie Steuerdelikte oder Fälschungsdelikte, was aus Art. 280 Abs. 2 EGV folgt.[139]

2. Begriff der Unregelmäßigkeit

Im positiven Gemeinschaftsrecht existiert jedoch ein einheitlicher Begriff der Unregelmäßigkeit, denn aus den grundlegenden Rechtsakten über die Finanzierung der Agrarpolitik, der Strukturfonds und der Kohäsionsfonds ist jeweils die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu entnehmen, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen.[140] Mittlerweile gibt es für den Begriff der Unregelmäßigkeiten auch eine Legaldefinition. Diese ist in Art. 1 Abs. 2 der VO Nr. 2988/95[141] enthalten.[142] Sie besagt, dass der Tatbestand der Unregelmäßigkeit bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gege-

136 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 58/59; Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a EGV, Rn. 6; Mögele, EWS 1998, S. 1.

137 Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften v. 26.7.1995, ABlEG 1995 Nr. C 316, S. 48 f.; Zusatzprotokolle, ABlEG 1996 Nr. C 83, S. 10 f., ABlEG 1997 Nr. C 221, S. 11 f.

138 Also im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

139 Martens, Subventionskriminalität, S. 128.

140 Siehe für den Agrarsektor Art. 8 VO (EWG) Nr. 729/70, ABlEG 1970 L 84, S. 13 f.; für die Strukturfonds Art. 23 VO (EWG) Nr. 2052/88, ABlEG 1988 Nr. L 374, S. 1 f.; für die Kohäsionsfonds Art. 12 VO (EWG) Nr. 1164/94, ABlEG 1994 Nr. L 130, S. 1 f.

141 ABlEG 1995 Nr. L 313, S. 1 f.

142 Mögele, EWS 1998, S. 1; Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV, Art. 209 a EGV, Rn. 7; Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 83.

ben ist, 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.

Damit ist der Begriff der Unregelmäßigkeit im Gegensatz zum Begriff der Betrügerei klar durch das Gemeinschaftsrecht definiert.

Fraglich ist daher, warum die Verfasser des Art. 280 EGV nicht auf diesen klar umgrenzten Begriff, sondern auf den Begriff der Betrügerei zurückgegriffen haben.

Dies liegt daran, dass der Begriff der Betrügerei, im Gegensatz zu dem der Unregelmäßigkeit auch Verhaltensweisen erfasst, welche objektiv nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen. Damit fällt auch der Schutz der Gemeinschaftsfinanzen vor Schein- und Umgehungsgeschäften unter den Anwendungsbereich des Art. 280 EGV.[143]

Darüber hinaus umfasst der Begriff der Betrügerei sowohl strafrechtliche als auch ordnungswidrigkeitenrechtliche Verhaltensweisen, denn der Art. 280 EGV zielt vor allem auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ab, gegen derartige Verhaltensweisen vorzugehen, so dass es nicht zu kompetenzrechtlichen Problemen im Hinblick auf das Strafrecht kommt.

Demgegenüber erfasst der Begriff der Unregelmäßigkeit auch objektive Rechtsverstöße, welche wiederum vom Begriff der Betrügerei mangels subjektiver Vorwerfbarkeit nicht erfasst werden.[144]

So wird bspw. nach der VO Nr. 2988/95 sowohl gegen subjektive als auch gegen objektive Verletzungen des Gemeinschaftsrechts vorgegangen. Nach Art. 4 der VO werden die insoweit rechtswidrig erlangten Vorteile wieder entzogen, unabhängig davon ob der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorwerfbar war oder nicht. Dies stellt jedoch nach Art. 4 Abs. 4 der VO keine Sanktion dar.

Nach Art. 5 der VO werden darüber hinaus vorsätzliche und fahrlässige Verhaltensweisen mittels Geldbußen und anderer Maßnahmen sanktioniert.

143 Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a EGV, Rn. 8.

144 Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 209 a EGV, Rn. 8.

Des Weiteren wird in Art. 4 Abs. 3 der VO Nr. 2988/95 darauf hingewiesen, dass ein den Zielsetzungen des Gemeinschaftsrechts zuwiderlaufender Vorteil, der auf einer Handlung beruht, die nachgewiesenermaßen dessen Erlangung zum Gegenstand hat, nicht gewährt wird. Somit ist auch das Schein- und Umgehungsgeschäft bzw. der so genannte Missbrauch gemeinschaftsrechtlicher Regelungen durch eine eigene Vorschrift in der VO definiert. Der Umstand, dass diese Verhaltensweisen innerhalb der VO noch einmal einzeln angesprochen und definiert werden macht deutlich, dass sie eigentlich nicht unter den Unregelmäßigkeitsbegriff fallen, welcher zumindest eine objektive Rechtsverletzung voraussetzt.

3. Der Begriff des Betruges

Als Oberbegriff für Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft wird oftmals der Begriff der Betrugsbekämpfung benutzt. So wird bspw. das 1999 erschaffene OLAF in der deutschen Sprache „Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung“ genannt.

Die in der VO Nr. 2988/95 und dem Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft enthaltenen Regelungen zeigen, dass der gemeinschaftsrechtliche Begriff des Betruges nicht nur ein rein strafrechtlicher, sondern auch ein ordnungswidrigkeitenrechtlicher Terminus ist.[145] So hat das Übereinkommen zwar das Ziel, eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche Straftatbestandsdefinition festzulegen, gleichzeitig wird aber im 6. Erwägungsgrund der VO Nr. 2988/95 darauf hingewiesen, dass „die genannten Verhaltensweisen“ welche im 5. Erwägungsgrund als Unregelmäßigkeiten bezeichnet werden, „betrügerische Praktiken i.S.d. Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“ umfassen.

Somit ist ein Betrug im gemeinschaftlichen Sinne ein durch spezifische Tathandlungen qualifizierter Rechtsverstoß, welcher sowohl im Verwaltungsrecht als auch im Strafrecht angesiedelt sein kann.

4. Zwischenergebnis

Demnach ist der Begriff der Betrügerei weit auszulegen. Er erfasst auch Umgehungshandlungen und Scheingeschäfte, wenngleich immer eine sub-

145 Prieß in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV, Art. 209 a EGV, Rn. 10.

jektive Komponente im Sinne einer Vorwerfbarkeit vorliegen muss.[146] Der Begriff der Unregelmäßigkeit umfasst darüber hinaus auch Verhaltensweisen, die lediglich objektive Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht darstellen, wenngleich von ihm keine Umgehungsgeschäfte umfasst werden.[147] Der Begriff des Betruges wird einerseits synonym mit dem Begriff der Betrügerei verwendet und stellt andererseits einen im Straf- oder Verwaltungsrecht angesiedelten subjektiv qualifizierten Rechtsverstoß aufgrund von bestimmten Tathandlungen dar.

II. Akteure und Bereiche der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen

Fraglich ist weiterhin von wem die dargestellten Schädigungen der Gemeinschaftsfinanzen vorgenommen werden und welche Bereiche des Haushalts sie überwiegend betreffen.

Finanzielle Schädigungen der EU gibt es in allen Bereichen, in denen die EU finanzwirksam tätig wird.[148]

1. Natürliche und juristische Personen

Schädiger können zunächst natürliche und juristische Privatpersonen sein.[149] Dabei wird entweder das Vorliegen der Voraussetzungen eines sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Zahlungsanspruchs oder die Nichterfüllung von zu Zahlungsverpflichtungen führenden Tatbestandsmerkmalen vorgetäuscht.[150]

a) Hinterziehung von Abgaben bei der Einfuhr von Waren in die EU

Bspw. werden Importabgaben hinterzogen, indem die Art, Qualität, Menge, der Zollwert oder das Herkunftsland der einzuführenden Ware falsch angegeben wird.[151] Dabei werden hochwertige Waren als minderwertig deklariert oder zu geringe Importmengen angegeben, um dadurch weniger Zoll zahlen

146 Martens, Subventionskriminalität, S. 129.
147 Harksen, Kontrollen des OLAF in Belgien, S. 53.
148 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 61; Wolffgang in: Ehlers/Wolffgang, S. 211/212; Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 581.
149 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 19.
150 Sieber, ZStR 1996, S. 357, 362; Dannecker, Strafrecht in der EG, JZ 1996, S. 869, 874; Tiedemann in: FS Pfeiffer, S. 101 f.
151 Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 578, 580.

zu müssen. Zum Teil werden Waren aus Drittstaaten auch überhaupt nicht angemeldet und erreichen so das Gemeinschaftsgebiet illegal.

Dabei handelt es sich um den klassischen Schmuggel, der sowohl über die Außengrenzen, als auch aus Zollfreilagern erfolgen kann. Eine besondere Bedeutung der Täuschung über den Einfuhrvorgang hat die Entnahme von Waren aus den so genannten Versandverfahren, die entweder durch Siegelbruch oder durch Manipulation der Versandpapiere erfolgt.[152]

b) Erschleichung von Subventionen bei der Ausfuhr von Waren in Drittländer

Ähnlich erfolgt auch das Erschleichen von Subventionen bei der Ausfuhr von Waren in Drittländer. Auch in diesem Bereich finden sich unrichtige Angaben bezüglich der Menge, der Qualität, des Gewichts, der Gattung oder des Ursprungslands der Waren. Dabei werden minderwertige Erzeugnisse als hochwertig klassifiziert oder zu hohe Exportmengen angegeben, um dadurch in den Genuss einer erhöhten Ausfuhrerstattung zu gelangen.[153] Auch unrichtige Angaben hinsichtlich des Verwendungszwecks der Waren oder ihres Bestimmungslandes können zu Einnahmenverkürzungen oder vermehrten Ausgaben führen.

Da die Abfertigung zum Export überwiegend an der Binnenzollstelle durchgeführt und der Transport zur Ausgangszollstelle im Wege der externen Versandverfahren erledigt wird, erfolgen solche Manipulationen vor allem durch Fälschungen der Versandscheine.[154] Insbesondere durch Bestechung der Zollbeamten erreichen die Täter, dass auf dem die Waren begleitenden Versandschein trotz ihres Verbleibs im Binnenmarkt die Ausfuhr bestätigt wird. Teilweise wird die Ware auch tatsächlich ausgeführt und unter Tarnladungen versteckt wieder in den Binnenmarkt eingeschmuggelt.

c) Hinterziehung von Abgaben und Erschleichung von Subventionen und Beihilfen innerhalb der EU

Jedoch führt nicht nur der Handel mit Drittstaaten zu Unregelmäßigkeiten. Auch innerhalb der EU werden zahlreiche Beihilfen und Vergünstigungen gewährt, die zu Unrecht in Anspruch genommen werden. So interveniert die

152 Kuhl, Kriminalistik 1997, S. 106; näher zum Versandverfahren: Sieber in: S/D/S/R, Kontrolle, S. 85 f.

153 Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 580.

154 Sieber in: S/D/S/R, Kontrolle, S. 91.

EU im Bereich der Marktordnungen nicht nur durch Importabgaben und Exporterstattungen, sondern auch durch ein kompliziertes Beihilfesystem. Dessen Vielzahl von Regelungen entspricht eine Vielfalt von Manipulationstechniken.[155]

d) Erlangung von Strukturfondmitteln

Zur Erlangung von Strukturfondmitteln werden oftmals nicht existente oder erhöhte Leistungen geltend gemacht.[156] Berufsförderungskurse etwa, die über den Europäischen Sozialfond kofinanziert sind, werden in Realität nicht abgehalten. Infrastrukturarbeiten, die über den Europäischen Regionalfond mitfinanziert werden, werden nicht vorgenommen.[157] Daneben kommt auch eine Zweckentfremdung der Mittel vor. Diese liegt dann vor, wenn die mit der Zuwendung verbundenen Bedingungen nicht eingehalten werden.[158] Oftmals sind der ESF und der EAGFL, Abteilung Ausrichtung, von diesen Betrügereien betroffen.[159]

e) Manipulationen bei der Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer wird als indirekte Steuer von den Mitgliedstaaten erhoben und anteilsmäßig an die EU zur Finanzierung des Haushaltes abgeführt. Somit schädigen betrügerische Handlungen in diesem Bereich die EU und die Mitgliedstaaten gleichermaßen.

2. Mitgliedstaaten

Schädigungen des Gemeinschaftshaushalts können auch durch die Mitgliedstaaten erfolgen, denn der Vollzug des Gemeinschaftsrechts wird vor allem durch sie vorgenommen.

Die vorsätzliche Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen durch Beihilfe zur Hinterziehung oder Untätigbleiben trotz Kenntnisnahme von Betrügereien stellt dabei eher die Ausnahme dar.[160] Schädigungen durch die Mitgliedstaaten können sich jedoch daraus ergeben, dass bestimmte unpopuläre und den

155 Sieber in: S/D/S/R, Kontrolle, S. 93.

156 Siehe KOM (1996) 173, Betrugsbekämpfungsjahresbericht 1996, KOM (1997) 200 endgültig v. 6.5.1997. S. 84 f., mit Beispielen über die Unregelmäßigkeiten aus dem Bereich der Strukturfonds.

157 Kuhl, Kriminalistik, 1997, S. 107.

158 Sieber in: S/D/S/R, Kontrolle, S. 94.

159 Chavaki, ZEuS 1999, S. 439.

160 So aber EuGH, Rs. 68/88 (Kommission/Griechenland), Slg. 1989, S. 2965, 2980.

nationalen Interessen zuwiderlaufende Maßnahmen nicht in aller Konsequenz durchgeführt werden.[161] Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedstaaten bei der Erhebung und Einziehung von Beträgen, die nicht ihnen selbst zufließen, nicht dasselbe Interesse aufbringen, wie für solche, an denen sie unmittelbar partizipieren, so dass Kontrollen und andere Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen sowie die Einziehung von zu Unrecht ausgezahlten Beträgen nicht mit hinreichender Intensität durchgeführt werden.[162]

Dabei können die Gemeinschaftsfinanzen auf der Einnahmenseite insbesondere durch die Nichterhebung von Zöllen durch die Mitgliedstaaten geschädigt werden,[163] während auf der Ausgabenseite unkorrekte Ausgaben im Rahmen des EAGFL die Gemeinschaft schädigen können.[164] Das so genannte Vollzugsdefizit, welches durch die unsorgfältige Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten entsteht, hat somit erhebliche finanzielle Konsequenzen.[165]

3. Gemeinschaft und Gemeinschaftsbedienstete

Schädigungen durch die Gemeinschaft bzw. durch Gemeinschaftsbedienstete können dadurch entstehen, dass die für die Betrugsbekämpfung zuständigen Stellen nicht die nötigen Organisationsstrukturen schaffen, die für eine effektive Betrugsbekämpfung nötig sind. Dazu gehört auch die mangelhafte finanzielle oder personelle Ausstattung der Betrugsbekämpfungsstellen.

Darüber hinaus ist das System der öffentlichen Auftragsvergabe in die öffentliche Kritik geraten und bedarf daher einer starken Kontrolle, damit es nicht zu einer Vetternwirtschaft innerhalb der EU-Behörden kommt.[166]

III. Ursachen und Folgen der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen

Die Ursachen für das Auftreten von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien sind äußerst vielschichtig und komplex.

---

161 Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 24; Spannowsky, JZ 1994, S. 326, 332; Tiedemann, EuZW 1990, S. 100.

162 Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 24.

163 Streinz, Vollzugsprobleme, WiVerw 1996, S. 129.

164 Mögele, Fehlerhafte Ausgaben, NJW 1987, S. 1118 f.

165 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 59; Tiedemann, EuZW 1990, S. 100 f.; Streinz in: S/D/S/R, Kontrolle, S. 44 f.

166 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 13, 19.

Sie lassen sich jedoch auf drei grundsätzliche Problemkreise zurückführen.

Ursächlich für das enorme Ausmaß von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien ist zunächst die Art des Vollzuges des Gemeinschaftsrechts. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts geschieht überwiegend durch die Mitgliedstaaten, während die Gemeinschaft selbst lediglich auf die Rechtsetzung beschränkt ist.[167]

Somit sind es auch in erster Linie die Mitgliedstaaten, die wesentlich darüber bestimmen, wie effektiv und wirksam das finanzrelevante Gemeinschaftsrecht angewandt wird. Wie schon oben dargestellt, besteht dabei das Problem, dass für die Mitgliedstaaten kein unmittelbarer Anreiz zur besonders sorgfältigen Verwaltung der Gemeinschaftsgelder besteht. Mithin führt der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten zu Schädigungen der Gemeinschaftsfinanzen.

Eine weitere Hauptursache für das Auftreten von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien ist in der Art der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen begründet.

Bei den gemeinschaftsrechtlichen Finanzvorschriften handelt es sich zumeist um Abgaben- oder Subventionsvorschriften. So liegt es auf der Hand, dass die Steuer- und Abgabenpflichtigen ebenso wie auch im nationalen Recht dazu neigen, die Entrichtung der geschuldeten Beträge so weit wie möglich zu vermeiden, bzw. versuchen, Geldausschüttungen aus EU-Mitteln herbeizuführen. Diesen Bestrebungen kommt zugute, dass es sich insbesondere im Agrarrecht um hochkomplizierte Tatbestände handelt und eine kaum mehr beherrschbare Normenflut entstanden ist.[168] Denn je differenzierter und komplizierter eine Norm gestaltet ist, desto mehr Möglichkeiten gibt es, sie zu umgehen oder auszunutzen.[169]

Ursächlich für Unregelmäßigkeiten und Betrügereien ist schließlich auch, dass Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zum Teil aufgrund mangelhafter Kontrollmaßnahmen gar nicht entdeckt werden oder aber nicht ausreichend sanktioniert werden.

Gerade im unübersichtlichen Agrarbereich ist eine Kontrolle von einzelnen Vorgängen aufgrund der Flut von Transaktionen kaum möglich, wenngleich

167 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 65.

168 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 20; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 67.

169 Tiedemann in: FS Pfeiffer, S. 109.

bereits Strukturen geschaffen wurden, die aufgrund von Risikoanalysen und systematischen Stichproben eine wirksame Kontrolle ermöglichen.[170]

Allerdings wirken Kontrollmechanismen sich nur dann positiv auf die Gemeinschaftsfinanzen aus, wenn im Falle der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten diese Verstöße auch sanktioniert werden.

Die Unregelmäßigkeiten und Betrügereien hinsichtlich der Gemeinschaftsfinanzen wirken sich in mehrfacher Hinsicht negativ aus.

Erstens werden die Gemeinschaftsfinanzen unmittelbar dadurch geschädigt, dass weniger Gelder eingenommen werden oder zu Unrecht Gelder ausgezahlt werden.[171]

Zweitens führt gerade die unterschiedliche Verwaltungs- und Vergabepraxis zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen und Privatpersonen in den einzelnen Mitgliedstaaten.[172]

Drittens sind diese Unregelmäßigkeiten und Betrügereien dazu geeignet, die politische Akzeptanz der Europäischen Gemeinschaften insgesamt zu beeinträchtigen und somit der Idee der europäischen Integration Schaden zuzufügen.[173]

C. Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

Um einen umfassenden Schutz der Finanzinteressen der Gemeinschaft zu gewährleisten, ist es nötig, sowohl sämtliche Gemeinschaftsorgane als auch die Mitgliedstaaten in die Bewältigung dieser Aufgabe einzubeziehen.

Zu diesem Zweck wurde ein mehrstufiges Kontrollsystem geschaffen dessen erste Stufe die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Voraussetzung für die Gewährung von Vorteilen durch die Gemeinschaft zu überprüfen. Weiterhin müssen sie gewährleisten, dass die der Gemeinschaft als eigene Einnahmen zustehenden Beträge effektiv gezahlt werden.[174] Die Rechtmäßigkeit des

170 Siehe näher dazu: Priebe in: Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Abschnitt G, Rn. 197.
171 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 69.
172 Zuleeg, JZ 1992, S. 766; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 69.
173 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 69.
174 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 163.

Handelns der Mitgliedstaaten wird auf der nächsten Stufe durch die Gemeinschaft überwacht, die aus diesem Anlass selbst Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durchführen kann.[175] Diese Gemeinschaftskontrollen werden durch die Kommission vorgenommen. Das Handeln der Kommission wiederum wird durch den Europäischen Rechnungshof überprüft, welcher in diesem Zusammenhang sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch bei den einzelnen Wirtschaftsbeteiligten Kontrollen durchführen kann.[176]

Diese auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführten Kontrollen dienen zum einen der Finanz- und Haushaltskontrolle und zum anderen der Betrugsbekämpfung.

I. Finanzkontrolle

Als Finanzkontrolle der Europäischen Union wird die nach innen gerichtete Kontrolle der EU-Finanzen bezeichnet, also die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Arbeit von Stellen, die mit der Vereinnahmung und Verausgabung von Gemeinschaftsmitteln zu tun haben.[177]

Dabei kann zwischen interner und externer Finanzkontrolle sowie der politischen Kontrolle durch das Europaparlament unterschieden werden.[178]

Das System der internen Finanzkontrolle ist davon geprägt, dass eine Funktionentrennung in Anweisungsbefugten, Finanzkontrolleur und Rechnungsführer besteht, welche der Kommission gegenüber disziplinarisch und finanziell für ihre Handlungen verantwortlich sind.[179]

Die – nachträgliche – externe Überprüfung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelvergabe erfolgt durch den Europäischen Rechnungshof.[180] Die politische Kontrolle übt der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments aus, der in Zusammenarbeit mit dem regulären Haushaltsausschuss die Mittelvergabe des laufenden Haushaltsjahres prüft und die Entlastung der Europäischen Kommission für das abgeschlossene Vorjahr einleitet.[181]

175 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 163.
176 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 163.
177 Schüler in: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 36.
178 Theato in: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 19.
179 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 27.
180 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 170.
181 Strasser, Die Finanzen Europas, S. 299; Heine, WiVerw 1996, S. 149, 163.

II. Betrugsbekämpfung

Neben den nach innen gerichteten Maßnahmen der Finanzkontrolle existiert noch ein verwaltungsrechtliches Kontroll- und Sanktionssystem, dessen Maßnahmen als Betrugsbekämpfung bezeichnet werden. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung fortschreitend auch auf dem strafrechtlichen Sektor ergriffen.

Die Betrugsbekämpfung hat die Bekämpfung von Betrügereien zum Gegenstand. Wie bereits oben dargestellt, sind unter Betrügereien alle vorsätzlichen und fahrlässigen Verstöße von Privatpersonen gegen (gemeinschaftliche und nationale) Rechtsvorschriften zu verstehen, die sich nachteilig auf die Einnahmen und Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts auswirken.[182]

Nicht vom Begriff der Betrugsbekämpfung erfasst werden jedoch Verstöße der Mitgliedstaaten bei der Ausführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechtes, die zwar zu einer Schädigung des Gemeinschaftshaushalts führen können, aber besonderen Sanktionen im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens gem. Art. 226 EGV oder einer Finanzkorrektur im Rahmen des jährlichen Rechnungsabschlusses gem. Art. 7 VO Nr. 1552/89[183] unterliegen.[184]

Ebenfalls nicht erfasst werden Verstöße der Bediensteten der Gemeinschaft, die bei der Verwaltung der Haushaltsmittel einer besonderen finanziellen und disziplinarischen Verantwortung gemäß der Haushaltsordnung unterliegen.[185]

1. Überblick über die Entwicklung der Betrugsbekämpfung

Schon seit den siebziger Jahren bildete sich das Bewusstsein heraus, dass dem Bereich der Betrugsbekämpfung mit Voranschreiten des Integrationsprozesses immer mehr Bedeutung zukommen muss.

Mit dem Übergang von der Beitrags- zur Eigenmittelfinanzierung wurde nicht nur die Finanzautonomie der Gemeinschaft gestärkt, sondern auch ihre damit verbundene Finanzverantwortung hervorgehoben. 1975 verabschiedete der Rat eine Entschließung über stärkere Maßnahmen zur Verhinderung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten bei der Agrarfinanzierung.[186] 1976 schlug die Kommission Vertragsänderungen mit dem Ziel einer gemeinsamen Regelung zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der

182 Siehe dazu: Erster Teil, B. I. 4.
183 ABlEG 1989 Nr. L 155, S. 1 f.
184 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband I, Art. 209 a EGV, Rn. 3.
185 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband I, Art. 209 a EGV, Rn. 3.
186 Entschließung v. 16.12.1975, ABlEG Nr. C 298, S. 1 f.

Gemeinschaft sowie der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Gemeinschaftsbediensteten vor, was jedoch zu keinem Erfolg führte.[187]

Mitte der achtziger Jahre kam es erneut zu einer verstärkten Befassung mit der Betrugsbekämpfung, als im Rahmen der Pläne zur Vollendung des Binnenmarktes 1992 eine Erhöhung der Finanzmittel eingeleitet wurde. Seither werden die Initiativen und die Praxis der Betrugsbekämpfung in jährlichen Berichten und Arbeitsprogrammen zusammengefasst, die von Entschließungen des Europaparlamentes und des Rates sowie von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ergänzt und begleitet werden. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hat dazu beigetragen, Rechtsfragen zum Schutz der finanziellen Interessen zu klären.[188]

In einer Resolution des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 1991 wurde die Errichtung eines gemeinschaftsrechtlichen Strafrechts gefordert, jedoch war diesem Vorschlag kein Erfolg beschieden.

Erst die Regierungskonferenz von Maastricht nahm diesen Vorschlag auf. So fand 1991 Art. 209 a EGV Eingang in das Vertragswerk. Dieser normierte ausdrücklich die Kooperationsverpflichtung der Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung.

Bis heute haben die Gemeinschaftsorgane eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen, die den Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen zum Gegenstand haben. Allerdings beziehen sich viele dieser Rechtsakte auf einzelne Sachbereiche, insbesondere auf die verschiedenen Einnahmearten, den Agrarmarkt und die Strukturfondausgaben. Es handelt sich hierbei um sehr detaillierte Regelungen, die jedoch nicht aufeinander abgestimmt wurden und daher wenig systematisch ausgestaltet sind.[189]

Zur Eingrenzung dieses Problems machte die Kommission am 15. Juli 1994 Vorschläge für allgemeine, also horizontal wirkende Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen, die durch den Erlass einer VO sowie eines Übereinkommens zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der dritten Säule verwirklicht werden sollten.

Im Jahr 1995 einigte sich der Rat auf die VO (EG/Euratom) Nr. 2988/95, nach der gegen Wirtschaftsbeteiligte gemeinschaftsrechtliche Verwaltungssanktionen ergriffen werden können.

187 ABlEG 1976 Nr. C 222, S. 2 f.
188 Vgl. insbes. EuGH Rs. 68/88 (Kommission/Griechenland), Slg. 1989, S. 2965 f.
189 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 15.

Am 26. Juli 1995 unterzeichneten die Mitgliedstaaten der EU das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft.[190]

Mit dem Übereinkommen verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, in ihren jeweiligen nationalen Rechtsordnungen „betrügerische Handlungen" zum Nachteil „der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (...) als Straftaten zu umschreiben".

Ergänzt wurde dieses Übereinkommen durch drei Protokolle. Mit dem ersten Zusatzprotokoll vom 27. September 1996[191] haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, Fälle von Bestechlichkeit und Bestechung in ihren nationalen Strafordnungen insbesondere auch insoweit unter Strafe zu stellen, als daran Amtsträger der EU oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligte sind, sofern durch die Taten die finanziellen Interessen der Gemeinschaft geschädigt werden können.[192] 1997 wurde in Brüssel das zweite Protokoll[193] zu diesem Übereinkommen unterzeichnet. Dieses Protokoll enthält Bestimmungen zu den Bereichen der Geldwäsche, der Verantwortlichkeit von juristischen Personen sowie der Einziehung und des Verfalls.

Das dritte Zusatzprotokoll[194] wurde am 29. November 1996 unterzeichnet und betrifft die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft im Wege der Vorabentscheidung durch den Gerichtshof.

Im Jahr 2001 schlug die Kommission eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor,[195] die einheitlich Betrug, Korruption und Geldwäsche definiert und die strafrechtliche Verfolgung von Betrug zu Lasten der Gemeinschaft sichert.

Die Richtlinie übernimmt einen Teil der Bestimmungen des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der EG von 1995 nebst

190 ABlEG 1995 Nr. C 316, S. 48 f.
191 ABlEG 1996 Nr. C 313, S. 1 f.
192 Zieschang, NJW 1999, S. 106.
193 ABlEG 1997 Nr. C 221, S. 11 f.
194 ABlEG 1997 Nr. C 191, S. 1 f.
195 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, ABlEG Nr. C 240 C v. 28.8.2001, geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, KOM 2002, S. 577, endg. ABlEG Nr. C 71 E v. 25.3.2003.

den zwei zugehörigen Protokollen. Dieser Schritt war wichtig geworden, da das Übereinkommen und seine Protokolle nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden waren und das Regelwerk daher noch nicht in Kraft treten konnte. Da unionsweit geltende strafrechtlichen Mindeststandards zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und Geldwäsche noch nicht existierten, wies die Betrugsbekämpfung noch eine schwerwiegende Lücke auf, die mit der Richtlinie geschlossen wurde.[196]

Die Richtlinie, die zunächst eine Reihe von Schlüsselbegriffen, wie Gemeinschaftsbeamter, nationaler Beamter, juristische Person etc. definiert, verpflichtet die Mitgliedstaaten, Betrugsdelikte, aktive und passive Bestechung sowie Geldwäsche, durch die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft verletzt werden, im nationalen Recht unter Strafe zu stellen.

Ein bedeutsames Novum stellt die der Kommission seit dem 1. Januar 1997 durch die VO (EG/Euratom) Nr. 2185/96 eingeräumte Befugnis zur selbständigen Vornahme von betrugsbezogenen Vor-Ort-Kontrollen in Einzelfällen dar.

Da sich die neuen globalen Herausforderungen der internationalen Kriminalität nicht mehr durch nationale Alleingänge, sondern nur durch das Zusammenwirken von Staatengemeinschaften beantworten lassen, besteht gegenwärtig die Tendenz des Zusammenwachsens der Europäischen Strafrechtssysteme.[197]

a) Das Corpus Juris

Einen wesentlichen Schritt auf dem Weg zur Europäisierung des Strafrechts stellt „das Corpus Juris strafrechtlicher Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ dar, dass durch ein Zusammenwirken des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission, der Vereinigung für Europäisches Strafrecht sowie einer Arbeitsgruppe europäischer Strafrechtswissenschaftler zustande kam.[198]

Zwar handelt es sich bei diesem Regelwerk noch nicht um geltendes Recht, jedoch wird dem Corpus Juris Modellcharakter für die Vereinheitlichung des Europäischen Strafrechts beigemessen.[199] Da der Entwurf nicht nur von der Wissenschaft, sondern auch unter Beteiligung der Praxis intensiv diskutiert

196 Schreyer, EuZW 2001, S. 417.
197 Sieber, JZ 1997, S. 380.
198 Otto, Jura 2000, S. 99, Tiedemann in: K/Sch/S, Europäisierung, S. 137 f.
199 Zieschang, ZStW 2001, S. 258.

worden ist und zudem Teile der Politik den inhaltlichen Regelungen positiv gegenüberstehen, ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Regelungen in geltendes Recht erfolgen wird.[200]

Das Corpus Juris bringt eine Vereinheitlichung der Strafrechtsfiguren, die in den Gesetzgebungen der einzelnen EU-Mitgliedsländer noch immer getrennt behandelt werden.

Der materiellrechtliche Abschnitt des Corpus Juris besteht aus einem Allgemeinen und einem Besonderen Teil.

Im Besonderen Teil des Corpus Juris (Art. 1-9) werden, ausgehend vom Gesetzlichkeitsprinzip, acht Straftatbestände sowie in einem neunten Artikel die in Betracht kommende Strafe definiert.

Bei den Strafbestimmungen handelt es sich, neben dem Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts[201] und dem Ausschreibungsbetrug[202] um Vorschriften zur Bestechung und Bestechlichkeit,[203] Geldwäsche und Hehlerei[204] sowie der Bildung einer kriminellen Vereinigung.[205] Unter Strafe gestellt werden auch der Missbrauch von Amtsbefugnissen,[206] die Amtspflichtverletzung[207] und die Verletzung von Dienstgeheimnissen.[208]

Unter den Tatbestand des Betruges zum Nachteil der Gemeinschaft fallen Betrügereien mit dem Ziel der Steuerhinterziehung oder Erschleichung gemeinschaftlicher Subventionen, die in der Regel durch schriftliche Erklärungen begangen werden. Das Delikt ist als Gefährdungsdelikt ausgestaltet, da das Strafrecht nur dann einen angemessenen Schutz bieten kann, wenn seine Intervention der Situation zuvorkommt. Maßgeblich ist daher der Zeitpunkt, in dem die ungenauen oder unvollständigen Erklärungen abgegeben werden.[209]

200 Zieschang, ZStW 2001, S. 258.
201 Art. 1 des Corpus Juris.
202 Art. 2 des Corpus Juris.
203 Art. 3 des Corpus Juris.
204 Art. 7 des Corpus Juris.
205 Art. 8 des Corpus Juris; siehe näher dazu: Bacigalupo in: Huber, Corpus Juris, S. 129 f.
206 Art. 4 des Corpus Juris.
207 Art. 5 des Corpus Juris.
208 Art. 6 des Corpus Juris.
209 Bacigalupo in: Huber, Corpus Juris, S. 137.

Strafbar sind auch das Verschweigen relevanter Tatsachen sowie die Begehung aufgrund von Leichtfertigkeit. Unter Strafe gestellt wird zudem die zweckwidrige Verwendung rechtmäßig erlangter Gemeinschaftsmittel.[210]

Ergänzt wird der Besondere Teil durch einen auf Grundlage des Schuldprinzips entwickelten Allgemeinen Teil, der in Art. 10-14 Vorschriften über Vorsatz, Irrtum, die individuelle strafrechtliche Verantwortung, die strafrechtliche Verantwortung des Leiters eines Unternehmens sowie die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen enthält. Weiterhin werden das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Strafe betont und in Art. 15-17 Regelungen über die Strafzumessung, strafschärfende Umstände und Konkurrenz verschiedener Tatbestände getroffen.[211]

Art. 13 formuliert einen besonderen Tatbestand, der den Leiter eines Unternehmens für die Begehung von Gemeinschaftsdelikten durch seine Angestellten verantwortlich macht. Der Tatbestand hat zwei Alternativen. In der ersten Alternative geht es um die Verleitung, die nicht wie die allgemeine Anstiftung verlangt, dass die Haupttat vorsätzlich begangen sein muss. Zweitens enthält Art. 13 des Corpus Juris ein Unterlassungsdelikt. Bestraft wird die Verletzung besonderer Kontroll- und Aufsichtspflichten.[212]

Im zweiten Abschnitt des Corpus Juris geht es um das Verfahrensrecht.

Da eine Vereinheitlichung der Strafverfolgung auf dem Territorium der Europäischen Union nur dann möglich ist, wenn eine europäische Strafverfolgungsbehörde das Recht und die Pflicht hat, von Amts wegen die Ermittlungen aufzunehmen und bei Vorliegen der Voraussetzungen Anklage zu erheben, enthält das Corpus Juris in Art. 19 Abs. 1-3 das Legalitätsprinzip.[213]

Die Pflicht zur Einleitung eines Verfahrens besteht dann, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass eine der im Corpus Juris genannten Straftaten begangen wurde.

Jedoch muss einer europäischen Strafverfolgungsbehörde auch die Befugnis der Verfahrensbeendigung ohne Anklageerhebung zustehen. Dem entspricht Art. 19 Abs. 4 a) des Corpus Juris, wonach bei Straftaten von geringer Bedeutung die Mitgliedstaaten über die sachlichen Voraussetzungen für eine endgültige Einstellung oder Verfolgung entscheiden. Art. 19 Abs. 4 b) sieht

210 Bacigalupo in: Huber, Corpus Juris, S. 138.
211 Siehe näher dazu: Tiedemann in: Huber, Corpus Juris, S. 61 f.
212 Bacigalupo in: Huber, Corpus Juris, S. 139.
213 Nelles in: Huber, Corpus Juris, S. 263.

jedoch auch eine originäre Einstellungsbefugnis der europäischen Strafverfolgungsbehörde vor. Als dritte Durchbrechung des Legalitätsprinzips enthält Art. 19 Abs. 4 c) die Möglichkeit einer verfahrensbeendigenden Verständigung.[214]

Das Corpus Juris gewährt der europäischen Strafverfolgungsbehörde zudem die Befugnis zu eigenen Untersuchungshandlungen. Art. 20 Abs. 3 a) bis f) enthält den Katalog der Untersuchungsbefugnisse. Diese entsprechen dem klassischen Instrumentarium, wie der Erhebung von Zeugen- Sach- und Urkundsbeweisen, der Einschaltung von Sachverständigen und der Vernehmung des Verdächtigen. Beschränkt sind die Untersuchungsbefugnisse durch die Rechte des Verdächtigen[215] und die Grenzen der Zulassung von Beweismitteln.[216]

Das Corpus Juris sieht die richterliche Kontrolle im Ermittlungsverfahren in zwei Formen vor. Zum einen muss der Richter präventiv bei der Anordnung von Grundrechtseingriffen eingeschaltet werden, zum anderen unterliegt die gesamte Stoffsammlung im Vorverfahren einer nachträglichen Kontrolle.[217]

Nach Art. 25 Abs. 2 des Corpus Juris besteht für jede der in Art. 20 Abs. 3 zugelassenen Untersuchungsmaßnahmen ein Richtervorbehalt. Jedoch geht aus Art. 25 Abs. 2 hervor, dass bei Gefahr im Verzug eine Notkompetenz besteht.[218] Art. 20 Abs. 2 b) regelt zudem die Befugnis der europäischen Strafverfolgungsbehörde zur Koordinierung der Ermittlungen. Jedoch ist sie erst befugt, die Sache an sich zu ziehen, wenn die Ermittlungen zeigen, dass es sich um einen Fall ihrer sachlichen Zuständigkeit handelt.[219]

b) Der Europäische Staatsanwalt

Anknüpfend an das Corpus Juris hat die Kommission der Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen (Regierungskonferenz 2000) die Schaffung des Amtes eines Europäischen Staatsanwaltes, dessen Befugnisse auf den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union beschränkt sind, vorgeschlagen.

214 Nelles in: Huber, Corpus Juris, S. 264/265.
215 Art. 29 des Corpus Juris.
216 Art. 32, 33 des Corpus Juris.
217 Nelles in: Huber, Corpus Juris, S. 267.
218 Nelles in: Huber, Corpus Juris, S. 268.
219 Art. 20 Abs. 2 c) des Corpus Juris.

Zwar konnte sich dieser Vorschlag auf dem Europäischen Rat von Nizza nicht durchsetzen, gleichwohl wird weiterhin die Forderung nach der Schaffung einer solchen Einrichtung erhoben.[220] Auch die Kommission hat ihre diesbezüglichen Pläne noch nicht aufgegeben. Nach ihrem Willen soll das Institut eines Europäischen Staatsanwalts innerhalb einer Europäischen Verfassung verankert werden.

Am 11. Dezember 2001 hat die Europäische Kommission ein Konzept für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft in Gestalt eines Grünbuchs vorgelegt.[221]

Mit diesem Grünbuch möchte die Kommission auf der Grundlage eines Katalogs mit 17 Fragen die Debatte zur Konkretisierung des Konzepts der Europäischen Staatsanwaltschaft initiieren. Das Grünbuch stellt jedoch kein komplett ausgearbeitetes Konzept zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft dar, sondern versucht auf der Grundlage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, des Subsidiaritätsprinzips und des Proportionalitätsgrundsatzes Optionen für die verschiedenen durch die Schaffung eines derartigen Organs betroffenen Regelungsbereiche aufzuzeigen.[222]

Dabei werden insbesondere die Rechtsstellung und Struktur des Europäischen Staatsanwalts angesprochen, wobei die Kommission eine weisungsunabhängige Behörde bevorzugt.

Weiterhin enthält es Regelungen über das anwendbare materielle Strafrecht und die vom Europäischen Staatsanwalt anzuwendenden Verfahrensvorschriften. Hier geht das Konzept davon aus, dass der Europäische Staatsanwalt auf das gesamte Instrumentarium der nationalen Ermittlungsinstrumente zurückgreifen kann. Dieses wird ergänzt durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Ermittlungshandlungen, da nur so die Verkehrsfähigkeit von Ermittlungserkenntnissen bzw. Beweismitteln innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs gewährleistet werden kann.

Weitere Themen sind die Frage der Bindung an das Legalitäts- und an das Opportunitätsprinzip, die Frage nach der Zulässigkeit von Beweismitteln,[223] die Beziehungen des Europäischen Staatsanwalts zu anderen, insbesondere europäischen, Institutionen und Einrichtungen sowie die Frage nach der Rechtsaufsicht über das Handeln des Europäischen Staatsanwalts.

220 Diekmann, NStZ 2000, S. 620.
221 KOM (2001) 715 v. 11.12.2001.
222 Brüner/Spitzer, NStZ 2002, S. 395.
223 Siehe genauer dazu: Brüner/Hetzer, NStZ 2003, S. 113 f.

Die Kommission favorisiert darüber hinaus die Anwendung eines durch eine Reihe von Ausnahmen nicht unerheblich abgeschwächten Legalitätsprinzips. Bei der Zulässigkeit von Beweismitteln plädiert sie für die Einführung des Grundsatzes der Zulässigkeit von Beweismitteln, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat erhoben worden sind.

2. Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung

Ein wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien kann sowohl durch präventive als auch durch repressive Maßnahmen erfolgen.[224]

Maßnahmen, die im Vorfeld möglicher Betrügereien ergriffen werden, zielen darauf ab, ihre Begehung zu verhindern. Instrument derartiger Prävention ist die regelmäßige Durchführung von Kontrollen.[225] Wenn Unregelmäßigkeiten jedoch tatsächlich festgestellt werden, sind repressive Maßnahmen zu ergreifen, also Rechtsverstöße zu sanktionieren und anschließend bestehende Ersatz- und Ausgleichsansprüche geltend zu machen und durchzusetzen.[226]

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die bestehenden verwaltungsrechtlichen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Gemeinschaftsrechts gegeben, die den Schutz vor Betrügereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zum Gegenstand haben.

a) Kontrollen

Ein wichtiges Mittel zur Verhinderung von Betrügereien ist die Durchführung von verwaltungsrechtlichen Kontrollen.

Verwaltungsrechtliche Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft werden sowohl durch die Organe der Gemeinschaft als auch durch die Mitgliedstaaten durchgeführt.

224 Prieß in: v.d. Goeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV, Art. 209 a EGV, Rn. 90.

225 Prieß in: v.d. Goeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV, Art. 209 a EGV, Rn. 90.

226 Prieß in: v.d. Goeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV, Art. 209 a EGV, Rn. 90.

aa) Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft

Durch die verschiedenen Kontrollen, die zum Zwecke der Betrugsbekämpfung durchgeführt werden, kann die Kommission einerseits Wirtschaftsbeteiligte und andererseits die Vergabepraxis der mitgliedstaatlichen Behörden überprüfen.

Ein wirksames Kontrollinstrument gegenüber den Mitgliedstaaten stellt bspw. das Rechnungsabschlussverfahren dar, welches insbesondere der Überprüfung von Zahlungen aus den Mitteln des EAGFL dient. Die Wirksamkeit dieses Kontrollinstruments beruht darauf, dass den Mitgliedstaaten nur die Ausgaben erstattet werden, die gemeinschaftsrechtskonform getätigt wurden.[227] Dies geschieht ungeachtet der subjektiven Vorwerfbarkeit der fehlerhaften Rechtsanwendung. Es bleiben vielmehr alle objektiv gemeinschaftswidrigen Ausgaben von der Übernahme durch den EAGFL ausgeschlossen.[228]

Beim Rechnungsabschlussverfahren handelt es sich jedoch nicht um eine klassische präventive Kontrollmaßnahme zum Zwecke der Aufdeckung von Betrügereien. Es ist vielmehr als Sanktionierung oder Legalitätskontrolle anzusehen, welche im Nachhinein stattfindet.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf solche Kontrollen, die die Verhinderung der Begehung von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zum Ziel haben. Diese Kontrollen werden entweder durch die Mitgliedstaaten oder durch die Gemeinschaft oder aber von beiden gemeinsam vorgenommen.

bb) Kontrollen durch die Mitgliedstaaten

Die Ausführung, Durchsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts erfolgt nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung[229] regelmäßig durch die Behörden der Mitgliedstaaten, denn die Gemeinschaft wäre personell gar nicht in der Lage, die exekutiven Befugnisse des Gemeinschaftsrechts auszuüben.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Kommission auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung ergänzen sich jedoch, was dem in Art. 280 Abs. 1 EGV

227 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 278.

228 Mögele, NJW 1987, S. 1120.

229 Dies ergibt sich direkt aus Art. 5 Abs. 1 EGV.

niedergelegten Grundsatz der gegenseitigen loyalen Zusammenarbeit und Kooperation bei der Betrugsbekämpfung entspricht. Art. 280 EGV präzisiert darüber hinaus die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bei der Betrugsbekämpfung.

Anfangs führten die Mitgliedstaaten Kontrollen nur in Ausführung einer ihnen kraft Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtung durch, wobei sie aber im Rahmen dieser Verpflichtung auf eigene Initiative handelten.[230] Im Laufe der Zeit wurden die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Durchführung von Kontrollen jedoch immer mehr präzisiert. Heute müssen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Kontrollen ein komplexes Regelwerk beachten.

Besonders der Agrarbereich ist von zahlreichen Kontrollbefugnissen der mitgliedstaatlichen Kontrollinstanzen geprägt. Zu nennen ist hier bspw. die im gesamten Bereich der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen Anwendung findende Buchprüfungsverordnung, die ergänzend zu den bereits bestehenden mitgliedstaatlichen Kontrollen angewendet wird.[231]

Auch dem sog. „integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem[232]“ kommt im Bereich der Abteilung Garantie des EAGFL eine große Bedeutung zu. Dadurch sind u.a. sektorübergreifende einheitliche Regelungen für die Durchführung der erforderlichen Verwaltungs- und örtlichen Kontrollen sowie für die Verhängung von Sanktionen geschaffen worden.[233]

Besonders komplex sind die gemeinschaftsrechtlichen Kontrollvorgaben im Ausfuhrerstattungsrecht.[234] Die Mitgliedstaaten sind dabei zur Durchführung von Warenkontrollen und einer verwaltungsrechtlichen Kontrolle der Unterlagen verpflichtet. Die Warenkontrollen sind durch unangemeldete Stichproben durchzuführen, welche in einem Sektor durch körperliche Kontrollen von zumindest 5 % vorgenommen werden müssen. Die zu kontrollierenden Vorgänge und Wirtschaftsbeteiligten werden aufgrund eines Risikoanalysesystems ausgewählt. Unter Risikoanalyse versteht man die Auswahl der zu

230 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme der Gemeinschaft, S. 149, 164.

231 VO (EWG) Nr. 4045/1989 des Rates v. 21.12.1989, ABlEG 1989 Nr. L 388, S. 18 f. zul. geändert durch VO Nr. 3094/1994, ABlEG 1994 Nr. L 328, S. 1 f.

232 VO (EWG) Nr. 3508/92, ABlEG 1992 Nr. L 355, S. 1 f.

233 Vgl. dazu Mögele, EWS 1998, S. 2 f.; ders. EWS 1993, S. 305 f.

234 Z.B. VO (EWG) Nr. 386/1990 des Rates v. 12.2.1990, ABlEG 1990 Nr. L 42, S. 6, zul. geändert durch VO (EG) Nr. 163/1994, ABlEG 1994 Nr. L 24, S. 2 f.

kontrollierenden Operateure und Transaktionen anhand abstrakter und konkreter Kriterien, die den spezifischen Unregelmäßigkeitsgefahren des jeweiligen Beihilferegimes Rechnung tragen.[235]

Aufgrund der ausgesprochen hohen Finanzrelevanz des Agrarbereichs und dessen Betrugsanfälligkeit bestehen gerade hier umfangreiche gemeinschaftsrechtliche Vorgaben. Da dies in den anderen Ausgabensektoren und bei den Eigenmitteln nicht in diesem Umfang der Fall ist, bestehen dort nicht derartig detaillierte Vorgaben für Kontrollen.

cc) Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch die Kommission

Neben den Kontrollen bei den Behörden der Mitgliedstaaten kann die Europäische Gemeinschaft auch Kontrollen bei den Wirtschaftsbeteiligten vornehmen.

Fraglich ist zunächst, aus welchen Vorschriften sich ihre Zuständigkeit für die Durchführung von derartigen Kontrollen ergibt.

Zwar sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts zuständig, jedoch handelt es sich dabei nicht um eine ausschließliche Zuständigkeit. Die Durchführung von Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern durch die Europäische Gemeinschaft bedarf allerdings einer Ermächtigungsgrundlage.[236]

Diese könnte sich primärrechtlich aus Art. 284 EGV ergeben, wonach die Kommission zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben „alle erforderlichen Nachprüfungen vornehmen“ kann. Dem steht jedoch Halbsatz 2 der Vorschrift entgegen, nach dem „der Rahmen und die nähere Maßgabe hierfür (...) vom Rat gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages festgelegt“ werden. Somit ermächtigt Art. 284 EGV nicht direkt zur Durchführung von Kontrollen. Vielmehr enthält die Vorschrift die Gesetzgebungskompetenz des Rates zum Erlass sekundärrechtlicher Kontrollbestimmungen. Diese wurde in vielfältiger Weise genutzt.

So ist in den verschiedenen Bereichen der Ein- und Ausgaben der Gemeinschaft die Durchführung von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch die Gemeinschaft vorgesehen. Die Aufgabe, präventive Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bei Wirtschaftsbeteiligten vor-

235 Mögele in: S/D/S/R, Kontrolle, S. 231.

236 Vertragsvorbehalt, siehe dazu verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), EuGH, Slg. 1989, S. 2859, 2924.

zunehmen, wird heute vor allem durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wahrgenommen. Grundlage für die Durchführung von derartigen Kontrollen in allen Bereichen des Gemeinschaftsrechts ist dabei die VO Nr. 2185/1996. Das OLAF kann die Kontrollen von Wirtschaftsteilnehmern aber auch auf die weiterhin geltenden sektoralen Verordnungen stützen.

Einzelheiten über das OLAF sowie die Durchführung der von diesem durchzuführenden Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern werden im zweiten und dritten Teil der Untersuchung dargestellt.

b) Sanktionen

Zur Gewährleistung eines umfassenden Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist es zudem erforderlich, die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zu sanktionieren.

Sanktionen sind neben den Kontrollen die wichtigsten Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien, denn die Entdeckung der Betrügerei durch die Kontrollen reicht allein zum Schutz der Finanzinteressen nicht aus. Erforderlich ist vielmehr, dass die finanziellen Nachteile, die die Gemeinschaft erlitten hat, wieder ausgeglichen werden und dass darüber hinaus durch repressive Maßnahmen eine Abschreckungswirkung erzielt wird.

Wie bei allen anderen Schutzmaßnahmen liegt die Kompetenz für den Erlass und die Durchsetzung von Sanktionen auch insoweit in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Jedoch besteht eine zusätzliche konkurrierende Kompetenz für die Gemeinschaft, die jedoch unter der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ausgeübt werden muss.[237] Als Sanktionen werden gemeinhin alle Maßnahmen zur wirksamen Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts bezeichnet, insbesondere solche, die für den Betroffenen negative finanzielle oder wirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen.[238]

Dabei kann auch zwischen verschiedenen Sanktionsformen differenziert werden.

237 Pache, EuR 1993, S. 173 f.; Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 33.

238 Magiera in: Grabitz/Hilf, Altband II, Art. 209 a EGV, Rn. 15; Böse, Strafen und Sanktionen, S. 278, Überblick über Sanktionen im Gemeinschaftsrecht bei: Priebe in: van Gerven/Zuleeg, S. 55, 56.

Zunächst gibt es die strafrechtlichen Sanktion, die formell durch ihre Rechtsfolge der Kriminalstrafe bestimmt ist. Die Verhängung von Kriminalstrafen erreicht den Schutz von Rechtsgütern durch Repression.[239]

Diese repressive, am begangenen Unrecht anknüpfende Funktion kommt auch dem Verwaltungsstrafrecht zu, das in Deutschland als Ordnungswidrigkeitenrecht bezeichnet wird. Es knüpft ebenfalls an begangenes Unrecht an, das sich vom strafbaren Unrecht nur aufgrund einer Ermessensentscheidung des Gesetzgebers unterscheidet und mit einer Buße geahndet wird.[240] Ein Beispiel für repressives Verwaltungsstrafrecht stellt die VO Nr. 2988/95 dar, da durch ihre Anwendung begangenes (nicht strafrechtlich sanktioniertes) Unrecht verfolgt werden soll.[241]

Sanktionen sind gegenüber den Mitgliedstaaten, den Gemeinschaftsbediensteten und den Wirtschaftsbeteiligten denkbar. Vorliegend soll sich jedoch auf letztere beschränkt werden, da den Wirtschaftsbeteiligten aufgrund ihrer Position als Leistungsempfänger eine besondere Position im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zukommt. Bei Verstößen natürlicher oder juristischer Privatpersonen gegen dass Gemeinschaftsrecht lässt sich nach den sog. Ausgleichsmaßnahmen, Verwaltungssanktionen und Strafsanktionen unterscheiden.

aa) Ausgleichsmaßnahmen

Die Ausgleichsmaßnahmen zielen nur auf die Rückabwicklung gemeinschaftsrechtswidriger Vorgänge ab, sollen also den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils zuzüglich pauschal festgelegter Zinsen bewirken.[242] Teilweise wird den Ausgleichsmaßnahmen jedoch der Sanktionscharakter abgesprochen, da die Wiedereinziehung der zu Unrecht erlangten Gemeinschaftsmittel nur der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands dient.[243]

bb) Verwaltungssanktionen

Des Weiteren gibt es verwaltungsrechtliche Sanktionen, die nicht nur Ausgleichswirkung haben, sondern darüber hinaus Belastungswirkung entfalten. Verwaltungssanktionen setzen zudem vorsätzliches oder zumindest fahrläs-

239 Sieber in: van Gerven/Zuleeg, S. 72.
240 Sieber in: van Gerven/Zuleeg, S. 72.
241 Sieber in: van Gerven/Zuleeg, S. 73.
242 Magiera in: Wendt, FS Friauf, S. 34.
243 Böse, Strafen und Sanktionen, S. 260; Vogel in: Dannecker, Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs, S. 178; a.A. Wolffgang in: Ehlers/Wolffgang, S. 217/218.

siges Handeln voraus, denn die Verwaltungssanktion bedeutet über den als Schädigung festgestellten Betrag hinaus eine finanzielle oder sonstige Belastung für den Wirtschaftsbeteiligten, welche nur verhältnismäßig sein kann, wenn dem Betroffenen hinreichend schweres Fehlverhalten anzulasten ist.

Zwar wird zum Teil vertreten, dass eine Sanktionierung zumindest im unteren Bereich der Sanktionsskala unabhängig von Schuldgesichtspunkten erfolgen kann, allerdings können dadurch in keinem Fall die Grundprinzipien des EG-Sanktionsrechts, d.h. insbesondere die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzip und des Gesetzlichkeitsprinzips, vernachlässigt werden. Auch müssen die vom EGMR[244] entwickelten Ausnahmetatbestände, wie bspw. das Vorliegen von höherer Gewalt, zwingender Notwendigkeit oder eines unvermeidbaren Irrtums beachtet werden.[245]

Formen dieser Sanktionen sind: die Wiedereinziehung mit Zuschlag, die Auferlegung von Geldbußen, die Kürzung und Versagung von Beihilfen, die Eintragung in die sogenannte „Schwarze Liste“,[246] der Entzug von Zulassungen und Lizenzen, der Verfall von Sicherheiten und der Ausschluss von Vergünstigungen.[247]

aaa) Die Schwarze Liste

Nach der VO über die „Schwarzen Liste“[248] sollen Marktbeteiligte, die nach einer rechtskräftigen Entscheidung einer Verwaltungsbehörde oder eines Gerichts vorsätzlich oder grob fahrlässig eine Unregelmäßigkeit begangen haben und dadurch unrechtmäßig einen finanziellen Vorteil erlangt oder zu erlangen versucht haben (Marktbeteiligte A) oder gegen die der konkrete Verdacht einer derartigen Handlung besteht (Marktbeteiligte B) mit bestimmten Sanktionen belegt werden. Die Sanktionen nach der „Schwarzen Liste“ können auch zusammen mit anderen Sanktionen verhängt werden. Sie bestehen in der verstärkten Kontrolle der Ausfuhr- und Interventionsgeschäfte und/oder in der Aussetzung der Zahlung oder der Freigabe von Sicherheiten, jedoch nur bis zur amtlichen Feststellung, dass eine Unregelmäßigkeit vor-

244 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.
245 Prieß in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen, S. 68.
246 Näher dazu: Schrömbges, ZfZ 1998, S. 403 f.
247 Siehe genauer dazu: Wolffgang in: Ehlers/Wolffgang, S. 217-222.
248 VO (EG) Nr. 1469/95 des Rates v. 22.6.1995, ABlEG 1995 Nr. L 145, S. 1; Durchführungsverordnung (EG) Nr. 745/96 v. 24.4.1996, ABlEG 1996 Nr. L 102, S. 15.

liegt. Vorgesehen ist auch der Ausschluss von künftigen Ausfuhr-, Interventions- und Ausschreibungsgeschäften für einen bestimmten Zeitraum.[249]

Die Unterscheidung zwischen Marktbeteiligten A und B ist dabei von großer Bedeutung, da nur gegen Marktbeteiligte A echte Sanktionen i.S.d. Ausschlusses von der Finanzierung künftiger Geschäfte aus dem EAGFL verhängt werden dürfen, falls Wiederholungsgefahr besteht. Dagegen dürfen gegen Marktbeteiligte B nur präventive Maßnahmen, wie die verstärkte Kontrolle der Geschäfte oder die vorläufige Aussetzung von Zahlungen für noch laufende Geschäfte bzw. der Aufschub der Freigabe einer für diese Geschäfte geleisteten Sicherheit, ergriffen werden.[250]

Die VO über die „Schwarze Liste“ gilt jedoch nicht für den gesamten Agrarhaushalt der Europäischen Union, erfasst werden vielmehr nur bestimmte Operationen.[251] Eine weitere Einschränkung des Anwendungsbereichs besteht darin, dass nur gravierende Unregelmäßigkeiten erfasst werden.

bbb) Die VO Nr. 2988/95

Auch bei den verwaltungsrechtlichen Sanktionen wurde zunächst nur ein sektoraler Ansatz verfolgt. Bestimmte der o.g. Sanktionsformen tauchen dabei in verschiedenen finanzrelevanten Bereichen des Gemeinschaftsrechts und insbesondere im Agrarrecht auf.

Mit Erlass der VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 besteht nunmehr auch eine horizontale Sanktionsregelung. Durch diese wurden die vormals nur im Agrarrecht bestehenden Sanktionsmöglichkeiten horizontal auf alle Bereiche finanzieller Gemeinschaftsinteressen ausgedehnt. Die VO ordnet zwar selbst keine Sanktionen an, sie enthält jedoch Regelungen, die auf alle zukünftigen Sanktionsregeln anzuwenden sind. Sie stellt mithin einen allgemeinen Teil des Europäischen Sanktionsrechts dar.[252] Mit dieser VO wurde erstmals eine umfassende Definition der Handlungen und Unterlassungen, die gegen die gemeinschaftlichen Finanzvorschriften verstoßen und der Begriff des Rechtsmissbrauchs im Gemeinschaftsrecht

249 Schrömbges, ZfZ 1995, S. 150.

250 Hitzler in: Ehlers/Wolffgang, S. 250.

251 Ausschreibungen, Ausfuhrerstattungen, Verkäufe von verbilligten Interventionserzeugnissen.

252 Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 49; Dannecker, Strafrechtlicher Schutz, ZStW 1996, S. 607.

verankert. Die VO regelt das Gesetzmäßigkeitsprinzip und bekräftigt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Außerdem bestimmt sie die möglichen Maßnahmen und Sanktionen, gestaltet das Schuld- und das Billigkeitsprinzip aus und bezeichnet die Personen, die zur Verantwortung gezogen werden können.[253]

Art. 1 der VO definiert (verkürzt) die Unregelmäßigkeit als jeden Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung, der die finanziellen Interessen der Gemeinschaft schädigt.

Art. 2 enthält die Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip, an den Grundsatz nulla poena sine lege, an das Rückwirkungsverbot und das Bestimmtheitsgebot. Vorbehaltlich des anwendbaren Gemeinschaftsrechts verweist Art. 2 jedoch auf das Recht der Mitgliedstaaten als anzuwendendes Recht. Art. 3 enthält Bestimmungen über die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung.

In ihrem materiellen Teil unterscheidet die VO verwaltungsrechtliche Maßnahmen[254] und Sanktionen.[255] Der Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils zuzüglich Zinsen soll dabei keine Sanktion darstellen.[256] Vorsätzlich oder fahrlässig begangene Unregelmäßigkeiten können verwaltungsrechtlich sanktioniert werden.[257] Die Liste der möglichen Sanktionen,[258] von denen es in Art. 5 Abs. 2 heißt, sie könnten strafrechtlichen Sanktionen nicht gleichgestellt werden, lässt jedoch keine scharfe Abgrenzung zu strafrechtlichen Sanktionen zu.[259] Zudem ist in der VO die Aussetzung verwaltungsrechtlicher Verfahren bei der Durchführung von Strafverfahren geregelt.[260]

ccc) Kompetenz der Gemeinschaft zur Festlegung von Sanktionen

Fraglich ist jedoch weiterhin, ob die Gemeinschaft überhaupt eine Kompetenz für den Erlass von sektoralen oder horizontalen verwaltungsrechtlichen Sanktionsregelungen besitzt.

253 Kuhl in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen, S. 154/155.
254 Art. 4 VO Nr. 2988/95.
255 Art. 5 VO Nr. 2988/95.
256 Art. 4 Abs. 4 VO Nr. 2988/95.
257 Art. 5 Abs. 1 S. 1 VO Nr. 2988/95.
258 Art. 5 Abs. 1 a) bis g) VO Nr. 2988/95.
259 Prieß in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen, S. 75; Dannecker in: Leitner, S. 37.
260 Art. 6 VO Nr. 2988/95.

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung müsste eine geeignete Rechtsgrundlage existieren. Der EuGH hat der Gemeinschaft die Befugnis zugebilligt, alle Sanktionen einzuführen, die für die wirksame Anwendung der Regelungen auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich sind.[261] Es liegt nahe, diesen Gedanken auch auf andere Bereiche des Gemeinschaftsrechts zu übertragen.[262]

Problematisch an der Gemeinschaftskompetenz für Verwaltungsstrafrecht ist jedoch, dass gravierende Sanktionsvorschriften, unabhängig von ihrer Bezeichnung als Strafrecht oder Verwaltungsstrafrecht eine demokratische Legitimationsgrundlage benötigen, die bei einer Rechtssetzung allein durch den Rat nicht gewährleistet ist.[263]

cc) Strafsanktionen

Ein wirksamer Schutz der Gemeinschaftsmittel kann insbesondere bei vorsätzlichem Verhalten nur dann gewährleistet werden, wenn neben den Verwaltungssanktionen auch strafrechtliche Sanktionen verhängt werden können, wenn also ein Unwerturteil über die Tat und den Täter ausgesprochen werden kann, welches zu Geld- oder Freiheitsstrafe führt.

Bisher obliegt der strafrechtliche Schutz der Gemeinschaftsfinanzen ausschließlich den Mitgliedstaaten. Grund dafür ist, dass das Strafrecht den Kern der Souveränität der Mitgliedstaaten bildet und es daher so lange, wie das Demokratiedefizit der Gemeinschaft noch besteht, diesen vorbehalten sein muss.[264]

Allerdings kann die Gemeinschaft durch verschiedene Instrumente auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten einwirken. So ist anerkannt, dass die Gemeinschaft Richtlinien erlassen kann, durch die die Mitgliedstaaten zur Schaffung bestimmter Straftatbestände verpflichtet werden können.[265] Zudem hat der EuGH in dem Urteil „griechischer Mais“[266] eine aus ex-Art. 5 EGV

261 Ex-Art. 40 Abs. 3, ex-Art. 43 Abs. 2 EGV, vgl. dazu EuGH Rs. C-240/90 (Deutschland/Kommission) Urteil v. 27.10.1992, bestätigt in Rs. 104/94 (Cereal Italia), Urteil v. 12.10.1995; Tiedemann, NJW 1993, S. 49.

262 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 155;

263 Zum Streitstand siehe: Sieber in: van Gerven/Zuleeg, S. 78.

264 Mögele, BayVBl. 1993, S. 134.

265 Tiedemann, NJW 1993, S. 23 ff; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 335.

266 EuGH Rs. 68/88 (Kommission/Griechenland), Slg. 1989, S. 2965, Anmerkung dazu: Tiedemann, EuZW 1990, S. 100.

(Art. 10 EGV n.F.) entspringende Verpflichtung der Mitgliedstaaten festgestellt, Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht und Verstöße gegen das nationale Recht gleich zu behandeln.[267] Diese Verpflichtung fand durch Art. 209 a EGV Eingang in den Vertrag von Maastricht.

D. Die VO Nr. 2185/96, Entstehungsgeschichte und Gemeinschaftskompetenz

Nachdem bisher näher darauf eingegangen wurde, was unter den finanziellen Interessen der Gemeinschaft bzw. deren Schädigung zu verstehen ist und welche Maßnahmen zu ihrem Schutz ergriffen werden können, wird im Folgenden ein Überblick über die Entstehungsgeschichte der VO Nr. 2185/96 (I) sowie die ihrem Erlass zugrundeliegende Gemeinschaftskompetenz (II) gegeben werden.

Am 1. Januar 1997 trat die VO Nr. 2185/96 in Kraft, durch die die Kommission ermächtigt wurde, Kontrollen vor Ort zum Schutze der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorzunehmen. Durch die VO Nr. 2185/ 96 sollen die Kontrolleure der Gemeinschaft in die Lage versetzt werden, in den Mitgliedstaaten bei Wirtschaftsbeteiligten Vor-Ort-Kontrollen durchführen zu können, um Unregelmäßigkeiten und Betrügereien aufzudecken.

Schon vor Erlass dieser VO war es der Kommission aufgrund von verschiedenen Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts in bestimmten Situationen möglich, Kontrollen vor Ort durchzuführen. Jedoch ist die Zielsetzung dieser Kontrollen, die nach wie vor durchgeführt werden können, eine andere als die derjenigen, die aufgrund der so genannten „Kontrollverordnung“ Nr. 2185/96 durchgeführt werden. Erstere dürfen nur bei den mitgliedstaatlichen Verwaltungen, nicht jedoch bei den Wirtschaftsbeteiligten direkt durchgeführt werden.[268] Darüber hinaus gelten sie nur für bestimmte Bereiche des Gemeinschaftsrechts, während die VO Nr. 2185/96 eine im gesamten Gemeinschaftsrecht anwendbare Rechtsgrundlage darstellt.

Schließlich stehen die durch die Anwendung der VO Nr. 2185/96 ermittelten Beweise den Mitgliedstaaten unmittelbar zur weiteren Verwendung im Straf- oder Verwaltungsverfahren zur Verfügung, was bei anderen Kontrollen nicht der Fall ist.

---

267 Prieß/Spitzer, EuZW 1994, S. 298.
268 Ulrich, EWS 2000, S. 139.

I. Entstehungsgeschichte der VO Nr. 2185/96

Durch ihre Rolle als „Hüterin der Verträge“ und aufgrund ihrer in Art. ex-Art. 205 (274 EGV n.F.) niedergelegten Verantwortung für die Durchführung des Haushalts erhielt die Kommission schon relativ früh eigene Kontrollbefugnisse zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen. Dabei ging es jedoch zunächst nur um die Überwachung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgabenseite der Gemeinschaft.[269]

Hinsichtlich der Einnahmenseite bestehen Kontrollbefugnisse seit der Umstellung der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts vom Beitragssystem zum Eigenmittelsystem 1970.[270] Diese Kontrollbefugnisse zielen jedoch auf die Kontrolle der nationalen Verwaltungen ab und folgen keinen einheitlichen Grundsätzen.[271]

Bis zum Anfang der neunziger Jahre bildete sich sowohl bei den Gemeinschaftsorganen als auch bei den Mitgliedstaaten das Bewusstsein heraus, dass der Betrugsbekämpfung mit fortschreitender Integration Europas immer mehr Bedeutung zukommen würde und dass es für die Wirksamkeit der Betrugsbekämpfung entscheidend darauf ankommen würde, die Uneinheitlichkeit der verschiedenen Maßnahmen zu beseitigen, die nebeneinander in den verschiedenen Bereichen des Gemeinschaftsrechts bestanden. Dies konnte jedoch nur dadurch geschehen, dass die Kompetenzen zur Betrugsbekämpfung zentralisiert wurden.

Aus diesem Grunde wurde 1992 im Vertrag von Maastricht der Art. 209 a EGV eingeführt, was zu einer Veränderung der primärrechtlichen Lage führte. Mit der Einführung von Art. 209 a EGV veränderte sich auch die kompetenzrechtliche Lage, denn nunmehr war auch die Gemeinschaft berechtigt unter bestimmten Voraussetzungen Maßnahmen der Betrugsbekämpfung zu erlassen, so dass die Kommission nun mit größeren Erfolgsaussichten Vor-

269 VO (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABlEG 1970 Nr. L 94, 13 f., zul. geändert durch die VO (EG) Nr. 1287/95, ABlEG 1995 Nr. L 125; für die Ausgaben des EAGFL vgl. auch VO (EWG) Nr. 595/91, ABlEG 1991 Nr. L 67, 11 f.; für die Ausgaben der Strukturfonds vgl. VO (EWG) Nr. 4253/88, ABlEG 1988 Nr. L 374, S. 1 f.; für die Ausgaben der Kohäsionsfonds, vgl. VO (EG) Nr. 1164/94, ABlEG 1994 Nr. L 130, 1 f.

270 Erster Eigenmittelbeschluss v. 21.4.1970, ABlEG 1970 Nr. L 94, S. 9 f. partielle Kontrollbefugnisse in Bezug auf die Einnahmenseite enthält die VO (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 Nr. L 155, zul. geändert durch VO (EG, Euratom) Nr. 1355/96, ABlEG 1996 Nr. L 175, 3 f.

271 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37.

schläge im Hinblick auf zentrale Sanktions- und Kontrollbefugnisse machen konnte.[272] Mit Erlass der VO Nr. 2988/95 wurde eine Art allgemeiner Teil des gemeinschaftlichen Verwaltungssanktionsrechts geschaffen. Die VO wirkte nun erstmals nicht nur in einem bestimmten Sektor, sondern horizontal, wenngleich die agrarrechtlichen Regelungen Vorbild waren.[273] Auch im Hinblick auf Kontrollbefugnisse enthält diese VO einige Grundsätze, ohne allerdings Einzelheiten zu nennen, deren Regelung einer noch zu erlassenden Kontrollverordnung vorbehalten bleiben sollten.

Eine solche wurde dann auch in Form der VO Nr. 2185/96 erlassen. Bis es jedoch dazu kam, mussten die weit reichenden Bedenken der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Verordnung, die Stellung der Gemeinschaftskontrolleure gegenüber den nationalen Beamten und die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der VO entkräftet werden. Zudem sahen die Mitgliedstaaten im Erlass der VO eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes.

Den Bedenken der Mitgliedstaaten wurde insoweit Rechnung getragen, als die nationalen Verwaltungen nach wie vor eine große Rolle bei der Durchführung der Kontrollen spielen. Darüber hinaus sind Kommissionskontrollen nur in bestimmten Fällen und unter engen Voraussetzungen möglich. Außerdem bleiben die sektoralen Kontrollmöglichkeiten weiterhin bestehen.

II. Gemeinschaftskompetenz zum Erlass der Verordnung

Nach dem in Art. 5 Abs. 1 EGV niedergelegten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung[274] ist die Gemeinschaft nicht dazu befugt, unbeschränkt Aufgaben wahrzunehmen, sondern darf nur dann tätig werden, wenn ihr Handeln durch eine im Primärrecht verankerte Befugnis gedeckt ist.[275] Der Erlass der Kontrollverordnung musste sich daher auf eine sich aus den Gemeinschaftsverträgen ausdrücklich oder implizit ergebende Ermächtigungsgrundlage stützen lassen.[276]

1. Art. 308 EGV und Art. 280 EGV als Ermächtigungsgrundlage

Eine Kompetenz der Gemeinschaft zum Erlass einer Verordnung, nach der Vor-Ort-Kontrollen der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen

272 Ulrich, EWS 2000, S. 139.
273 Ziff. 7, 8 der Präambel VO (Euratom, EG) Nr. 2988/95.
274 Grabitz/Hilf, Art. 5 EGV, Rn. 8.
275 Jarass, Kompetenzverteilung, AöR 1996, S. 173.
276 Siehe ausführlich: Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 140 f.

der Gemeinschaft durchgeführt werden dürfen, ergibt sich nicht ausdrücklich aus den Gemeinschaftsverträgen. Deshalb hat sich der Rat bei Erlass der VO Nr. 2185/96 auf Art. 235 EGV a.F. (jetzt Art. 308 EGV) gestützt. Art. 235 EGV a.F. ermächtigt die Gemeinschaft, die geeigneten Vorschriften zu erlassen, wenn ihr Tätigwerden zur Verwirklichung von Zielen im Rahmen des gemeinsamen Marktes erforderlich erscheint, die dazu erforderlichen Befugnisse im Vertrag aber nicht vorgesehen sind. Das Ziel der Betrugsbekämpfung gem. Art. 280 Abs. 1 EGV (Art. 209 a EGV a.F.) stellt ein derartiges Ziel dar, denn ohne die Bekämpfung von Betrügereien würde sich eine Verzerrung des Wettbewerbs ergeben und die Akzeptanz des gemeinsamen Marktes würde erheblichen Schaden nehmen.[277]

2. Gefahr der Aushebelung des Vollzugssystems zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten

Möglicherweise ist aber durch die Anwendung des Art. 235 EGV a.F. als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Kontrollverordnung der inhaltlichen Rahmen des Art. 235 EGV a.F. überspannt worden. So darf mit dieser Vorschrift nicht das grundsätzliche, zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bestehende Vollzugssystem ausgehebelt werden. Sie dient vielmehr nur der Lückenschließung im Hinblick auf solche Kompetenzen, die ohnehin im Vertrag enthalten sind.[278]

Kontrollbefugnisse im Hinblick auf die Tätigkeit einzelner Wirtschaftsbeteiligter standen bis zum Erlass der VO Nr. 2185/96 nur den Mitgliedstaaten zu.

Fraglich ist somit, ob der Erlass der VO Nr. 2185/96 zu einer Änderung des Grundsatzes der Vollziehung des Gemeinschaftsrechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten geführt hat. Dagegen spricht, dass die VO einige Bestimmungen enthält, die den Ausnahmecharakter der durch die VO der Kommission übertragenen eigenständigen Kontrollbefugnisse sicherstellen sollen.

So wird nach dem 7. Erwägungsgrund die Anwendung der VO daran geknüpft, dass der Schutz der Gemeinschaftsinteressen aufgrund des Umfangs oder der Schwere des Betrugsdeliktes von den Mitgliedstaaten allein nicht im vollen Umfang erreicht werden kann. Dem entspricht Art. 2 der Kon-

277 Zum Streitstand, ob Art. 209 a EGV nicht die geeignete Ermächtigungsgrundlage gewesen wäre, siehe: Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 143 f.

278 Jarass, Kompetenzverteilung, AöR 1996, S. 173, 177.

trollverordnung, der die Anwendbarkeit der VO von bestimmten, klar umrissenen Voraussetzungen abhängig macht. Weiterhin darf die Kommission bei der Anwendung der VO nach dem 9. Erwägungsgrund nicht die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die spiegelt sich auch in Art. 1 UA 3 der VO Nr. 2185/96 wieder, nach dem die VO weder die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten, noch die Vorschriften über die gegenseitige Rechtshilfe der Mitgliedstaaten in Strafsachen, berührt.

Diese Bestimmungen zeigen, dass der Erlass der VO Nr. 2185/96 keine Zentralisierung der Kontrollbefugnisse zugunsten der Gemeinschaft zum Ziel hatte, sondern die Kommission lediglich in die Lage versetzt werden sollte, ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge besser nachzukommen.

Dafür spricht auch die Tatsache, dass seitens der Kommission gar nicht die Kapazität besteht, die nationalen Kontrollmechanismen zu ersetzen, was die Anzahl der in den letzten vier Jahren nach der VO Nr. 2185/96 durchgeführten Kontrollen beweist.

Somit bleiben Vor-Ort-Kontrollen durch die Kommission die Ausnahme. Die Mitgliedstaaten sind auch weiterhin für den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen verantwortlich. Von einer Aushebelung des herrschenden Vollzugssystems und einer damit einhergehenden Überdehnung der sich aus Art. 308 EGV ergebenden Kompetenz, kann also nicht gesprochen werden.

E. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Am 1. Juni 1999 wurde das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eingerichtet. Sein Vorgänger war die bisher für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zuständige Task-force „Koordination der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung“, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch UCLAF[279] genannt wird. Die UCLAF wurde im Jahre 1989 gegründet und konzentrierte sich vorwiegend auf Ermittlungen wegen Unregelmäßigkeiten außerhalb der Kommission aufgrund von sektoralen Verordnungen und später aufgrund der VO Nr. 2185/96. Problematisch an UCLAF war vor allem, dass die Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfung nicht nur bei ihr, sondern auch bei den einzelnen Generaldirektionen der Kommission lag. So war die UCLAF wegen der fehlenden direkten Kontakte zu den einzelnen Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf eine funktionierende Kooperation mit den jeweils fachlich

279 Unité de coordination anti-fraude.

zuständigen Generaldirektionen angewiesen.[280] Zudem bestand zwar seit 1998 die Befugnis, auch innerhalb der Kommission Untersuchungen durchzuführen, über die Einleitung der kommissionsinternen Kontrollen entschied jedoch der Direktor des UCLAF, der selbst in die Hierarchie der Kommission eingebunden war.[281]

Insbesondere diese Probleme gaben den Ausschlag für die Schaffung des OLAF. Die Zuständigkeit des Amtes erstreckt sich über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hinaus auf alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrung der gemeinschaftlichen Interessen gegenüber rechtswidrigen Handlungen, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden können.[282]

Das OLAF wurde von der Kommission kraft ihrer Organisationsautonomie errichtet und von Rat und Parlament mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet. Es handelt sich dabei nicht um ein neues Gemeinschaftsorgan.[283] OLAF ist vielmehr eine Dienststelle der Kommission, deren Existenz und Fortbestand jedoch nicht vollständig in der Organisationsautonomie der Kommission liegt, da das OLAF interinstitutionelle Verantwortung wahrnimmt.[284]

I. Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des Amtes

Die rechtliche Umsetzung der institutionellen Reform der UCLAF war problematisch, da einerseits die Autonomie der beteiligten Organe nicht ohne weiteres aufhebbar war und andererseits sicherzustellen war, dass das neu zu schaffende Amt über die erforderlichen Befugnisse zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt und dabei volle Unabhängigkeit von jedem anderen Organ erhält.[285] Diese Ausgangslage erforderte den Erlass von vier verschiedenen Rechtsakten.

1. Der Errichtungsbeschluss

Die förmliche Errichtung des Europäischen Amtes zur Betrugsbekämpfung (OLAF) erfolgte durch den Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der

280 Prieß/Spitzer, EuZW 1994, S. 297, 302.
281 Zu den Problemen bei UCLAF vgl. vor allem Sonderbericht des Rechnungshofes Nr. 8/98, S. 20 f. ABlEG 1998 Nr. C 230, S. 3 f.
282 Nr. 5 der Erwägungsgründe der VO (EG) Nr. 1073/99, ABlEG 1999 Nr. L 136, S. 1.
283 Ulrich, EWS 2000, S. 138.
284 Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S. 671, 675.
285 Wassermann in Bongartz: Europa im Wandel, S. 371, 379.

Kommission vom 28. April 1999,[286] welcher sich auf Art. 218 EGV sowie auf die wortgleichen Art. 16 EGKS und Art. 131 EAG stützt.

2. Die OLAF-Verordnungen

Die durch das Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung vorzunehmenden Untersuchungen wurden durch die VO (EG) Nr. 1073/99[287] des Europäisches Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 geregelt, welche auf der Grundlage des neuen, durch den Amsterdamer Vertrag eingefügten Art. 280 Abs. 4 EGV im Rahmen des reformierten Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV und nach Stellungnahme des Bundesrechnungshofs angenommen wurde.

Für den Bereich der Europäischen Atomgemeinschaft war die Annahme einer eigenen VO erforderlich, so dass für die Untersuchungen des OLAF die VO (Euratom) Nr. 1074/99[288] des Rates vom 25. Mai 1999 erlassen wurde, die inhaltlich mit der VO (EG) Nr. 1073/99 vollkommen übereinstimmt, aber aufgrund von Art. 203 EAGV erlassen wurde. Die Verordnungen traten am 1. Juni 1999 in Kraft.[289]

3. Die interinstitutionelle Vereinbarung

Um die notwendigen Bedingungen und Modalitäten für die durch das Amt durchzuführenden internen Untersuchungen festzulegen, wurden die beiden Verordnungen durch eine interinstitutionelle Vereinbarung[290] zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission ergänzt, in der sich diese drei Organe dazu verpflichten, diesbezügliche Regelungen zu erlassen und die übrigen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen zum Beitritt aufzufordern.[291] Dazu wurde ein Standardbeschluss beigefügt, welcher, soweit erforderlich, durch die jeweiligen Gemeinschaftseinrichtungen angepasst werden musste.[292]

---

286 ABlEG Nr. L 136 v. 21.5.1999, S. 20 f.
287 ABlEG Nr. L 136 v. 21.5.1999, S. 1 f.
288 ABlEG Nr. L 136 v. 21.5.1999, S. 8 f.
289 Mager, ZEuS 2000, S. 180.
290 ABlEG Nr. L 136 v. 21.5.1999, S. 15 f.
291 Mager, ZEuS 2000, S. 181; Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, S. 671, 676.
292 Übersicht über die in Kraft getretenen Beschlüsse, siehe: Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S. 671, 677.

II. Tätigkeit des Amtes

Die operativen Aufgaben des OLAF umfassen fünf Haupttätigkeiten.

Zunächst ist es für die Sammlung und Auswertung operativer Informationen zuständig (1). Des Weiteren führt das Amt administrative Untersuchungen, an denen es unmittelbar beteiligt ist, durch (2). Darüber hinaus koordiniert und unterstützt es die operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten (3), überwacht die Durchführung von Folgemaßnahmen zu sämtlichen Informationen und Untersuchungsergebnissen, die ihm mitgeteilt werden (4) und ist zudem für die Konzeption und Vorbereitung von Gesetzgebungsakten im Bereich der Betrugsbekämpfung zuständig (5).

1. Sammlung und Auswertung operativer Informationen

Eine wichtige Aufgabe des Amtes ist die Erfassung der die Betrugsfälle betreffenden Informationen und deren Auswertung. Bei der Suche nach Informationen über einen bestimmten Vorgang können verschiedene Informationsquellen angezapft werden. Dabei handelt es sich zunächst um die Informationen, die dem OLAF von den Mitgliedstaaten durch eine förmliche Mitteilung übermittelt werden.[293] Die für die Mitgliedstaaten geltenden Meldeverfahren wurden mittlerweile harmonisiert. Informationen werden nun in einer einheitlichen Form mitgeteilt, was ihre informationstechnische Aufarbeitung erleichtert. Anschließend werden die Informationen in der Datenbank des Amtes (IRENE[294]) gespeichert. Weitere Informationsquellen, die dem OLAF zur Verfügung stehen sind bspw. die gebührenfreie Rufnummer, die die anonyme Mitteilung von Unregelmäßigkeiten ermöglicht, sowie die von spezialisierten Stellen der Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten.[295]

Die so ermittelten Informationen werden analysiert, um ein möglichst genaues Bild von der Situation zu ermitteln. Dies ist Voraussetzung für die Gewährleistung der effizienten Vorbeugung, Aufdeckung und Verfolgung von Betrügereien.

Falls der analysierte Vorgang Anlass zu dem Verdacht gibt, dass eine Unregelmäßigkeit begangen wurde, wird eine Akte mit allen gesammelten und für wichtig erachteten Informationen angelegt. Nachdem dies geschehen ist,

293 Übersicht über die verschiedenen Vorschriften, die das Meldeverfahren regeln, Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 17.

294 IRENE (Irrégularités, Enquetes, Exploitation)

295 Übersicht über die verschiedenen Informationsquellen, Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 18.

kann eine administrative Untersuchung angeordnet werden. Außer IRENE gibt es auch noch weitere Datenbanken mit deren Verwaltung das OLAF betraut ist, wie bspw. das Zollinformationssystem, das durch die VO Nr. 515/97[296] geschaffen wurde und AFIS, das von OLAF betriebene „anti-fraud Information System", welches über zusammenhängende und vollständige Informationen verfügt, die den Organen, Einrichtungen und den mitgliedstaatlichen Behörden zur Verfügung gestellt werden können.[297]

2. Administrative Untersuchungen nach den Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99

Die Vorgehensweise des OLAF bei internen und externen administrativen Untersuchungen wird seit dem 1. Juni 1999 auf eine gemeinsame Rechtsgrundlage gestützt, bei der es sich um die Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99 handelt.

a) Phasen der Untersuchung

Zu den bereits bestehenden Verfahrensregeln sind durch die genannten Verordnungen neue Vorschriften hinzugekommen, durch die die wichtigsten Phasen der Untersuchung nunmehr förmlich geregelt sind.

Nach Art. 5 [298] wird die Einleitung von Untersuchungen des OLAF vom Direktor des Amtes beschlossen, der von sich aus oder auf Ersuchen handelt. Ihm ist auch die Leitung der Untersuchungen übertragen.[299]

Die Untersuchungen werden von den Bediensteten des Amtes ohne Unterbrechung und in angemessener Dauer durchgeführt.[300] Die Bediensteten müssen bei der Durchführung einer Untersuchung im Besitz eines vom Direktor ausgestellten schriftlichen Kontrollauftrags sein, aus dem der Gegenstand der Untersuchung hervorgeht.[301] Die Mitgliedstaaten bzw. die kontrollierten Organe und Einrichtungen tragen dafür Sorge, dass den OLAF-Bediensteten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommt.[302] Weiterhin sind sie verpflichtet, OLAF alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente und Informationen über die Bekämpfung

296 ABlEG 1997 Nr. L 82, S. 1 f.
297 Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S. 671, 681.
298 Im Folgenden sind bei unbezeichneten Artikeln solche der VO Nr. 1073/99 gemeint.
299 Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 1073/99.
300 Art. 6 Abs. 5 VO Nr. 1073/99.
301 Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99.
302 Art. 6 Abs. 6 VO Nr. 1073/99.

von rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu übersenden.[303]

Nach Abschluss der Untersuchung wird unter der Verantwortung des Direktors des OLAF vom Amt gem. Art. 9 Abs. 1 ein Bericht erstellt, aus dem insbesondere der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung, einschließlich der Empfehlungen des Direktors zu zweckmäßigen Folgemaßnahmen, hervorgehen. Der Untersuchungsbericht muss gem. Art. 9 Abs. 2 den im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen verfahrenstechnischen Erfordernissen Rechnung tragen. Anschließend wird der Bericht gem. Art. 10 Abs. 1 den zuständigen mitgliedstaatlichen Verwaltungs- bzw. Justizbehörden zugeleitet.

b) Externe und interne Untersuchungen, der Verweis auf die VO Nr. 2186/96

Bei den administrativen Untersuchungen nach den OLAF-Verordnungen kann zwischen verschiedenen Arten von Untersuchungen unterschieden werden.

Zunächst sind externe administrative Untersuchungen aufgrund von sektorspezifischen Rechtsakten (aa) vorgesehen. Weiterhin können externe administrative Untersuchungen aufgrund der horizontalen VO Nr. 2185/ 96 (bb) und interne administrative Untersuchungen (cc) vorgenommen werden.

Administrative Untersuchungen werden in Art. 2 definiert. Danach handelt es sich dabei um Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die die Bediensteten des Amtes gem. Art. 3 und 4 durchführen, um die in Art. 1 festgelegten Ziele (die intensivere Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft) zu erreichen und gegebenenfalls Beweis für Unregelmäßigkeiten der von ihnen kontrollierten Handlungen zu erbringen.

Gem. Art. 4 Abs. 1 handelt es sich bei innerhalb von Organen Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen durchgeführt Untersuchungen um interne Untersuchungen. Extern sind die Untersuchungen, wenn sie ausschließlich die Kontrolle von Wirtschaftsbeteiligten zum Gegenstand haben. Zwar können auch im Rahmen von internen Kontrollen Wirtschaftsbeteiligte kontrolliert

303 Art. 7 VO Nr. 1073/99.

werden,[304] jedoch bezweckt eine solche Kontrolle lediglich die Überprüfung der untersuchten Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen.

aa) Sektorspezifische externe administrativen Untersuchungen

Art. 3 UA 2 regelt, dass OLAF im Rahmen seiner Untersuchungsbefugnisse Kontrollen und Überprüfungen gem. den sektorbezogenen Regelungen nach Art. 9 Abs. 2 der VO Nr. 2988/95 in den Mitgliedstaaten und kooperierenden Drittstaaten durchführt. Derartige Untersuchungen gründen sich auf Rechtsakte, die lediglich auf einzelne Haushaltsbereiche der Gemeinschaft Anwendung finden und älter sind als die horizontale VO Nr. 2185/96. Für diese Untersuchungen, die zwar auf Antrag und unter Mitwirkung des OLAF, jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten vorgenommen werden, gelten nur die innerstaatlichen Verfahrensregeln,[305] denn seitens des OLAF gibt es kein festgeschriebenes und daher auch kein einheitliches Verfahren. Bei allen Untersuchungen aufgrund von sektoralen Vorschriften muss OLAF bei den Mitgliedstaaten um die Einbeziehung der eigenen Bediensteten ersuchen. Anschließend wird ein Untersuchungsbericht verfasst, der den mitgliedstaatlichen Kontrollbehörden zugeleitet wird, und als Grundlage für Folgemaßnahmen dient.[306]

bb) Externe administrative Untersuchungen; Verhältnis der Regelungen der Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96 zueinander

OLAF kann weiterhin externe administrative Untersuchungen bei Wirtschaftsbeteiligten nach der VO Nr. 2185/96 durchführen.

Dies ergibt sich aus Art. 3 UA 1. Danach übt das Amt die der Kommission durch die VO (EG, Euratom) Nr. 2185/96 übertragenen Befugnisse zur Durchführung von örtlichen Kontrollen und Überprüfungen von Wirtschaftsbeteiligten in den Mitgliedstaaten und kooperierenden Drittstaaten aus. Damit ist mit Erlass der OLAF-Verordnungen nunmehr nur OLAF für die Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 zuständig.

Die VO Nr. 2185/96 enthält neben den Kontrollbefugnissen aber auch Vorschriften über das Kontrollverfahren, die Erstellung des Kontrollberichts

304 Art. 4 Abs. 3 VO Nr. 1073/99.

305 Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 10.

306 Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 11; ebenfalls dort: Übersicht über verschiedene sektorale Kontrollverordnungen.

und den Datenschutz. Diese Vorschriften sind teilweise so oder in ähnlicher Form auch in den Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99 enthalten.

Fraglich ist, ob diesbezüglich die Vorschriften der Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99 oder die der VO Nr. 2185/96 zur Anwendung kommen.

Grundsätzlich gilt nach den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts die neuere vor der älteren Regelung und die speziellere vor der allgemeineren.[307]

Da es sich bei der VO Nr. 1073/99 um die aktuellere Regelung handelt, muss dieser grundsätzlich der Vorrang eingeräumt werden. Finden sich jedoch detaillierte Vorschriften in der VO Nr. 2185/96, die den Vorschriften der VO Nr. 1073/99 nicht widersprechen, sind diese anzuwenden. Existieren in beiden Verordnungen inhaltsgleiche Vorschriften, so sind die der VO Nr. 1073/99 vorrangig anzuwenden.

cc) Interne administrative Untersuchungen

Bei den internen administrativen Untersuchungen handelt es ich um eine von UCLAF geerbte Funktion, die sich nunmehr auf sämtliche Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen der Gemeinschaft erstreckt. Dem Amt obliegt die alleinige Entscheidung darüber, ob eine derartige Untersuchung im Hinblick auf ein Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft einzuleiten ist und die betreffenden Vorgänge gegebenenfalls an die einzelstaatlichen Justizbehörden zu übermitteln sind.[308]

Geregelt sind die internen Untersuchungen insbesondere in Art. 4.[309] Aus Art. 4 Abs. 3 ergibt sich, dass das OLAF nach den in der VO Nr. 2185/96 festgelegten Bedingungen und Modalitäten, Kontrollen vor Ort bei betroffenen Wirtschaftsteilnehmern vornehmen kann, um Zugang zu Informationen zu erhalten, die etwaige Unregelmäßigkeiten betreffen und über die diese Wirtschaftsteilnehmer eventuell verfügen. Somit kann das OLAF auch zum Zwecke der internen Kontrollen örtliche Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern durchführen.

---

307 Lex posterior derogat legi priori, lex speciali derogat legi generali; Grabitz in: Grabitz/Hilf, Art. 189, Rn. 22; Ruffert in: Callies/Ruffert, Art. 249, Rn. 11.

308 Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 10.

309 Siehe dazu auch die Beschlüsse des Rates und der Kommission über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen, ABlEG Nr. L 149, S. 36 f., ABlEG Nr. L 149, S. 57 f.

Im Gegensatz zu den externen Kontrollen erstreckt sich der Verweis auf die Kontrollverordnung zwar auf die in dieser VO festgelegten Bedingungen und Modalitäten und nicht nur auf die Befugnisse, jedoch muss aufgrund der o.g. Grundsätze auch bei internen Kontrollen davon ausgegangen werden, dass die OLAF-VO grundsätzlich vorrangig anzuwenden ist. Lediglich wenn Lücken bestehen, kann auf die VO Nr. 2185/96 zurückgegriffen werden.

3. Koordinierung und Unterstützung der mitgliedstaatlichen Tätigkeiten

Die Koordination und Unterstützung der Mitgliedstaaten durch das OLAF besteht darin, diesen die auf der Gemeinschaftsebene gesammelten Informationen zur Verfügung zu stellen, ihnen auch im weiteren Verlauf des Verfahrens Hilfestellungen zu geben und die verschiedenen mitgliedstaatlichen Aktivitäten in diesem Bereich aufeinander abzustimmen.[310]

Dieses Vorgehen entspricht Art. 280 Abs. 3 EGV, nach welchem die Mitgliedstaaten zusammen mit der Kommission eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden zu gewährleisten haben.[311] Davon umfasst ist auch die Teilnahme des OLAF an der Amtshilfe zur ex-post Kontrolle und Aufdeckung von Zoll- und Agrarrechtsverletzungen im Rahmen der VO (EG) Nr. 515/97[312] über gegenseitige Zusammenarbeit und Amtshilfe in den Bereichen Zoll und Agrar (EAGFL-Garanie). Darüber hinaus hat das OLAF die wichtige Aufgabe der Vorbereitung von Akten für die Übersendung an die Justiz und deren Begleitung während des gesamten Verfahrens.[313] OLAF ist dabei direkter Ansprechpartner für Polizei- und Justizbehörden.

4. Folgemaßnahmen

An Informationssuche, Verwertung der eingeholten Informationen und Durchführung von Untersuchungen können sich Folgemaßnahmen anschließen, wenn sich aus ihnen ein Verdacht der Begehung von Unregelmäßigkeiten ergibt oder ein solcher durch einen Mitgliedstaat förmlich festgestellt wurde. Es sind dann die erforderlichen finanziellen sowie verwaltungs-, dis-

310 Übersicht über Koordinations- und Unterstützungsmaßnahmen des OLAF, Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 14, 15.
311 Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S. 671, 681.
312 ABlEG 1997 Nr. L 82, S. 1 f.
313 Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S. 671, 682.

ziplinar- und strafrechtlichen Konsequenzen durch die zuständigen Behörden zu ziehen.[314] OLAF obliegt dabei die Überwachung der Durchführung dieser Folgemaßnahmen.

5. Konzeption und Gesetzgebungsvorbereitung

Auch für die Vorbereitung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Tätigkeitsbereich des Amtes ist OLAF verantwortlich. Hinzu kommt die Verantwortung für die Vorbereitung von Strategie- und Arbeitsprogrammen zur Betrugsbekämpfung, wobei das Amt Konzepte erarbeiten und zu Planung und Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrügereien beitragen soll. Darüber hinaus nimmt das OLAF auch die Vertretung der Kommission auf Dienststellenebene in den Gremien, die sich mit Aufgaben der Betrugsbekämpfung befassen, wahr.[315]

III. Probleme bei der Einrichtung des Amtes

Die Errichtung des OLAF kann im Zusammenhang mit dem Rücktritt der Santer-Kommission am 16. März 1999 gesehen werden, welche maßgeblich durch Anschuldigungen des Betrugs, des Missmanagements und der Korruption ausgelöst wurde. Aufgrund dieses Ereignisses erhielt das bereits vorher als wichtig erachtete Thema der Betrugsbekämpfung besondere Brisanz. Dennoch wurde die Errichtung des OLAF nicht von allen Beteiligten uneingeschränkt begrüßt, was verschiedene Gründe hatte.

1. Klage von Abgeordneten gegen das EP

Am 21. Januar 2000 wurde von 71 Abgeordneten eine Klage gegen das Europaparlament eingereicht, worin sich die Abgeordneten gegen die Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments wandten, durch welche Untersuchungen des OLAF nun auch innerhalb des Europaparlaments möglich geworden waren.[316]

Das daraufhin ergangene Urteil des Gerichts 1. Instanz vom 26. Februar

314 Betrugsbekämpfungsbericht 2000, KOM (2001) 255, endgültig v. 23.5.2001, S. 25.
315 Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, EuR 2000, S. 671, 682.
316 Thym, EuR 2000, S. 991.

2002,[317] bestätigte der EuGH mit seinem Urteil vom 20. März 2004.[318] Darin wurde die Klage der 71 Abgeordneten als unzulässig zurückgewiesen. Demnach sind auch das Europäische Parlament, einschließlich der Abgeordneten, den Kontrollen des OLAF unterworfen.

2. Klage der Kommission gegen die Europäische Zentralbank (EZB) und die Europäische Investitionsbank (EIB)

Von der EZB[319] und der EIB[320] wurde eine Zusammenarbeit mit OLAF in dem in den Gründungsakten vorgesehenen Zusammenhang abgelehnt, woraufhin die Kommission am 6. Januar 1999 Klage beim EuGH einreichte.[321]

Im Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 10. Juli 2003[322] verwies der Gerichtshof darauf, dass die EZB und EIB durch den EGV geschaffen wurden und dass dieser den beiden Einrichtungen zwar Unabhängigkeit verleiht, diese Unabhängigkeit jedoch nicht bezwecke, dass sie völlig von der Europäischen Gemeinschaft gesondert und von jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen wären. Der Gerichtshof stellte außerdem fest, dass weder die EZB noch die EIB dargelegt haben, inwiefern ihre Fähigkeit, ihren spezifischen Aufgaben in unabhängiger Weise nachzugehen, durch die Untersuchungsbefugnisse des OLAF beeinträchtigt würde.

Infolge dessen erklärte der Gerichtshof die zwei Beschlüsse, mit denen EZB und EIB von der Anwendung der VO (EG) Nr. 1073/1999 ausgeschlossen werden, für nichtig.

3. Gründe für den Widerstand

Gründe für den Widerstand lagen zunächst darin, dass sich der am 16. März 1999 erfolgte Rücktritt der Kommission auf den am 28. April 1999 von der Kommission gefassten Beschluss zur Errichtung der OLAF auswirkte, da

317 ABlEG 2000 Nr. C 102, S. 30 f.; Rs. T-17/00 (Rothley u.a./Parlament), Slg. 2002, II-579, Urteil erging am 26.2.2002.

318 Siehe: http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79959669C19020167&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET& where=(txtdoc=CONTAINS=%27 Rothley%27)

319 Europäische Zentralbank.

320 Europäische Investitionsbank.

321 ABlEG 2000 Nr. C 122, S. 8 f., 9 f., Rs. C-11/00 und C-15/00.

322 Rs. C-11/00 und C-15/00 (Kommission/EZB und EIB).

fraglich war, ob die Kommission überhaupt die Befugnis hatte, das Amt einzurichten.[323]

Als problematisch wurde auch die Kompetenzausstattung des OLAF vor allem im Hinblick auf interne Untersuchungen empfunden. Gem. Art. 4 Abs. 2 1. Spiegelstrich VO Nr. 1073/99 soll OLAF nämlich in allen Organen, Ämtern und Einrichtungen der Gemeinschaft „ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten“ erhalten; wobei die Rechnungsführung kontrolliert, Kopien aller Unterlagen bzw. Datenträger angefertigt sowie Unterlagen sichergestellt werden dürfen, „um ein mögliches Verschwinden zu verhindern“. Nach Meinung der klagenden Parlamentarier stehen solche Untersuchungen aber unter dem Vorbehalt der Einhaltung des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaft, aus denen sich ein gemeinschaftseigener Immunitätsstatus der Parlamentarier ergebe.[324]

323 Haus, EuZW 2000, S. 746.
324 ABlEG 2000 Nr. C 102, S. 30 f.; Rs. T-17/00.

Zweiter Teil:
Die Beachtung des nationalen Verfahrensrechts bei der Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99

Die VO Nr. 2185/96 ermächtigt die Bediensteten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten. Die OLAF-Kontrolleure haben dabei sowohl nationale als auch gemeinschaftsrechtliche Regelungen zu beachten. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, wann der Anwendungsbereich der VO betroffen ist (A). Daraufhin wird sich mit dem Verhältnis des nationalen zum gemeinschaftlichen Verfahrensrecht im Allgemeinen und im Hinblick auf die o.g. VO auseinandergesetzt (B). Daran anschließend wird dargestellt, wie die administrativen Vor-Ort-Kontrollen nach den Vorschriften der VO Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 im Detail durchgeführt werden (C). Dabei soll anhand des chronologischen Ablaufs einer solchen Kontrolle auch auf die sich aus der VO Nr. 2185/96 ergebenden Befugnisse der Kontrolleure eingegangen werden. In einem weiteren Abschnitt werden die gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorschriften dargestellt, die außerhalb der VO Nr. 2185/96 in Gestalt des Primärrechts, bzw. der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts wirken und dabei die Befugnisse der OLAF-Kontrolleure einschränken (D).

A. Der Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96

Die VO Nr. 2185/96 gilt für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft[325] und hat somit horizontalen Charakter.[326] Sie berechtigt und verpflichtet die Kontrolleure des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.[327]

I. Sachlicher Anwendungsbereich (Art. 1 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96)

Der sachliche Anwendungsbereich der Kontrollverordnung ist eröffnet, wenn das OLAF administrative Vor-Ort-Kontrollen und Überprüfungen zum

325 Art. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96.
326 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 38.
327 Art. 3 UA 1 VO Nr. 1073/99.

Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Unregelmäßigkeiten durchführen will (Art. 1 Abs. 1 UA 1[328]).

1. Kontrollen und Überprüfungen

Da innerhalb der VO Nr. 2185/96 terminologisch nicht zwischen den beiden Begriffen differenziert wird, ist eine genaue Abgrenzung entbehrlich.

2. Vor Ort

Eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort bezeichnet eine Sachlage, bei der sich die Kontrolleure zur geschäftlichen Wirkungsstätte des Wirtschaftsteilnehmers begeben, also physisch anwesend sind, um so direkt die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.

3. Administrativ

Durch das Wort administrativ wird darauf hingewiesen, dass es sich bei der Durchführung von derartigen Kontrollen um Akte des Verwaltungsrechts handelt, denn es besteht keine Kompetenz der Gemeinschaft, strafrechtliche Ermittlungsbefugnisse auszuüben.[329] Auch der EuGH erkennt einen Souveränitätsvorbehalt für das Straf- und Strafverfahrensrecht an.[330]

4. Zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

Die Kontrollen dürfen nur zum Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen vorgenommen werden. Ausgeschlossen sind damit zum einen solche Kontrollen, die den Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten zum Ziel haben und zudem solche Kontrollen, die auf den Schutz von nicht finanziellen Gemeinschaftsinteressen abzielen. Was dabei unter dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu verstehen ist, wurde bereits im ersten Teil beschrieben.

5. Unregelmäßigkeiten

Die Kontrollen werden zum Schutz der finanziellen Interessen vor Unregelmäßigkeiten vorgenommen. Mithin muss geklärt werden, was in diesem Zusammenhang unter dem Begriff der Unregelmäßigkeiten zu verstehen ist. Durch den Verweis auf die in Art. 1 Abs. 2 der VO 2988/95 verwendete De-

328 Art. ohne gesonderte Bezeichnung bezeichnen solche der VO Nr. 2185/96.
329 Siehe genauer dazu: Dritter Teil, A.
330 Zuleeg, JZ 1992, S. 762.

finition des Unregelmäßigkeitsbegriffs wird klar, dass diese Begriffsdefinition auch für die Kontrollverordnung gelten soll.

Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist danach „bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft oder die Haushalte, die von der Gemeinschaft verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaft erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe“.[331]

a) Wirtschaftsteilnehmer

Fraglich ist damit zunächst, was unter dem Begriff des Wirtschaftsteilnehmers zu verstehen ist. In Art. 5 der VO Nr. 2185/96 wird auf den Art. 7 der VO Nr. 2988/95 verwiesen, nach welchem als Wirtschaftsteilnehmer „natürliche oder juristische Personen sowie sonstige nach dem einzelstaatlichen Recht anerkannte Rechtssubjekte, die eine Unregelmäßigkeit begangen haben“, anzusehen sind. Dabei kann es sich um Privatpersonen, Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen bzw. Körperschaften handeln. Letztere sind jedoch dann nicht als Wirtschaftsteilnehmer zu qualifizieren, wenn sie ihre hoheitlichen Befugnisse ausüben.[332] Darüber hinaus kommen auch alle natürlichen oder juristischen Personen in Frage, die Beihilfe zu einer Unregelmäßigkeit geleistet haben, oder deren Aufgabe es ist, Unregelmäßigkeiten zu melden oder zu vermeiden.[333]

b) Handeln oder Unterlassen

Durch diese Formulierung wird festgelegt, dass die finanziellen Interessen nicht nur durch aktives Tun, sondern auch durch Unterlassen des Wirtschaftsbeteiligten Schaden nehmen können.

---

331 Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95.

332 Vademecum für die Dienststellen der Kommission v. 12.12.1997 zur Anwendung der VO Nr. 2185/96, S. 12. Das Vademecum stellt zwar anders als die Kontrollverordnung keine rechtlich verbindliche Vorschrift dar, es ist jedoch als Leitlinie zur Durchführung der VO anzusehen, Ulrich, EWS 2000, S. 142.

333 Vademecum für die Dienststellen der Kommission v. 12.12.1997 zur Anwendung der VO Nr. 2185/96, S. 13.

c) Bewirkt hat oder haben würde

Des Weiteren kommt durch die Definition zum Ausdruck, dass eine Unregelmäßigkeit nicht nur dann vorliegt, wenn ein Wirtschaftsbeteiligter durch sein Handeln oder Unterlassen einen Schaden an den Gemeinschaftsfinanzen tatsächlich bewirkt hat, sondern auch dann, wenn er ihn bewirkt haben würde. Dies kann nur so verstanden werden, dass auch schon vor dem vollendeten Eintreten des Schadensereignisses eine Unregelmäßigkeit angenommen werden kann. Hierbei ist zu fragen, wann die Handlung oder Unterlassung so weit fortgeschritten ist, dass sie trotz mangelndem Schadenseintritt als Unregelmäßigkeit angesehen werden kann.

Der Wortlaut lässt darauf schließen, dass die Vorbereitungen schon so weit gediehen sein müssen, dass ohne Eingreifen von außen, bspw. durch Betrugsbekämpfungseinheiten, ein Schaden ohne weiteres Zutun des Wirtschaftsbeteiligten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit entstanden wäre. Dies stellt auch eine zweckmäßige und klar abgrenzbare Lösung dar, denn nur in diesem Fall erscheint es angemessen, den Beitrag eines Wirtschaftsbeteiligten, der nicht zu einem Schaden der Gemeinschaftsfinanzen geführt hat, ebenso zu ahnden, wie einen Beitrag, bei dem tatsächlich ein Schaden eingetreten ist.

d) Durch Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen

Ein Schaden am Gemeinschaftshaushalt oder den von der Gemeinschaft verwalteten Haushalten wird nach der o.g. Definition sowohl in der bloßen Verminderung als auch im Ausfall von Eigenmitteleinnahmen gesehen.

Bei den Eigenmitteleinnahmen ist zwischen den traditionellen Eigenmitteln, den Bruttosozialprodukteigenmitteln und den Mehrwertsteuereigenmitteln zu unterscheiden:

aa) Traditionelle Eigenmittel

Unproblematisch anzuwenden ist die VO Nr. 2988/95 und damit auch die VO Nr. 2185/96 auf den Einnahmenbereich der sog. traditionellen Eigenmittel, also die Zölle, Agrarzölle und Zuckerabgaben.

bb) Bruttosozialprodukteigenmittel

Bei den Bruttosozialeigenmitteln handelt es sich eigentlich um Finanzbeiträge, denen keine steuerliche Erhebung zugrunde liegt. Sie stellen mithin keine Eigenmittel der Gemeinschaft dar, so dass die o.g. Verordnungen schon aus diesem Grunde nicht auf sie anwendbar sind.

cc) Mehrwertsteuereigenmittel

Die Kontrollverordnung entfaltet gem. Art. 1 UA 2 in allen Bereiche des Gemeinschaftsrechts ihre Wirkung. Damit muss sich ihr Anwendungsbereich auch auf die Mehrwertsteuereigenmittel erstrecken.

Jedoch verweist die VO Nr. 2185/96 unmittelbar auf den Unregelmäßigkeitsbegriff der VO Nr. 2988/95.[334] Danach stellt nur die Verminderung oder der Ausfall von solchen Eigenmitteleinnahmen eine Unregelmäßigkeit dar, „die direkt für Rechnung der Gemeinschaft erhoben werden".

Damit ist zu fragen, ob die Mehrwertsteuereigenmittel direkt für Rechnung der Gemeinschaft erhoben werden. Die Mehrwertsteuereigenmittel sind zwar in den Eigenmittelbeschlüssen der Gemeinschaft als eigene Kategorie aufgeführt, von einer direkten Erhebung von Eigenmitteln für Rechnung der Gemeinschaft kann jedoch nur dann gesprochen werden, wenn die Abgabenpflichtigen sich darüber bewusst sind, dass die von ihnen gezahlten Geldmittel nicht für den sie einziehenden Mitgliedstaat bestimmt sind, sondern unmittelbar dem Gemeinschaftshaushalt zufließen. Fraglich ist, ob das bei den Mehrwertsteuereigenmitteln der Fall ist. Durch ein spezielles Verfahren, bei dem ein einheitlicher Satz auf eine Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage des Mitgliedstaates angewendet wird, ergibt sich der Anteil, den die Mitgliedstaaten an den Gemeinschaftshaushalt abzuführen haben. Der Mehrwertsteueranteil der Gemeinschaft und der Anteil der Mitgliedstaaten am Mehrwertsteueraufkommen kann somit nicht schon im Zeitpunkt der Erhebung bestimmt werden. Die Abgabenpflichtigen können daher im Zeitpunkt der Erhebung der Mehrwertsteuer durch die mitgliedstaatliche Verwaltung noch gar keine Vorstellung darüber haben, wie viel des Aufkommens überhaupt der Gemeinschaft zufließt. Sie sind sich wohl auch nicht darüber bewusst, dass überhaupt etwas vom Mehrwertsteueraufkommen an die Gemeinschaft gezahlt wird. Somit werden die Mehrwertsteuereigenmittel nicht direkt für Rechnung der Gemeinschaft erhoben und fallen mithin nicht unter den sachlichen Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96. Dafür spricht auch, dass zunächst das gesamte Mehrwertsteueraufkommen in die nationalen Haushalte eingestellt und erst später der Gemeinschaftsanteil an die Gemeinschaft überwiesen wird, so dass die Mehrwertsteuereigenmittel, im Gegensatz zu den traditionellen Eigenmitteln, nicht in den nationalen Haushalten auftauchen.[335]

334 Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95.
335 Ulrich, EWS 2000, S. 141.

Fraglich ist jedoch, ob die Nichteinbeziehung der Mehrwertsteuereigenmittel in den Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96 im Hinblick auf den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen sinnvoll erscheint.

Die Mehrwertsteuereigenmittel stellen die größte Einnahmekategorie des Gemeinschaftshaushalts dar. Einnahmeverluste durch Mehrwertsteuerhinterziehung haben daher eine äußerst hohe Brisanz. Der horizontale Ansatz der VO Nr. 2185/96, die eigentlich für alle Bereiche des Gemeinschaftsrechts gelten sollte, wird somit unterlaufen. Folglich wird die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der VO Nr. 2185/96 geschmälert.

Eine Änderung der derzeitigen Lage wäre somit wünschenswert.

e) Ungerechtfertigte Ausgaben

Die Kontrollverordnung ist auf der Ausgabenseite zunächst auf den Bereich der sogenannten mittelbaren Ausgaben anwendbar. Das sind die Gemeinschaftsmittel, die durch die Behörden der Mitgliedstaaten verwaltet werden.[336] Hierzu gehören die Agrarausgaben, wie bspw. die Ausfuhrerstattungen und die Marktordnungsausgaben im Bereich der EAGFL-Garantie und die Strukturfondausgaben im Bereich der Regionalfonds, des Sozialfonds und des EAGFL-Ausrichtung.

Weiterhin fallen auch die so genannten direkten Ausgaben, also die durch die Kommission direkt verwalteten Haushaltsmittel, wie sie bspw. in der Forschungsförderung üblich sind, unter den Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96.

In diesem Bereich bestehen überhaupt keine Kontrollbefugnisse der Mitgliedstaaten, so dass eigene Kontrollbefugnisse der Kommission von ganz besonderer Bedeutung sind.[337]

II. Persönlicher Anwendungsbereich (Art. 5 UA 1, UA 3 VO Nr. 2185/96)

Gem. Art. 5 UA 1 VO Nr. 2185/96 werden Kontrollen und Überprüfungen vor Ort von der Kommission bei den Wirtschaftsteilnehmern durchgeführt, gegen die gem. Art. 7 der VO Nr. 2988/95 verwaltungsrechtliche Maßnahmen oder Sanktionen der Gemeinschaft ergriffen werden können, wenn die

336 Ulrich, EWS 2000, S. 141.
337 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 39.

begründete Annahme besteht, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind.

Nach Art. 5 UA 3 VO Nr. 2185/96 können jedoch auch bei anderen als den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern Kontrollen und Untersuchungen durchgeführt werden. Im Unterschied zu den vorgenannten handelt es sich dabei um Wirtschaftsteilnehmer, die nicht in dem Verdacht stehen, dass sie Unregelmäßigkeiten begangen haben. Aus diesem Grund gebietet es das Gebot der Verhältnismäßigkeit, Kontrollen und Überprüfungen bei diesen Wirtschaftsteilnehmern nur dann vorzunehmen, wenn es für die Aufdeckung einer von einem anderen Wirtschaftsteilnehmer begangenen Unregelmäßigkeit unbedingt erforderlich ist. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn dort zusätzliche Beweisstücke vermutet werden, die bei den direkt involvierten Wirtschaftsteilnehmern nicht vorliegen.[338] Diese Kontrollen haben somit nur eine ergänzende Funktion. Bei diesen Wirtschaftsteilnehmern kann es sich um Lieferanten, Kunden, Subunternehmer oder Zulieferer, Transportunternehmen, Spediteure, Versicherungsanstalten, Verarbeitungsbetriebe, Eigentümer oder Mieter von Lagern oder Läden handeln, die mit dem Wirtschaftsteilnehmer, der wegen der Begehung einer Unregelmäßigkeit verdächtigt wird, Geschäftsbeziehungen unterhalten.[339]

III. Beschränkungen des Anwendungsbereichs der VO Nr. 2185/96

Beschränkungen für die Anwendung der VO Nr. 2185/96 können sich jedoch aus der VO selbst (1) oder aus dem Zusammenspiel der VO Nr. 2185/96 mit anderen sektoralen Verordnungen ergeben, aus denen sich ebenfalls Kontrollbefugnisse ergeben (2).

1. Grenzen des Anwendungsbereichs, die sich aus der VO selbst ergeben

Schon aus der VO selbst ergeben sich gewisse Grenzen für ihren Anwendungsbereich. So muss gem. Art. 2 der VO einer der dort genannten Fälle vorliegen (a). Weiterhin muss die begründete Annahme der Begehung einer Unregelmäßigkeit bestehen (b). Schließlich wird die Anwendung der

338 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 41.

339 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 41, beziehen sich auf eine bei der Annahme der VO Nr. 2185/96 zu Protokoll gegebene Erklärung des Rates und der Kommission.

Kontrollverordnung auch durch das Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen OLAF und den Mitgliedsstaaten begrenzt (c).

a) Die spezifischen Anwendungsvoraussetzungen in Art. 2 VO Nr. 2185/96

Eingeschränkt wird der Anwendungsbereich der VO zunächst durch Art. 2, wonach Kontrollen und Überprüfungen nach der VO Nr. 2185/96 nur dann vorgenommen werden dürfen, wenn einer der dort genannten Fälle vorliegt.

Grundsätzlich muss nämlich aufgrund des Subsidiaritätsprinzips bei der Durchführung einer Kontrolle nach der VO Nr. 2185/96 ein über das Ziel der Betrugsbekämpfung hinausgehender Grund vorliegen, der eine derartige Kontrolltätigkeit der Gemeinschaft rechtfertigt, da mit der VO keine Veränderung des Grundsatzes, wonach die Vollziehung des Gemeinschaftsrechts den Behörden der Mitgliedstaaten überlassen bleibt, beabsichtigt war.[340]

Kontrollen vor Ort dürfen gem. Art. 2, 1. Spiegelstrich der VO Nr. 2185/96 zunächst vorgenommen werden, „um schwerwiegende oder grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten oder Unregelmäßigkeiten, an denen in mehreren Mitgliedstaaten handelnde Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sein können, aufzudecken“.[341] Was unter den hier bezeichneten Fällen, in denen das OLAF Kontrollen durchführen darf, genau zu verstehen ist, wird durch die VO nicht verdeutlicht, sicher ist jedoch, dass ein objektiver Maßstab zugrunde zu legen ist.[342]

Des Weiteren können gem. Art. 2, 2. Spiegelstrich der VO Nr. 2185/96 Kontrollen vorgenommen werden, „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“.[343] Mit dieser Vorschrift soll gewährleistet werden, dass besonders gravierende Unterschiede im Schutzniveau der Gemeinschaft vermieden werden. Dies bedeutet jedoch keine völlige Gleichstellung des Schutzniveaus.[344]

340 Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 33.
341 Art. 2, 1. Spiegelstrich der VO Nr. 2185/96.
342 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 40.
343 Art. 2, 2. Spiegelstrich der VO Nr. 2185/96.
344 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 40.

Die dritte Möglichkeit der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen durch die Kommission besteht gem. Art. 2, 3. Spiegelstrich der VO 2185/96, „wenn der betreffende Mitgliedstaat dies beantragt". Dem Wortlaut nach rechtfertigt ein solcher Antrag durch einen Mitgliedstaat ein Eingreifen der OLAF-Beamten auch ohne spezielle sonstige Voraussetzungen. Grund dafür ist, dass bei einem Antrag eines Mitgliedstaats keine Bedenken im Hinblick auf die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips bestehen. Jedoch kann ein so initiiertes Einschreiten des OLAF nicht bedeuten, dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrolltätigkeit nach Belieben auf die Kommission abwälzen können. Aus diesem Grund muss es auch bei dieser Alternative bestimmte Gründe geben, die ein Eingreifen der OLAF-Behörde als notwendig erscheinen lassen.[345]

b) Die begründete Annahme des Bestehens einer Unregelmäßigkeit gem. Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96

Begrenzungen des Anwendungsbereiches der VO Nr. 2185/96 können sich zudem daraus ergeben, dass Kontrollen und Überprüfungen nur dann vorgenommen werden dürfen, „wenn die begründete Annahme besteht, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind".[346]

Es handelt sich bei den Kontrollen folglich nicht um Stichproben, welche unabhängig von Verdachtsmomenten durchgeführt werden, sondern um so genannte Anlasskontrollen, was dem Grundsatz der Subsidiarität, der der VO zu Grunde liegt, entspricht.[347]

Fraglich ist jedoch, wann eine solche begründete Annahme des Vorliegens von Unregelmäßigkeiten angenommen werden kann.

Aufgrund der fehlenden Kompetenz der Gemeinschaft für den Erlass von strafrechtlichen Normen musste das Vorliegen einer derartigen Annahme unterhalb der Schwelle des in einigen Mitgliedstaaten zum Beginn eines Ermittlungsverfahrens führenden strafprozessrechtlichen Anfangsverdachts angesiedelt werden.[348]

345 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 40.

346 Art. 5 der VO Nr. 2185/96.

347 Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35.

348 Es wurde das Wort Verdacht vermieden, weil die Bundesrepublik Deutschland in einer Stellungnahme gegenüber UCLAF erklärt hatte, dass sie die VO nicht als EGV-konform akzeptieren werde, wenn der Sache nach strafrechtliche Regeln berührt würden. Der in den Verhandlungen gebrauchte Begriff „soupcon" bezeichnet daher

Ansatzpunkt für die Höhe des Vermutungsgrades könnte das Vorliegen einer Sachlage sein, die im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik zu einer Mitteilungspflicht führen würde. Eine solche liegt bspw. dann vor, wenn die vermutete Unregelmäßigkeit bereits Gegenstand einer amtlichen Feststellung gewesen ist.[349] Da die Vorschriften des gemeinschaftlichen Agrarrechts ohnehin Pate für die Vorschriften der VO Nr. 2185/96 standen, liegt es nahe, sich auch bei der Frage nach der Schwere des Vermutungsgrades an die Vorschriften des gemeinschaftlichen Agrarrechts anzulehnen.

Problematisch an der Formulierung ist, dass die Mitgliedstaaten den Einwand erheben können, dass der vorliegende Verdachtsgrad für die Anwendbarkeit der VO Nr. 2185/96 noch nicht ausreicht.[350] Auf der anderen Seite können die Mitgliedstaaten einwenden, dass die Art und Weise sowie die Schwere des Vermutungsgrades bereits die Einleitung strafprozessrechtlicher Schritte erforderlich machen, so dass die Kommission bei weitergehenden Ermittlungen in die Gefahr gerät, den in Art. 1 Abs. 3 niedergelegten Grundsatz, wonach die Ahndung von Straftaten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, zu missachten.

c) Grenzen des Anwendungsbereichs durch das Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Eine Einschränkung des Anwendungsbereichs ergibt sich zudem aufgrund des Prinzips der partnerschaftlichen Zusammenarbeit.[351]

Da die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Bereich der VO Nr. 2185/96 zusammenwirken, ist es nötig, sie so gut wie möglich aufeinander abzustimmen. Leitgedanke der VO Nr. 2185/96 ist daher das Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und denen der Gemeinschaft.[352]

Dieses Prinzip findet daher mehrfach Ausdruck in der Verordnung.

---

eine Vermutung unterhalb der Schwelle des Verdachts im technischen Sinne. Nelles, ZStW 1997, S. 727, 744.

349 Wie in Art. 3 Abs. 1 der VO (EWG) Nr. 595/91 des Rates v. 4.3.1991, betreffend der Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik; Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35.

350 Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35.

351 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 39.

352 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 39. vergl. Erwägungsgrund 10 der VO.

So wird im zehnten Erwägungsgrund der VO explizit auf Art. 10 EGV, also den Grundsatz der Gemeinschaftstreue und das daraus folgenden Prinzip der loyalen Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung verwiesen.

Darüber hinaus liegt das Prinzip auch bestimmten Regelungen der VO Nr. 2185/96 zu Grunde. So müssen die mitgliedstaatlichen Behörden vorab über die Durchführung von Kontrollen informiert werden, damit sie die erforderliche Unterstützung gewähren können.[353] Die mitgliedstaatlichen Behörden wiederum sind dazu verpflichtet, diese Unterstützung auch zu gewähren.[354] Weiterhin ist in der VO die Durchführung von gemeinsamen Kontrollen vorgesehen, sofern der betroffene Mitgliedstaat dies wünscht.[355] Schließlich müssen die mitgliedstaatlichen Behören nach Beendigung der Kontrollen über die Ergebnisse informiert werden.[356]

2. Das Verhältnis zu den sektoralen Verordnungen

Die VO gilt gem. Art. 1 UA 1 „unbeschadet der sektoralen Gemeinschaftsregelungen (...) für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft“.

Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass die bisher geltenden sektoralen Verordnungen weiterhin Geltung beanspruchen dürfen. Bei ihnen handelt es sich um Verordnungen, die die Durchführung von Kontrollen lediglich für bestimmte Teilbereiche der Gemeinschaftsfinanzen vorsehen.

Die Kommission darf sich zum Zwecke des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sowohl auf die VO Nr. 2185/96, als auch auf sektorale Verordnungen berufen.[357] Dieser Umstand zeigt, dass die sektoralen Verordnungen parallel zu der horizontalen Kontrollverordnung gelten, so dass sich keine Kollisionsfälle ergeben, die zu einer Einschränkung des Anwendungsbereichs führen könnten.

In der Praxis bedeutet diese Regelung, dass die sektoralen Verordnungen weiterhin von den bis dahin für die jeweiligen Bereiche zuständigen Kommissionsdienststellen angewendet werden, während die neueren Kontrollbefugnisse nach der VO Nr. 2185/96 vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wahrgenommen werden.[358] Dennoch ist dieses nicht dar-

353 Art. 4 UA 1 VO Nr. 2185/96.
354 Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96, Art. 9 VO Nr. 2185/96.
355 Art. 4 UA 2 VO Nr. 2185/96.
356 Art. 8 Abs. 2 VO Nr. 2185/96.
357 Art. 9 Abs. 2 UA 1 VO Nr. 2988/95, Erwägungsgrund Nr. 6 der VO Nr. 2185/96.
358 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 38.

an gehindert, bei Nichteingreifen der VO Nr. 2185/96 auf die sektoralen Kontrollverordnungen zurückzugreifen.

B. Das Verhältnis von europäischem und nationalem Verfahrensrecht (Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96, Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99)

Da die von OLAF nach der VO Nr. 2185/96 vorzunehmenden Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, verweist Art. 6 Abs. 1 UA 3 auf die im Rechte des betreffenden Mitgliedstaates vorgesehenen Verfahrensvorschriften. An diese haben sich die Kontrolleure der Kommission bei der Ausübung ihrer Befugnisse nach der VO Nr. 2185/96 „vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts“ zu halten.

Nach Art. 6 Abs. 4 der VO Nr. 1073/99 verhalten sich die Bediensteten des Amtes während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaats geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten.

Aus diesen Verweisen ergibt sich, dass sowohl das nationale Recht als auch das Gemeinschaftsrecht bei der Durchführung der Kontrollen zu beachten sind.

Auch wenn das Gemeinschaftsrecht in Art. 6 Abs. 4 der VO Nr. 1073/99 nicht ausdrücklich genannt wird, bedeutet dies nicht die unbeschränkte Geltung des nationalen Rechts bei der Durchführung der Kontrollen. Da es sich bei OLAF um ein Gemeinschaftsorgan handelt, muss es selbstverständlich auch das Gemeinschaftsrecht beachten. Jedoch kann den Verweisen nicht unmittelbar entnommen werden, wann im Einzelfall welche Regelungen anzuwenden sind.

Um die Frage nach dem Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum mitgliedstaatlichen Recht bei der Durchführung der Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 zu beantworten, muss zunächst geklärt werden, was überhaupt unter dem Begriff des in Art. 6 Abs. 1 UA 3 genannten „geltenden Gemeinschaftsrechts“ zu verstehen ist (I). Anschließend wird dargestellt, wie sich die Geltung des nationalen Rechts im Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht in Fällen des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich darstellt (II). Schließlich ist zu untersuchen, wie in welchem Verhältnis das nationale zum Gemeinschaftsrecht bei der Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 steht (III).

I. Das geltende Gemeinschaftsrecht

Für die Frage, welche Bedeutung dem Gemeinschaftsrecht innerhalb des Verweises aus Art. 6 Abs. 1 UA 3 zukommt, muss zunächst geklärt werden, was unter dem Begriff des Gemeinschaftsrechts zu verstehen ist.

1. Der Begriff des Gemeinschaftsrechts

Das Gemeinschaftsrecht ergibt sich aus verschiedenen Rechtsquellen, nämlich dem Primär- und Sekundärrecht sowie dem Richterrecht, wobei letzteres dem Primärrecht zugeordnet wird.[359]

Zum primären Gemeinschaftsrecht zählen zunächst die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften einschließlich der Anlagen, Anhänge und Protokolle sowie deren spätere Ergänzungen und Änderungen.[360]

Als Sekundärrecht wird das Recht bezeichnet, welches die Gemeinschaftsorgane entsprechend den Gründungsverträgen gesetzt haben, wozu insbesondere die Verordnungen und Richtlinien zählen.[361]

Gemeinschaftsrecht hat sich schließlich aber auch durch das Richterrecht des Europäischen Gerichtshofes[362] und des Europäischen Gerichts erster Instanz[363] entwickelt.

Der Begriff des „geltenden Gemeinschaftsrechts“ umfasst folglich alle aktuellen Regelungen des Primär- und Sekundärrechts sowie die sich ständig erweiternde Rechtsprechung des EuGH und des EuG in Bezug auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze.[364]

Der Frage nach dem Verhältnis der mitgliedstaatlichen Verfahrensvorschriften zum geltenden Gemeinschaftsrechts innerhalb des Verweises von Art. 6 Abs. 3 UA 3 kommt jedoch nur insoweit eigenständige Bedeutung zu, als auch das geltende Gemeinschaftsrecht ebenfalls verfahrensrechtliche Bestimmungen enthält, denn andernfalls ergäben sich zwischen beiden Rechtskreisen keine Überschneidungen und der Verweis wäre eindeutig.

---

359 Siehe dazu: Rengeling in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 29 f.

360 Rengeling in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 32, 33.

361 Rengeling in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 34 f.

362 Vgl. etwa EuGH Rs. 42 und 49/59 (SNUPAT/Hohe Behörde), Slg. 1961, S. 109; EuGH Rs. 14/61 (Hoogovens/Hohe Behörde), Slg. 1962, S. 511.

363 EuG I Rs. T-95/94 (Syrtraval/Kommission), Slg. 1995, II-2651; EuG I Rs. T-49/93 (SIDE/Kommission), Slg. 1995, II-2501.

364 Schwarze, NJW 1986, S. 1068.

2. Das Verwaltungsverfahrensrecht der EG

Eine allgemeine Kodifikation des Verwaltungsverfahrens, wie sie in manchen Mitgliedstaaten der EU (bspw. in Deutschland und Griechenland) in Gestalt von Verwaltungsverfahrensgesetzen besteht, gibt es im Gemeinschaftsrecht nicht.[365]

Allerdings wurden in einigen speziellen Bereichen des Gemeinschaftsrechts Verwaltungsverfahrensvorschriften durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geschaffen. Diese entfalten jedoch keine allgemeine Wirkung.[366]

Das Gemeinschaftsrecht enthält jedoch eine Reihe von Vorschriften des Primärrechts[367] und durch richterliche Rechtsvergleichung ermittelte allgemeine Rechtsgrundsätze,[368] die sich auf das gemeinschaftliche Verwaltungsverfahren auswirken.[369] Diese Rechtsgrundsätze stellen dabei allgemeine Handlungsmaximen dar, in denen die Verknüpfung von Verfahrensrecht, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz deutlich werden.[370]

Als Verwaltungsverfahrensrecht der EG werden dabei die Rechtssätze bezeichnet, die die Art und Weise des Verwaltungshandelns der EG-Institutionen sowie der Behörden der Mitgliedstaaten beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Regelung der verfahrensmäßigen Voraussetzungen bestimmen.[371]

Das Verwaltungsverfahrensrecht der Gemeinschaft ist zudem Teil des Europäischen Verwaltungsrechts, also Teil derjenigen geschriebenen und ungeschriebenen Rechtssätze des Gemeinschaftsrechts, die den Vollzug des Gemeinschaftsrechts in konkreten Situationen regeln.[372] Eine klare Trennung zwischen Verfahrensrecht und materiellem Recht ist jedoch nicht möglich,

365 Grabitz, Europäisches Verwaltungsrecht, NJW 1989, S. 1777.
366 Beispiele bei Grabitz, Europäisches Verwaltungsrecht, NJW 1989, S. 1777, 1778 für den direkten Verwaltungsvollzug, S. 1779 für den indirekten Verwaltungsvollzug.
367 Beispiele dazu siehe: Zweiter Teil, D. I.
368 Beispiele dazu siehe: Zweiter Teil, D. II. 1.; Penice/Kadelbach, DVBl 1996, S. 1103.
369 Kasten, DÖV 1985, S. 571; Schwarze, NJW 1986, S. 1068; Grabitz, Europäisches Verwaltungsrecht, NJW 1989, S. 1778.
370 Wagner, Die Stellung des Wettbewerbers im Beihilfeverfahren, S. 17.
371 Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 77.
372 Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 76.

da verfahrensrechtliche Regelungen, soweit sie individuelle Rechte bestimmen, immer auch Teil des materiellen Verwaltungsrechts sind.[373]

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass bei der Durchführung der externen OLAF-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten alle für das Kontrollverfahren maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensregelungen, die sich aus dem Primär- und Sekundärrecht sowie aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergeben, vom den OLAF-Kontrolleuren zu beachten sind.

II. Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Damit ist aber immer noch nicht geklärt, wie sich dieses Gemeinschaftsrecht beim Vollzug der VO Nr. 2185/96 zum nationalen Recht konkret verhält.

Aus diesem Grunde soll sich zunächst mit der Frage auseinandergesetzt werden, wie das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich vollzogen wird. Dabei ist zunächst auf den Grundsatz vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts einzugehen (1). Danach sollen die verschiedenen Vollzugsarten dargestellt werden (2).

1. Grundsatz: Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Bereits vor langer Zeit wurde der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht vom Europäischen Gerichtshof begründet.[374]

Ungeklärt war jedoch lange die Frage nach der Wirkung dieses Vorrangs. Der Gerichtshof entschied sich schließlich für eine einfache Kollisionsregel, welche die Geltung des nationalen Rechts unberührt lässt, so dass die dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehende nationale Rechtsnorm nicht für ungültig erklärt wird (Geltungsvorrang), sondern lediglich ihre Rechtsfolge nicht anzuwenden ist.[375] Das nationale Recht gilt also bei Kollisionen weiterhin, tritt jedoch gegenüber dem vorrangig geltenden Gemeinschaftsrecht

373 Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 76; a.A. Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 884 f., S. 934 f.

374 Rs. 6/64, (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1251 f., 1270 f.

375 Grabitz, NJW 1989, S. 1780; Zuleeg, VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S. 161.

zurück.[376] Dieses Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht wird Anwendungsvorrang genannt.

Der Anwendungsvorrang stellt gegenüber dem sog. Geltungsvorrang eine schonendere Kollisionsregel dar, denn er lässt die hervorgehobene Rechtsstellung der mitgliedstaatlichen von Parlamenten beschlossenen Gesetze unberührt.[377] Zudem kommt er nur dann zur Anwendung, wenn wirklich ein Konfliktfall vorliegt.[378]

Die Frage nach dem Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht ist aber mit dem Prinzip des Anwendungsvorrangs noch nicht beantwortet, denn dieses regelt nur die Grundsatzfrage, nicht aber das Ausmaß des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht.[379]

2. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Nachdem nun klar ist, dass das Gemeinschaftsrecht gegenüber dem nationalen Recht grundsätzlich eine vorrangige Stellung einnimmt, muss im Folgenden näher beleuchtet werden, wie sich diese Vorrangstellung bei der Vollziehung des Gemeinschaftsrechts auswirkt.

Das Gemeinschaftsrecht kann sowohl durch die Mitgliedstaaten (indirekter Vollzug) als auch durch die Gemeinschaft selbst (direkter Vollzug) vollzogen werden.

a) Der indirekte Vollzug

Nach der Kompetenzregel des Art. 10 EGV obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten der Vollzug des Gemeinschaftsrechts.[380]

Wird das Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten vollzogen, handelt es sich um den sog. indirekten Vollzug.[381]

Beim indirekten Vollzug wirkt das Gemeinschaftsrecht entweder unmittelbar, also aufgrund des gegenüber dem Einzelnen geltenden Gemeinschaftsrechts oder mittelbar, aufgrund des zur Umsetzung erlassenen nationalen

376 Lange in: Lange, Handbuch zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Kap. 1 § 4, Rn. 21.
377 Zuleeg, VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S. 163.
378 Zuleeg, VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S. 162.
379 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 253.
380 Grabitz, Europäisches Verwaltungsrecht, NJW 1989, S. 1777.
381 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 259; Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 884; Weber in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 59.

Rechts.[382] Zum mittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht zählen vor allem die Richtlinien,[383] durch die gewisse gemeinschaftsrechtliche Ziele vorgegeben werden, welche jedoch von den Mitgliedstaaten in das eigene Recht umgesetzt werden müssen, während vor allem die Verordnungen unmittelbar anzuwenden sind.[384]

Demnach wird das materielle Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten mit den mitgliedstaatlichen Handlungsinstrumentarien vollzogen, soweit nicht spezielle gemeinschaftsrechtliche Verfahrensvorschriften als unmittelbar geltende EG-Verordnungen nationalem Verfahrensrecht vorgehen.[385]

Es gelten das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht (insbesondere das Verfahrensrecht) und die mitgliedstaatlichen allgemeinen Rechtsgrundsätze. Die Mitgliedstaaten bestimmen grundsätzlich auch die Organe, die nach der innerstaatlichen Rechtsordnung zuständig sind sowie das Verfahren.[386]

Dennoch übt das EG-Recht weiterhin Einfluss aus, denn es sind bezüglich der Anwendung des nationalen Rechts bestimmte Schranken zu beachten.

Die Frage nach der Anwendbarkeit des nationalen Rechts im Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht wurde durch die grundlegende Milchkontor-Entscheidung[387] dahingehend beantwortet, dass die nationalen Behörden bei der den Mitgliedstaaten obliegenden Vollziehung des Gemeinschaftsrechts nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vorgehen, soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält. Diese Regel muss jedoch mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden, da ansonsten eine Ungleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten droht. Aus diesem Grunde zieht das Gemeinschaftsrecht der Anwendung des nationalen Rechts auch dann bestimmte Schranken, wenn keine speziellen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gelten.

---

382 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 884; Streinz, WiVerw 1996, S. 129, 131.

383 Beispiele siehe: Grabitz, NJW 1989, S. 1781.

384 Grabitz, Europäisches Verwaltungsrecht, NJW 1989, S. 1777.

385 Insbesondere im Zollrecht, Agrarrecht (vgl. Art. 8 VO (EWG) Nr. 729/70, ABlEG 1970 Nr. L 94, S. 13 und im Kartellrecht (vgl. Art. 16 VO (EWG) Nr. 2176/84, ABlEG 1984 Nr. L 201, S. 1, 14.

386 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 259; Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 936.

387 EuGH, verb. Rs. 205-215/82, (Deutsche Milchkontor/Bundesrepublik Deutschland), Slg. 1983, S. 2633 f.

aa) Allgemeine Grenzen der Anwendung des nationalen Rechts beim indirekten Vollzug

Der EuGH hat durch seine Rechtsprechung Grenzen für die Anwendung des nationalen Rechts beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten entwickelt. Dabei handelt es sich insbesondere um das Effizienzgebot und das Diskriminierungsverbot.

aaa) Effizienzgebot

Im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Vertrauensschutzes und der Rückforderung von gemeinschaftsrechtswidrigen Beihilfen hat der Europäische Gerichtshof grundlegende Aussagen darüber getroffen, inwieweit Gemeinschaftsrecht auf nationales Verfahrensrecht einwirken kann und soll.

Der EuGH hat diesbezüglich den Grundsatz entwickelt, dass die Verfahrensmodalitäten des mitgliedstaatlichen Vollzugs nicht darauf hinauslaufen dürften, die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht garantierten Rechte „praktisch unmöglich“ zu machen; dies wird auch als Effizienzgebot bezeichnet.[388] Durch diese Formel wird jedoch auch angedeutet, dass der EuGH in weitem Umfang Besonderheiten des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtes durchaus toleriert, die Grenze allerdings überschritten sieht, wenn die gemeinschaftsrechtliche Zielsetzung nicht mehr umgesetzt wird.[389] Der EuGH zieht das Gemeinschaftsrecht insgesamt und insbesondere die gemeinschaftsrechtliche Zielsetzung als Beurteilungskriterien für die Schranke der Effizienz heran. Jedoch werden den Mitgliedstaaten auch gewisse Beurteilungsspielräume belassen.[390] Das Effizienzgebot ist eine Ausprägung oder Fallgruppe des Effektivitätsgebotes, des sog. „effet utile“.[391]

bbb) Diskriminierungsverbot

Das Diskriminierungsverbot besagt, dass bei der Anwendung nationalen Rechts im Vollzug von Gemeinschaftsrecht das nationale Recht im Vergleich zu Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung anzuwenden ist.[392] Sinn dieser Schranke ist es, einer auf Nachlässigkeit beruhenden Praxis der unterschiedlichen Anwendung von Regelungen bei wesentlich gleichen Sachverhalten entge-

388 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 937.
389 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 271.
390 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 271.
391 Streinz in: FS für Everling Bd. II, S. 1491, 1501.
392 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 939, Streinz in: Isensee/Kirchhoff, Band VII, § 182, Rn. 25.

genzuwirken, indem insbesondere das Ermessen der Behörden in bestimmten Fällen des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts begrenzt wird.[393]

bb) Geltung der allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts beim indirekten Vollzug

Die Anwendung des nationalen Verfahrensrechts kann auch durch die Geltung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beschränkt werden.

Bei diesen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen handelt es sich um solche Rechtsgrundsätze, die sich auf das Verfahrensrecht auswirken.

Fraglich ist dabei jedoch, inwieweit das Gemeinschaftsrecht beim mitgliedstaatlichen Vollzug durch die Geltung von verfahrensrechtlichen Grundsätzen auf das nationale Verwaltungsverfahren einwirkt.

Teilweise wird die Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts sowohl für den unmittelbaren als auch für den mittelbaren Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten verneint.[394] Im Laufe der Zeit änderte sich die Rechtsprechung des EuGH jedoch dahingehend, dass die von den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen ausgehenden Einwirkungen auf das nationale Recht intensiver geworden sind.[395]

aaa) Vorrang der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze

Fraglich ist, ob nunmehr von einer Vorrangstellung der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze gegenüber dem nationalen Verfahrensrecht ausgegangen werden kann. Dies wäre zu bejahen, wenn das nationale Recht durch die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze verdrängt wird.

Die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts stellen jedoch keine Regelungen spezieller verwaltungsrechtlicher Fragen dar, so dass sie auch nicht an die Stelle noch fehlender gemeinschaftsrechtlicher Spezialregelungen in Form von Sekundärrecht treten können, denn es ist nicht die Aufgabe des Gerichtshofs, allgemeine materiell- und verfahrensrechtliche Bestimmungen aufzustellen, die nur von den zuständigen Instanzen erlassen werden könnten.[396] Somit ergibt sich durch das Bestehen von gemeinschaftsrechtlichen

393 Bspw. EuGH, verb. Rs. 146, 192 und 193/81 (BayWa/BALM), Rechtsprechung 1982, S. 1503 f., 1535.

394 Siehe dazu: Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht., S. 275, Fn. 213.

395 Rengeling, VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S. 226.

396 Urteil „Express Dairy Foods“ des EuGH, Slg. 1980, S. 1887 f., 1900.

Grundsätzen noch keine generelle Verdrängung des nationalen Rechts.[397] Es ist daher fraglich, wie die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts bei der Anwendung des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts zur Geltung kommen.

bbb) Inhalt der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze

Unabhängig von der Art und Weise der Geltung der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze auf das nationale Verfahrensrecht ist jedoch zunächst zu klären, welche gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen der Gerichtshof überhaupt für so gewichtig hält, dass er ihnen Geltung gegenüber dem nationalen Recht einräumt. Es handelt sich dabei zunächst um die so genannten „verfassungsrechtliche Grundsätze“, zu denen die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes oder der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gezählt werden.[398]

Fraglich ist jedoch weiterhin, ob auch die so genannten „verwaltungsrechtlichen Grundsätze“ Geltung im nationalen Recht beanspruchen können. Eine Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundsätzen ist jedoch nicht einleuchtend, da sich auch die ersteren als Ausformung oder Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Grundsätze verstehen.[399]

ccc) Grundsätze des Gemeinschaftsrecht als Mindestschutzstandard für das nationale Recht

Im Folgenden ist zu klären, in welcher Art und Weise sich die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auf das mitgliedstaatliche Recht auswirken.[400]

Die Wirkung der Gemeinschaftsgrundsätze auf das nationale Verwaltungsrecht kann anhand der Bildung von verschiedenen Fallgruppen nachvollzogen werden.

---

397 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 275; a.A. Rengeling, VVDSt, 1994, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, S. 226.

398 Grabitz, NJW 1989, S. 1782; Götz, Probleme des Verwaltungsrechts, EuR 1986, S. 43.

399 Grabitz, NJW 1989, S. 1782.

400 Zum Teil wird bei dem Aufeinandertreffen mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts und gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze auch von einem Kollisionsproblem gesprochen. Kein Kollisionsproblem im Sinne eines Anwendungsvorrangs nach Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 276; indirekte Kollision nach Huthmacher, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen, zu diesem Thema auch Weber, Verwaltungskollisionsrecht, EuR 1986, S. 1.

So wirken die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts dann als unmittelbar anwendbare Maßstabnormen auf das nationale Recht ein, wenn sie mit sekundärrechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unmittelbar verwoben sind.[401] In einem solchen Fall hat mithin auch die nationale Vollzugsinstanz, die das unmittelbar geltende Gemeinschaftsrecht anwendet, die Grundsätze zu beachten.[402]

Die Frage nach der Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze stellt sich jedoch vor allem dann, wenn das mitgliedstaatliche Recht keinen ausreichenden Schutz der gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Rechte bietet oder mit dem Geltungsanspruch des Gemeinschaftsrechts in Widerspruch gerät.[403]

Diesbezüglich ergibt sich aus dem Milchkontor-Urteil, dass das nationale Recht sich zum Teil auf Grundsätze stützt, die auch das Gemeinschaftsrecht kennt, so dass das nationale Recht dem Gemeinschaftsrecht in solchen Fällen nicht entgegenstehen kann.[404] Dies hat zur Folge, dass in derartigen Fällen das nationale Recht trotz des Bestehens eines gemeinschaftlichen Grundsatzes nicht von diesem verdrängt wird, denn es liegt kein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vor. Somit wird auch der Autonomie des Mitgliedstaates Rechnung getragen, was dem Subsidiaritätsprinzip entspricht.

Wenn der EuGH dies jedoch anerkennt, so muss man in konsequenter Weiterführung dieses Gedankens zu der Annahme gelangen, dass sich der Mitgliedstaat bei Entgegenstehen nationalen Rechts und gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze nicht auf das nationale Recht berufen darf.[405] Der EuGH hat bereits im Hinblick auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit und der Billigkeit[406] in einem solchen Sinne entschieden.[407]

Den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen kann jedoch nur dann eigenständige Bedeutung zukommen, wenn das mitgliedstaatliche Verfahrensrecht, welches grundsätzlich gilt, gegenüber den gemeinschaftsrechtlichen

401 Götz, Probleme des Verwaltungsrechts, EuR 1986, S. 44; Streinz in Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 275.
402 Götz, Probleme des Verwaltungsrechts, EuR 1986, S. 45.
403 Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 129.
404 Grabitz, NJW 1989, S. 1781.
405 Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 130.
406 Siehe Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 130.
407 EuGH, Urteil BUG-Alutechnik, Slg. 1990 -I, S. 3457.

Grundsätzen einen geringeren Schutzstandard[408] aufweist oder in seiner Wirkung den Zielen des Gemeinschaftsrechts widerspricht.[409]

Für eine solche Geltung von Mindestmaßstäben beim indirekten Vollzug von Gemeinschaftsrecht spricht, dass damit dem Gedanken der Effizienz des Gemeinschaftsrechts Rechnung getragen wird, weil dem allgemeinen Rechtsgrundsatz als Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung Wirksamkeit verliehen wird und somit grobe Verzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten vermieden werden.[410] Die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze sorgen so dafür, dass in der gesamten EU ein bestimmter Mindestschutzstandard aufrechterhalten wird.[411]

Darüber hinaus könnte jedoch eine Vereinheitlichung des indirekten Vollzugs auch oberhalb dieser Standards im Sinne einer absoluten Vereinheitlichung des Gemeinschaftsrechts als erstrebenswert erachtet werden.

Dies steht jedoch dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 EGV entgegen, nach dem die Gemeinschaft nur innerhalb der ihr durch den Vertrag zugewiesenen Befugnisse tätig werden kann. Eine verbleibende uneinheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts muss bei oberhalb des Mindeststandards angesiedelten mitgliedstaatlichen Garantien durch die Gemeinschaft hingenommen werden.[412]

Zudem werden auch vom EuGH Unterschiede in den nationalen Verwaltungsrechten mit dem Argument hingenommen, dass durch die zuständigen Instanzen (Europaparlament, Kommission) ja eine Vereinheitlichung der Verfahrensrechte vorgenommen werden könne.[413] Solange dies jedoch nicht geschehen ist, gelten die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze des Verfahrensrechts beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten als Mindeststandards.

---

408 Schlussanträge zu EuGH, Rs. 54/81 (Fromme/BALM), Rechtsprechung 1982, S. 1449 f./1466 f., 1476.

409 Siehe Schlussanträge des Generalanwalts in EuGH, verb. Rs. 205-215/82 (Deutsche Milchkontor/Bundesrepublik Deutschland), Slg. 1983, S. 2633 f./2674 f., 2675.

410 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 275.

411 Streinz in Schweitzer: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 276/ 277. für die Geltung der gemeinschaftlichen Ausprägungen der Rechtsschutzgarantie als Mindeststandard im mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht: Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 138; im Sinne eines „Durchgriffs“ auf das nationale Recht, Grabitz, NJW 1989, S. 1782.

412 Streinz in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 277.

413 EuGH, Rs. 130/79, Slg. 1980, S. 617, S. 1887 f.

Damit ist eine Verdrängung der nationalen Regelungen oberhalb der gemeinschaftsrechtlichen Mindeststandards, ohne dass ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vorliegt, abzulehnen. Eine absolute Geltung des nationalen Rechts ist jedoch ebenfalls zu verneinen.

Für die Mitgliedstaaten ergibt sich daraus, dass sie beim indirekten Vollzug zwar grundsätzlich ihr eigenes Verfahrensrecht anwenden dürfen, jedoch nur soweit die durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Mindeststandards eingehalten werden und das Gemeinschaftsrecht nicht verletzt wird.

b) Der direkte Vollzug

Im Bereich des direkten Vollzugs durch Gemeinschaftsorgane obliegt die Verwaltungsorganisation der EG. Hierbei ist zwischen gemeinschaftsinternem und gemeinschaftsexternem Vollzug zu unterscheiden. Beim gemeinschaftsinternen Vollzug geht es um Materien, die nur die innere Organisation der Gemeinschaft berühren, wie bspw. die Personal- und Materialverwaltung, die Haushaltsplanung inklusive der Kontrolle der von mitgliedstaatlichen Behörden getätigten EG-Ausgaben.

Bei Maßnahmen des direkten gemeinschaftsexternen Vollzugs vollzieht die EU das Gemeinschaftsrecht durch die Kommission oder andere Verwaltungsinstitutionen mit Außenwirkung für die Marktbürger selbst.[414]

Die Rechtsgrundlagen für das Verwaltungsverfahrensrecht des direkten Vollzuges finden sich bruchstückhaft im primären, aber auch im sekundären Gemeinschaftsrecht.[415] Als Beispiel für eine primärrechtliche Verfahrensregelung kann Art. 253 EGV herangezogen werden, wonach eine Entscheidung zu begründen ist. Des Weiteren sind Art. 284 und 287 EGV zu nennen, wonach Auskunftsrechte bestehen und Vertraulichkeitspflichten zu beachten sind.

Im sekundären Gemeinschaftsrecht finden sich sowohl allgemein gültige grundlegende Regelungen, wie die VO Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage,[416] als auch Teilkodifikationen für wichtige Bereiche des direkten Voll-

414 Schmidt-Aßmann, DVBl 1993, S. 925; Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 79.

415 Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 79, 80, 81.

416 VO Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachenfrage für die EWG v. 15.4.1958, ABlEG 1958, S. 385.

zugs, wie bspw. dem Wettbewerbsrecht,[417] dem Antidumpingrecht[418] und dem Markenrecht,[419] welche auch detaillierte Vorschriften über das Verfahren enthalten.

Des Weiteren bestehen auf der Ebene des primären Gemeinschaftsrechts vom EuGH herausgearbeitete objektive rechtsstaatliche Grundsätze,[420] die in erster Linie die Hoheitsausübung der Gemeinschaft und darüber hinaus, wie oben gezeigt, auch die Mitgliedstaaten beim indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts binden.

Im Hinblick auf das Verhältnis des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts zum Gemeinschaftsrecht beim direkten Vollzug ist festzuhalten, dass die Gemeinschaftsorgane, die hier selbst verwaltend tätig werden, nur ihre eigene Rechtsordnung anwenden dürfen und für deren ordnungsgemäße Anwendung Sorge zu tragen haben, während ihnen für die Anwendung mitgliedstaatlicher Vorschriften die Zuständigkeit fehlt.[421] Daher besteht in diesem Zusammenhang auch keine Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht zu bestimmen.

III. Verhältnis des nationalen zum europäischen Recht bei der Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 durch das OLAF

Nachdem dargestellt wurde, wie das Gemeinschaftsrecht vollzogen wird und sich zudem mit dem Verhältnis des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts zum Gemeinschaftsrecht beim indirekten Vollzug auseinandergesetzt wurde, wird im Folgenden überprüft, inwieweit sich die oben dargestellten Feststellungen auf die der VO Nr. 2185/96 zugrunde liegende Situation übertragen lassen.

Dabei muss zunächst gefragt werden, wie die vorliegende VO zu vollziehen ist.

Die VO Nr. 2185/96 weist nicht den Mitgliedstaaten oder ihren Behörden, sondern der Kommission bzw. dem OLAF, bei dem es sich um ein Gemeinschaftsorgan handelt, gewisse Befugnisse zu. Demnach liegt hier kein Fall

417 Fusionskontrollverordnung Nr. 4064/89 d. Rates v. 21.12.1989, ABlEG 1989 Nr. L 395, S. 1 f., VO Nr. 2367/90 d. Kom., ABlEG 1990 Nr. L 257, S. 13 f.
418 VO Nr. 2423/88 des Rates v. 11.7.1988, ABlEG 1988 Nr. L 209, S. 1 f.
419 VO Nr. 40/94 d. Rates v. 20.12.1993, ABlEG 1994 Nr. L 11, S. 1 f.
420 Vedder in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 80.
421 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 885.

des indirekten Vollzugs vor, bei dem das Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten vollzogen wird, sondern ein Fall des Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die Gemeinschaft selbst (direkter Vollzug).

Wie bereits oben dargestellt, berühren Fälle des direkten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht das nationale Recht eigentlich nicht, so dass vorliegend auch keine Kollisionsfälle auftreten dürften.

Dennoch kann es bei der Anwendung der Verordnung, wie oben angemerkt, aufgrund der Verweise auf das nationale Verfahrensrecht dann zu Problemen kommen, wenn die im nationalen Verfahrensrecht vorgegebenen Garantien vom Standard des Gemeinschaftsrechts nach unten abweichen, wenn also das mitgliedstaatliche gegenüber dem Gemeinschaftsrecht keine oder geringere Schutzstandards aufweist. Fraglich ist, wie diese Problemfälle gelöst werden können.

1. Vergleichbarkeit mit dem indirekten Vollzug und Verhältnis des nationalen Rechts zu den sich aus den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 ergebenden Regelungen

Die hier zu beurteilende Konfliktsituation ist mit der des indirekten Vollzugs vergleichbar, da es auch in der vorliegenden Situation darum geht, die Reichweite des anzuwendenden nationalen Rechts gegenüber den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen.

Die beiden Fälle unterscheiden sich jedoch vor allem dadurch, dass die Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 von Gemeinschaftskontrolleuren durchgeführt werden, während es beim indirekten Vollzug das Gemeinschaftsrecht von nationalen Beamte angewendet wird.

Fraglich ist, ob dieser Unterschied eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt.

Dagegen spricht zunächst, dass, wenn schon ein nationaler Beamter das Gemeinschaftsrecht bei der Ausübung seiner Tätigkeit im indirekten Vollzug in gewisser Weise zu beachten hat, dies erst recht für einen Kommissionsbeamten gelten muss, welcher das Gemeinschaftsrecht direkt vollzieht.

Darüber hinaus spricht für eine Vergleichbarkeit der beiden Situationen der Sinn und Zweck der VO Nr. 2185/96. Die Kontrollverordnung und die durch sie berechtigten Kontrolleure stehen in einem Spannungsfeld zwischen dem Anspruch, dass die Kontrollen möglichst effektiv durchgeführt werden sollen und dem Souveränitätsanspruch der Mitgliedstaaten. Zwischen beiden muss ein vernünftiger Ausgleich gefunden werden. Ein solcher Ausgleich ist jedoch nur durch die Schaffung eines angemessenen Verhältnisses zwischen

der Geltung des nationalen Recht und des Gemeinschaftsrechts herbeizuführen. Da dieses Spannungsfeld sich gut mit dem des indirekten Vollzugs vergleichen lässt, erscheint es sinnvoll, die dort entwickelten Maßstäbe auf die vorliegende Situation zu übertragen.

Dies bedeutet, dass die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts auch beim Vollzug der VO Nr. 2185/96 von den OLAF-Beamten als Mindeststandard zu beachten sind.

Damit ist allerdings noch nicht die Frage nach dem Verhältnis des nationalen Recht zu den sich aus den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 selbst ergebenden Regelungen geklärt.

Grundsätzlich muss OLAF bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen die sich aus diesen Verordnungen ergebenden Regelungen beachten, da es sich bei OLAF um eine Gemeinschaftsbehörde handelt, die die konkret für sie erlassenen Rechtsakte anzuwenden hat. In dem Fall, dass diese Verordnungen jedoch keine Regelungen vorsehen oder das nationale Recht detailliertere Regelungen enthält, müssen die OLAF-Kontrolleure das nationale Recht anwenden.[422] Dies ist bspw. hinsichtlich der Verteidigungsrechte der Wirtschaftsbeteiligten der Fall, da sich diesbezüglich kaum Regelungen in den Verordnungen finden lassen.[423]

Die Anwendung des nationalen Rechts muss sich jedoch an den als Mindeststandard geltenden gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätzen messen lassen. Verstößt also eine grundsätzlich anwendbare nationale Regelung gegen eine sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsatzen des Gemeinschaftsrecht ergebende Garantie, so darf diese Regelung von OLAF nicht angewendet werden. Geht das nationale Recht jedoch über den Schutzstandard des Gemeinschaftsrechts hinaus, so muss die Regelung von OLAF angewendet werden.

Fraglich ist weiterhin, wie Fälle zu beurteilen sind, in denen der Standard des Gemeinschaftsrechts mit dem des nationalen Rechts deckungsgleich ist. Da es sich bei Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 um direkten Vollzug von Gemeinschaftsrecht handelt, ist in diesen Fällen das Gemeinschaftsrecht gegenüber dem nationalen Recht vorrangig anzuwenden.

422 Weber, Die Kontrollen des OLAF in Italien, S. 105.

423 Eine detaillierte Darstellung des Kontrollverfahrens erfolgt im 2. Teil C. Dort soll anhand der einzelnen Regelungen der Verordnungen auch konkret dargestellt werden, inwieweit das nationale Recht das Kontrollverfahren mitbestimmt.

Für die praktische Anwendung bedeutet dies, dass der Gemeinschaftskontrolleur genau über die Vorgaben des jeweiligen nationalen Verfahrensrechts informiert sein muss, damit entschieden werden kann, ob das anwendbare nationale Recht möglicherweise durch einen höheren Standard des Gemeinschaftsrechts verdrängt wird.

2. Terminologie

Es ist somit festzustellen, dass es sich bei der vorliegenden Konstellation um eine Abweichung vom üblichen direkten Vollzug handelt, da hier im Gegensatz zum normalen direkten Vollzug, die mitgliedstaatlichen Verfahrensvorschriften von den Kommissionsbeamten in gewissem Umfang zu beachten sind.

Parallel zu der Terminologie im Rahmen des indirekten Vollzugs kann diese Art des direkten Vollzuges von Gemeinschaftsrecht als mittelbar direkter Vollzug bezeichnet werden, während im Gegensatz dazu der normale direkte Vollzug als unmittelbar direkt bezeichnet werden kann. Dies ist jedoch nicht zwingend. So kann diese besondere Art des direkten Vollzuges auch als mitgliedstaatlich geprägter direkter Vollzug des Gemeinschaftsrechts bezeichnet werden.

C. Die Durchführung einer externen Kontrolle nach den Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96

Bisher gibt es keine allgemeine Kodifikation des gemeinschaftlichen Verwaltungsverfahrensrechts. Für die Tätigkeit des OLAF sind jedoch einige spezielle Verfahrensvorschriften erlassen worden, die sich insbesondere aus der VO Nr. 1073/99 ergeben. Für den Bereich der externen Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten wird gem. Art. 3 UA 1 dieser VO auf die VO Nr. 2185/96 verwiesen. Zwar umfasst dieser Verweis ausdrücklich nur die Befugnisse der Kontrolleure, jedoch muss nach dem Sinn und Zweck des Verweises davon ausgegangen werden, dass die OLAF-Beamten auch solche Regelungen der Kontrollverordnung beachten müssen, die das Kontrollverfahren betreffen.

Im Folgenden wird daher dargestellt, welche Verfahrensvorschriften das OLAF bei der Durchführung einer externen Vor-Ort-Kontrolle in den Mitgliedstaaten beachten muss und welche Rolle das nationale Recht bei der Durchführung der Kontrolle im Einzelnen spielt. Dabei können drei Verfahrensphasen unterschieden werden. Einmal die Vorbereitung der Kontrolle

(I), dann die eigentliche Durchführung der Kontrolle (II) und schließlich die sich an die Kontrolle anschließenden Folgemaßnahmen (III).

I. Die Vorbereitung der Kontrolle

Am Anfang des Verfahrens steht die sorgfältige Auswahl eines Falles durch die zuständigen Beamten des OLAF (1). Anschließend wird das Verfahren förmlich eingeleitet (2). Danach müssen die Mitgliedstaaten von der bevorstehenden Untersuchung in Kenntnis gesetzt werden. Sodann wird die Zusammensetzung des Kontrollteams festgelegt (3).

1. Auswahl der Fälle

Das OLAF hat generell den Auftrag einzuschreiten, wenn die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gefährdet sind und ein Tätigwerden auf der Gemeinschaftsebene einen zusätzlichen Nutzen gegenüber den von den Mitgliedstaaten selbst zu ergreifenden Maßnahmen bewirkt.

Die durch das OLAF aufgrund der VO Nr. 2185/96 vorzunehmenden Kontrollen können jedoch nicht wahllos vorgenommen werden, denn dies würde die Kapazitäten des Amtes übersteigen. Es muss daher anhand der dem OLAF vorliegenden Informationen sorgfältig ausgewählt werden, bei welchen Fällen die Durchführung derartiger Kontrollen notwendig erscheint. Aus diesem Grunde legt OLAF Handlungsprioritäten fest. Diese Prioritäten decken sich jedoch nicht unbedingt mit dem Volumen der Mittel, die im Gesamthaushaltsplan für die einzelnen Bereiche des Gemeinschaftsrechts angesetzt werden. Grund dafür ist, dass nicht alle Bereiche im gleichen Ausmaß vom Betrug betroffen sind. Priorität bei der Auswahl erhalten bspw. Fälle, deren potentielles Schadensvolumen sehr hoch ist, bei denen mehrere Institutionen als Geldgeber beteiligt sind, Eingriffe internationaler Tätergruppen zur Beherrschung von Märkten führen oder die in sonstiger Hinsicht Beispielscharakter haben. Weiterhin ist die Seriosität und der Gehalt der Ausgangsinformationen, die Zuverlässigkeit der Quellen und eine möglichst große Übereinstimmung der verfügbaren Daten von entscheidender Bedeutung.[424]

424 Vademecum für die Dienststellen der Kommission v. 12.12.1997 über die Anwendung der VO Nr. 2185/96, S. 6.

2. Einleitung der Untersuchungen

Ist die Auswahl des Falles erfolgt, wird gem. Art. 5 Abs. 1 der VO Nr. 1073/99 die Einleitung einer externen Untersuchung nach der VO Nr. 2185/96 durch den Direktor des OLAF oder auf Ersuchen eines Mitgliedstaates beschlossen.

3. Unterrichtungspflicht der OLAF-Kontrolleure, Vorbereitung der Kontrolle

Gem. Art. 4 der VO Nr. 2185/96 muss das OLAF die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates rechtzeitig über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrollen und Überprüfungen unterrichten, damit diese die erforderliche Unterstützung gewährleisten können. Es muss der mitgliedstaatlichen Behörde noch so viel Zeit verbleiben, dass sie die Informationen des OLAF genau prüfen und bestimmte Vorbereitungen treffen kann. Allerdings kann der Zeitraum zwischen Mitteilung und Durchführung der Kontrolle beim Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen sehr kurz sein oder ganz wegfallen.[425]

Des Weiteren ist in Art. 4 festgelegt, das die Kontrollen vor Ort von der Kommission, also von OLAF vorbereitet werden, was jedoch in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats geschieht. Dabei werden Informationen ausgetauscht und Gespräche geführt, in deren Verlauf das Vorgehen koordiniert und zudem geklärt wird, ob nicht bereits der betreffende Mitgliedstaat eine derartige Kontrolle durchgeführt hat (Vermeidung von Doppelkontrollen, Art. 3 der VO Nr. 2185/96). Sinn und Zweck dieser Koordinations- und Zusammenarbeitspflicht ist es einerseits, die Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich zu halten und andererseits, die Kontrolle so effektiv wie möglich zu gestalten.[426]

Schließlich wird die die Untersuchung durchführende Kontrollgruppe zusammengestellt

II. Durchführung der Kontrollen und Untersuchungen

Im Folgenden wird dargestellt, wie externe OLAF-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 tat-

425 Vademecum für die Dienststellen der Kommission v. 12.12.1997 über die Anwendung der VO Nr. 2185/96, S. 9.

426 Siehe dazu: Zweiter Teil, A. III. 1. c).

sächlich durchgeführt werden. Dabei wird auch darauf eingegangen, wann und auf welche Weise das nationale Recht eingreift.

1. Beteiligung der mitgliedstaatlichen Behörden an der Durchführung der Kontrollen

Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort werden gem. Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 i.V.m. Art. VO 6 Abs. 1 Nr. 2185/96 unter der Leitung des Direktors des Amtes durch dessen ordnungsgemäß ermächtigte Beamte und Bedienstete durchgeführt.

Es können jedoch gem. Art. 6 Abs. 1 UA 1, S. 2 der VO Nr. 2185/96 auch von den Mitgliedstaaten abgeordnete nationale Sachverständige an diesen Kontrollen und Überprüfungen teilnehmen. Diese haben sich aber der Leitung durch das OLAF unterzuordnen und nehmen nicht aktiv an den Kontrollhandlungen teil.

Darüber hinaus kann OLAF gem. Art. 6 Abs. 2 UA 1 VO Nr. 2185/96 im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat um Unterstützung durch Beauftragte anderer Mitgliedstaaten ersuchen, die als Beobachter fungieren und zur technischen Unterstützung externe Stellen hinzuziehen können.

Die Kontrollverordnung sieht dabei verschiedene Teilnahmeformen für die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden vor.

a) Kommissionskontrollen, Art. 4 UA 1 VO Nr. 2185/96

Nach Art. 4 UA 1 der Kontrollverordnung werden die örtlichen Kontrollen und Überprüfungen von OLAF durchgeführt. Dies erfolgt jedoch in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, damit sie die erforderliche Unterstützung gewähren können. Zu diesem Zweck können die Beauftragten des betreffenden Mitgliedstaates auch an der Kontrolle teilnehmen. Diese Art der Kontrolle wird Kommissionskontrolle genannt, denn eine Teilnahme von Beauftragten der Mitgliedstaaten ist nicht zwingend vorgeschrieben. Bei Teilnahme von Beauftragten des betreffenden Mitgliedstaates an der Kommissionskontrolle muss der Anteil ihrer Beteiligung unterhalb der in Art. 4 UA 2 genannten „gemeinsamen Durchführung“ liegen.

b) Gemeinsame Kontrollen, Art. 4 UA 2 VO Nr. 2185/96

Bei gemeinsamen Kontrollen sind die zuständigen nationalen Kontrollbehörden zusammen mit den OLAF-Beamten aktiv an der Durchführung der Kontrollen beteiligt, da sie selbst Kontroll- und Überprüfungshandlungen

vornehmen. Dabei unterstehen sie jedoch weiterhin der Leitung und Verantwortung der OLAF-Beamten.

Probleme in der Zusammenarbeit der OLAF-Beamten mit den nationalen Kontrolleuren ergeben sich in der Praxis jedoch dann, wenn sich der betreffende Mitgliedstaat nicht zur gemeinsamen Durchführung der Kontrolle entschließen kann oder den Entschluss auf unbestimmte Zeit hinausschiebt. In solchen Fällen ist es zweckmäßig, die Kontrolle zunächst als Kommissionskontrolle zu beginnen und im Falle einer nachträglichen Willensbekundung die mitgliedstaatlichen Kontrolleure noch an der Durchführung zu beteiligen.[427] Diese Regelung verhindert, dass der Mitgliedstaat durch eine Verzögerungstaktik die Durchführung der Kontrolle nach seinem Willen unbegrenzt verschieben oder sogar ganz verhindern kann.

2. Schriftliche Ermächtigung und Auftrag

Die OLAF-Kontrolleure müssen vor Wahrnehmung ihrer Befugnisse den Wirtschaftsteilnehmern eine schriftliche Ermächtigung vorlegen, die über ihre Dienststellung und Person Auskunft gibt.[428] Dieser beigefügt ist gem. Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 ein vom Direktor des OLAF ausgestellter schriftlicher Auftrag, aus dem sich der Gegenstand der Kontrolle ergibt.[429]

Weitere Einzelheiten bezüglich der Ermächtigung oder des Untersuchungsauftrages können sich aus dem nationalen Recht ergeben.

3. Verfahrensvorschriften gem. Art. 6 Abs. 1 UA 3 der VO Nr. 2185/96

Nach Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96 haben sich die Kontrolleure vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaates vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu halten. Ein weiterer Verweis auf das nationale Recht findet sich in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99, der bestimmt, dass sich die Bediensteten des OLAF während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten verhalten sollen. Unter den Begriff der Gepflogenheiten fallen auch Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen.

---

427 Vademecum für die Dienststellen der Kommission v. 12.12.1997 über die Anwendung der VO Nr. 2185/96, S. 11.

428 Art. 6 Abs. 2 VO Nr. 1073/99, Art. 6 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96.

429 Gem. Art. 6 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 müssen sich daraus auch Ziel und Zweck der Kontrolle ergeben.

Diese Vorschriften stellen neben dem Verweis in Art. 7 Abs. 1 UA 1 der Kontrollverordnung den wichtigsten Verweis auf das nationale Recht dar. Aus ihnen ergibt sich, dass neben den Befugnissen der nationalen Kontrolleure bspw. auch der Ablauf eines nationalen Kontrollverfahrens sowie die sich aus dem nationalen Recht ergebenden Verfahrensrechte der einzelnen Wirtschaftsbeteiligten von OLAF beachtet werden müssen.

Die Verfahrensvorschriften des nationalen Kontrollverfahrens sind von den OLAF-Kontrolleuren jedoch nur dann zu beachten, wenn sie im Vergleich zu den Vorschriften nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 detaillierter sind bzw. durch sie bestehende Lücken geschlossen werden. Insbesondere hinsichtlich der Verfahrensrechte dürfen die nationalen Vorschriften den Gemeinschaftsstandard aber nicht unterschreiten.

4. Befugnisse der Kontrolleure und Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten

Aus der VO Nr. 2185/96 ergeben sich verschiedene Befugnisse, die den OLAF-Kontrolleuren bei der Durchführung von externen administrativen Kontrollen und Überprüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zustehen. Korrespondierend dazu ergeben sich auch bestimmte Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten gegenüber den Kontrolleuren des OLAF. In der Folge wird sich genauer mit diesen Befugnissen und Verpflichtungen auseinandergesetzt.

So wird zunächst dargestellt, was unter dem Zugang zu Räumlichkeiten (a) nach Art. 5 der Kontrollverordnung zu verstehen ist. Dann wird auf die Kontrollen und Untersuchungen bei anderen Wirtschaftsteilnehmern nach Art. 5 der Kontrollverordnung eingegangen (b). Anschließend muss sich mit dem Zugang zu Informationen (c), den Einzelheiten zu den Befugnissen (d), den materiellen Kontrollmitteln (e) und den Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten (f) auseinandergesetzt werden. Danach wird noch auf die Sicherungsmaßnahmen und Zwangsbefugnisse (g) eingegangen.

a) Zugang zu Räumlichkeiten, Kontrollrechte, Art. 5 UA 2 VO Nr. 2185/96

So müssen die Wirtschaftsbeteiligten nach Art. 5 UA 2 der Kontrollverordnung den Zugang zu Räumlichkeiten, Grundstücken, Verkehrsmitteln und sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeiten ermöglichen, um der Kommission die Durchführung der Kontrollen zu erleichtern“. Die OLAF-Kontrolleure dürfen also in den genannten Räumlichkeiten Kontrollen durchführen. Gemeinsam ist allen genannten Örtlichkeiten die gewerbliche Nutzung.

Die OLAF-Kontrolleure sind also nicht befugt, Örtlichkeiten, die rein privat genutzt werden, aufgrund der VO Nr. 2185/96 zu kontrollieren.[430]

Fraglich ist jedoch, ob eine Kontrollbefugnis auch dann besteht, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer eine private Räumlichkeit auch regelmäßig zu gewerblichen Zwecken nutzt und in ihr geschäftliche Unterlagen aufbewahrt. Dieser Fall fällt unter den Begriff der „sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeit", so dass Kontrollen auch hier zulässig sind.

Die Ermöglichung des Zugangs umfasst jedoch nicht nur den allgemeinen Zugang zur Betriebsstätte, vielmehr muss der Zugang auch innerhalb der Betriebsstätte zu solchen Räumlichkeiten gewährt werden, in denen sich üblicherweise die von OLAF zu kontrollierenden Unterlagen befinden.[431]

Zum Teil wird hinsichtlich der Pflicht, den Zugang zu Räumlichkeiten zu ermöglichen, angenommen, dass eine allgemeine Pflicht der Wirtschaftsbeteiligten zur Mitwirkung bei der Kontrolle vor Ort bestehe.[432] Teilweise wird dazu aber auch vertreten, dass es sich hierbei lediglich um eine Duldungspflicht handele, jedoch keine echten Mitwirkungspflichten bestünden.[433] Da nach dem Wortlaut der VO von den Wirtschaftsbeteiligten lediglich ein Ermöglichen des Zugangs verlangt wird, ist davon auszugehen, dass sie den Kontrolleuren die beschriebenen Örtlichkeiten lediglich räumlich zugänglich machen müssen, sie ihnen also bspw. die Tür dazu öffnen müssen. Nicht von dieser Vorschrift erfasst sind jedoch weitere Mitwirkungshandlungen, die sich auf die Kontrollobjekte beziehen. Die Pflicht der Wirtschaftsbeteiligten, Unterlagen vorzulegen oder Fragen zu beantworten, kann sich daher nur aus Art. 7 Abs. 1 der Kontrollverordnung ergeben.

b) Kontrollen und Überprüfungen bei anderen betroffenen Wirtschaftsteilnehmern, Art. 5 UA 3 VO

Weiterhin sind die Kontrolleure des OLAF dazu befugt, auch bei anderen als den in Art. 5 UA 1 und 2 genannten Wirtschaftsteilnehmern Kontrollen und Überprüfungen durchzuführen. Ziel der Kontrolle dieser Wirtschaftsbeteiligten ist es, Informationen über Vorgänge zu erhalten, die andere Wirtschafts-

430 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 41, im Kartellrecht vgl. EuGH verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission) Slg. 1989, S. 2859, 2924; dazu Burrichter/Hausschild in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 VO Nr. 17, Rn. 17.

431 Harksen, Kontrollen des OLAF in Belgien, S. 199.

432 Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 41.

433 Schrömbges, ZfZ 2002, S. 219.

beteiligte betreffen, welche möglicherweise Unregelmäßigkeiten begangen haben.

Einschränkend ist jedoch zu beachten, dass eine Untersuchung bei einem nicht verdächtigen Wirtschaftsbeteiligten zur Feststellung einer Unregelmäßigkeit unbedingt erforderlich sein muss. Können also andere gleich ergiebige Informationsquellen angezapft werden, ist die örtliche Kontrolle bei Wirtschaftsbeteiligten, die nicht im Verdacht stehen, eine Unregelmäßigkeit begangen zu haben, unzulässig. Eine solche Kontrolle würde gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.

c) Zugang zu Informationen Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96

Gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 der Kontrollverordnung haben die OLAF-Kontrolleure unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und unter Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften Zugang zu allen Informationen und Unterlagen über die betreffenden Vorgänge, die sich für die ordnungsgemäße Durchführung der Kontrollen als erforderlich erweisen. Fraglich ist jedoch, was unter einem solchen Recht auf Zugang zu Informationen zu verstehen ist.

aa) Enge Auslegung nach dem Wortsinn

Es könnte sich dabei um Informationsrechte der OLAF-Kontrolleure in Bezug auf nationale Informationsquellen, wie z.B. Datenbanken oder Archive handeln, zu denen auch die nationalen Beamten Zugang haben

Zugang zu Informationen könnte somit bedeuten, dass OLAF-Kontrolleure Zugang zu allen Akten und sonstigen Unterlagen haben müssen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf den fraglichen Vorgang oder das fragliche Unternehmen gespeichert haben.

bb) Teleologische Auslegung

Zugang zu Informationen könnte jedoch auch bedeuten, dass die OLAF-Kontolleure alle Befugnisse haben, die auch den nationalen Kontrolleuren in gleich gelagerten Fällen zustehen, so dass es sich dabei um einen Verweis auf die Befugnisse der nationalen Kontrolleure handelt.

Für diese Sichtweise könnte die Einbeziehung von Art. 4 Abs. 3 der VO Nr. 1073/99 in die Überlegungen sprechen. Danach kann das OLAF „nach den in der VO Nr. 2185/96 festgelegten Bedingungen und Modalitäten“ Kontrollen vor Ort bei betroffenen Wirtschaftsteilnehmern vornehmen, „um Zugang zu Informationen zu erhalten, die etwaige Unregelmäßigkeiten betreffen und über die diese Wirtschaftsteilnehmer eventuell verfügen“. Das Recht auf

Zugang zu Informationen wird somit vom Gemeinschaftsgesetzgeber selbst nicht als ein Akten- und Unterlageneinsichtsrecht gegenüber den Mitgliedstaaten verstanden, sondern als Recht zur Einholung von Informationen bei dem Wirtschaftsteilnehmer vor Ort angesehen.

Der Zugang zu Informationen muss jedoch „unter denselben Bedingungen" wie bei den Kontrolleuren der einzelstaatlichen Verwaltungen erfolgen und „unter Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften" geschehen.[434] Dies bedeutet, dass die den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden zustehenden Kontrollbefugnisse in Bezug auf die Wirtschaftsteilnehmer auch den OLAF-Kontrolleuren zustehen.

Das entspricht auch dem Sinn und Zweck der VO Nr. 2185/96, denn ein effektiver Schutz der Gemeinschaftsfinanzen kann nur gewährleistet werden, indem auch die gemeinschaftlichen Kontrolleure befugt sind, Informationen bei den Wirtschaftsteilnehmern direkt einzuholen. Im Übrigen wird auf diese Weise ein guter Ausgleich zwischen der effektiven Durchführung der Kontrollen und der Souveränität der Mitgliedstaaten geschaffen, da die Kontrollbefugnisse des OLAF entscheidend durch das nationale Recht geprägt werden, ohne dass der Bezug zum Gemeinschaftsrecht verloren geht.

Das in Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 der VO Nr. 2185/96 genannte Recht auf Zugang zu Informationen und Unterlagen ist mithin als ein Verweis auf die in einem entsprechenden Fall den mitgliedstaatlichen Kontrolleuren zustehenden Kontroll- und Überprüfungsbefugnisse anzusehen.

Hierbei ist jedoch anzumerken, dass der Verweis auf die Befugnisse der nationalen Kontrolleure nur in Fällen zum Tragen kommt, in denen sich aus den nationalen Regelungen im Vergleich mit den Befugnissen aus der VO Nr. 2185/96 weitergehende oder zusätzliche Kompetenzen ergeben, da durch das nationale Recht lediglich die Lücken der Kontrollverordnung geschlossen werden sollen.

Primär gelten für die Untersuchungstätigkeit der Kontrolleure des OLAF die in der VO festgelegten Befugnisse. Stehen den Kontrolleuren nach nationalem Recht jedoch weitergehende oder zusätzliche Befugnisse zur Verfügung, so haben sie bei deren Ausübung die nationalen Verfahrensregeln zu beachten, wobei sie natürlich nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen dürfen.

434 Art. 7 Abs. 1 UA 1 Satz 1 VO Nr. 2185/96.

Unbeachtlich ist jedoch, wenn die nationalen Befugnisse ihrer Intensität nach hinter den Kontrollbefugnissen nach der VO Nr. 2185/96 zurückbleiben oder sie gegenüber diesen gleichwertig sind, da die Kontrollverordnung unmittelbar für die OLAF-Kontrolleure wirkt, wohingegen das nationale Recht nur über einen Verweis, also mittelbar für das OLAF-Verfahren Wirkung entfaltet.

d) Einzelheiten zu den Befugnissen

Es wurde zuvor festgestellt, dass Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 die Öffnungsklausel für alle in den nationalen Rechtsnormen vorgesehenen Befugnisnormen darstellt. Es stellt sich vorliegend jedoch die Frage, inwieweit sich schon aus den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlagen, also insbesondere aus der VO Nr. 2185/96 solche Befugnisse ergeben. In Betracht kommen ein Betretungs- (aa) und Durchsuchungsrecht der Kontrolleure (bb), der Anspruch auf Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen (cc) sowie das Recht Gegenstände und Vorgänge zu kontrollieren, Stichproben zu entnehmen, Erzeugnisse zu überprüfen (dd) und Dokumente zu kopieren (ee).

aa) Betretungsrecht

In Art. 5 UA 2 VO Nr. 2185/96 könnte dementsprechend ein Betretungsrecht normiert sein. Danach müssen die Wirtschaftsteilnehmer den Zugang zu den Räumlichkeiten, Grundstücken, Verkehrsmitteln und sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeiten ermöglichen, um die Durchführung der Kontrolle zu erleichtern.

Dem Wortlaut nach enthält die Vorschrift also lediglich ein Recht auf Zugangsgewährung und keine Betretungsbefugnis.[435]

Im Unterschied zwischen einem Recht auf Zugangsgewährung und einer Betretungsbefugnis liegt darin, dass bei ersterem die Einwilligung des Wirtschaftsteilnehmers notwendig ist und bei letzterem nicht.[436] Würde man vorliegend ein Betretungsrecht annehmen, dann könnten die Kontrolleure auch gegen den Willen des Wirtschaftsbeteiligten die Räumlichkeiten betreten. Hier besteht jedoch lediglich ein Anspruch der OLAF-Kontrolleure auf Zu-

435 Vgl. z.B. den abweichenden Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 d) VO Nr. 17/62 ABl. 1962 Nr. 204, S. 62 f.), wonach die Kontrolleure „über die Befugnis verfügen, Räumlichkeiten zu betreten.

436 Horn, Kontrollen des OLAF in Irland, S. 72.

gangsgewährung, der mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden muss, wofür gem. Art. 9 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 die Mitgliedstaaten zuständig sind.[437]

bb) Durchsuchungsrecht

Fraglich ist, ob die OLAF-Kontrolleure nach der VO Nr. 2185/96 auch befugt sind, Durchsuchungsmaßnahmen bei den kontrollierten Wirtschaftsbeteiligten durchzuführen, also selbst gezielt nach versteckten Informationen zu suchen.

Dies könnte dann zu bejahen sein, wenn sich die im Zuge der Hoechst-Rechtsprechung entwickelten Grundsätze in Bezug auf den Umfang der Ermittlungsbefugnisse der Kommission und der entsprechenden Verpflichtungen der Unternehmen im Kartellverfahren auf die Kontrollbefugnisse des OLAF nach der VO Nr. 2185/96 übertragen lassen.[438]

Gegenstand der Hoechst-Urteile sind Nachprüfungsentscheidungen gem. Art. 14 VO Nr. 17/62[439], welche die Kommission 1987 wegen des Verdachts auf Preis- und Lieferquotenabsprachen zwischen verschiedenen europäischen Herstellern von PVC und Polyäthylen erlassen hatte. Die Hoechst-AG hatte sich geweigert, die Nachprüfung zu dulden und den Kommissionskontrolleuren den Zugang zu den relevanten Geschäftsunterlagen verwehrt.

In Art. 14 der Kartellverordnung Nr. 17 ist normiert, dass die Kommission die Befugnis hat, alle Räumlichkeiten zu „betreten“. Im Hinblick auf diese Befugnis vertrat der Kläger, also die Hoechst-AG, die Ansicht, dass es sich dabei um eine unzulässige Durchsuchung handele, die nach dem deutschen Recht nicht ohne richterliche Durchsuchungsanordnung vorgenommen werden könne, während die Kommission argumentierte, dass ihre Ermittlungsbefugnisse weder einem nationalen noch einem europäischen Richtervorbehalt unterlägen und inhaltlich auch Maßnahmen umfassten, die nach dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten möglicherweise als Durchsuchung zu qualifizieren seien.[440]

Der EuGH entschied dazu, dass sowohl der Zweck der VO Nr. 17 als auch die den Kommissionsbediensteten durch sie eingeräumten Befugnisse erkennen ließen, dass die Nachprüfungen sehr weit gehen könnten. Dabei komme dem Recht auf Betreten aller Räumlichkeiten, Grundstücke und

437 Gemmel, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 112.
438 So bei Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 188.
439 ABlEG 1962 Nr. 13, S. 204 f.
440 Kambouroglou/Pirrwitz, RIW 1990, S. 263, 264.

Transportmittel besondere Bedeutung zu. Dieses Recht habe den Zweck, es der Kommission zu ermöglichen, Beweismaterial für Zuwiderhandlungen gegen Wettbewerbsregeln an den Orten zu sammeln, an denen es sich normalerweise befindet, d.h. in den Geschäftsräumen des Unternehmens.[441]

Der EuGH führt zu dem Umfang dieses Betretungsrechtes aus, dass es nutzlos sei, wenn sich die Kommissionskontrolleure darauf beschränken müssten, die Vorlage von Unterlagen oder Akten zu verlangen, die sie schon vorher genau bezeichnen könnten. Stattdessen impliziere ein solches Recht auch die Befugnis, nach anderen Informationsquellen zu suchen, die noch nicht bekannt oder vollständig bezeichnet seien. Ohne eine solche Befugnis sei es der Kommission unmöglich, die für die Nachprüfung erforderlichen Informationen einzuholen, falls die betroffenen Unternehmen die Mitwirkung verweigerten oder eine obstruktive Haltung einnähmen.[442]

Damit steht fest, dass der Kommission bei der Anwendung der Kartellverordnung gem. Art. 14 ein Recht zusteht, welches einem Durchsuchungsrecht seiner Intensität nach zumindest nahe kommt.[443]

Ein solches Recht kann jedoch nicht auch für die OLAF-Kontrolleure nach der Kontrollverordnung angenommen werden, da schon der Wortlaut der Verordnungen differiert. So müssen die Wirtschaftsbeteiligten lediglich den Zugang zu Räumlichkeiten ermöglichen, ein Betretungsrecht ist jedoch ausdrücklich nicht normiert.

Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass die Kartellverordnung keinen Verweis auf das nationale Recht erhält. Durch diesen Verweis ist aber die Annahme einer Durchsuchungsbefugnis, die sich unmittelbar aus der Kontrollverordnung ergibt, entbehrlich, da eine solche ja das nationale Recht vorsehen kann.[444]

Damit ergibt sich ein Durchsuchungsrecht nicht direkt aus der Kontrollverordnung.

441 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859 ff. = NJW 1989, S. 3080, 3082.

442 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859 ff. = NJW 1989, S. 3080, 3082.

443 Als eine Ermittlungshandlung sui generis wird es bezeichnet von: de Bronett in: Schröter/Jakob/Mederer, Europäisches Wettbewerbsrecht, S. 1080.

444 Weber, Kontrollen des OLAF in Italien, S. 111.

cc) Anspruch auf Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen

Ausdrücklich ergibt sich aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 und 2 VO Nr. 2185/96 kein Auskunftsanspruch. Da sich ein solcher Anspruch gegenüber der Kontrolle von Unterlagen jedoch als milderes Mittel darstellt, ist davon auszugehen, dass ein solcher Anspruch dennoch besteht.

Auch ein Anspruch auf Vorlage von Unterlagen ergibt sich aus der Kontrollverordnung nicht ausdrücklich, allerdings darf OLAF bestimmte Unterlagen kontrollieren. OLAF ist jedoch nicht berechtigt, selbst Unterlagen aus Aktenschränken oder Schreibtischen zu entnehmen, soweit ihnen das jeweilige nationale Recht nicht eine derartige Befugnis einräumt, da ein solches Recht einem Durchsuchungsrecht gleichkommen würde.[445] Daraus ergibt sich, dass OLAF zumindest befugt sein muss, sich bestimmte Unterlagen vorlegen zu lassen.

Jedoch sind die Kontrolleure nicht berechtigt, sich undifferenziert jeden einzelnen Vorgang aus den Schränken vorlegen zu lassen. Aus dem beschränkten Kontrollgegenstand ergibt sich vielmehr, dass sie nur thematisch genau beschriebene Unterlagen anfordern dürfen.[446]

dd) Kontrollobjekte, Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96

Nach der VO Nr. 2185/96 ist zwar nicht ausdrücklich festgelegt, dass einzelne Gegenstände und Vorgänge kontrolliert werden dürfen. Jedoch ergibt sich eine solche Befugnis im Wege des Erst-Recht-Schlusses aus Art. 7 Abs. 1 UA 2 der VO Nr. 2185/96, in welchem eine Reihe von Objekten und Vorgängen genannt sind, auf die sich die Kontrolle beziehen kann. Da es keinen Sinn machen würde, Kontrollobjekte zu bestimmen, ohne den Kontrolleuren eine entsprechende Kontrollbefugnis zuzugestehen, ergibt sich aus der o.g. Vorschrift das Recht, die dort genannten Gegenstände zu kontrollieren.

So können Bücher, Belege und EDV-Daten, aber auch Methoden und Systeme, physische Merkmale und Abläufe kontrolliert werden.

Diese Liste von Punkten, auf die sich eine Kontrolle beziehen kann, stellt jedoch keine abschließende Regelung dar, sondern hat lediglich Beispielcharakter.[447] Dies ergibt sich aus der Formulierung, dass die Kontrollen und

445 Harksen, Kontrollen des OLAF in Belgien, S. 199.
446 Kühlhorn, WuW 1987, S. 20, siehe dazu auch: Zweiter Teil, C. II. 5.
447 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 41.

Überprüfungen sich „insbesondere“ auf die im Folgenden genannten Objekte und Abläufe erstrecken. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass auch in der Liste nicht aufgeführte Objekte oder Vorgänge kontrolliert werden können. Auch das nationale Recht kann weitere Kontrollobjekte vorsehen.

Jedoch folgt aus der Formulierung der Vorschrift, dass private Unterlagen der Unternehmensmitarbeiter von der Kontrolle ausgeschlossen sind.

Nicht der Überprüfung zugänglich sind also Unterlagen, die von Dritten in Räumen des Unternehmens verwahrt werden, wenn die ausschließliche Verfügungsbefugnis des Dritten gegeben ist.[448]

Nach Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 können jedoch nicht nur Dokumente und Daten kontrolliert werden, sondern auch physische Kontrollen vorgenommen und Stichproben entnommen werden.

ee) Die Befugnis, Kopien zu erstellen

Schließlich ergibt sich aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 die Befugnis, Kopien von den kontrollierten Unterlagen zu erstellen.

e) Materielle Kontrollmittel, Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96

Nach Art 7 Abs. 1 UA 1 Satz 2 benutzen die Gemeinschaftskontrolleure bei der Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen dieselben materiellen Kontrollmittel wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen. Hierbei ist zunächst fraglich, was unter materiellen Kontrollmittel zu verstehen ist.

aa) Verweis auf Befugnisse

Man könnte die Benutzung von denselben materiellen Kontrollmitteln als allgemeinen Hinweis auf die Befugnisse der nationalen Kontrolleure verstehen. Dagegen spricht jedoch, dass ein solch allgemeiner Verweis auf das nationale Recht im Sinne einer Öffnungsklausel bereits aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 Satz 1 entnommen werden kann.

bb) Technische Hilfsmittel

Während Satz 1 somit im Sinne einer Öffnungsklausel auf die Befugnisse des nationalen Rechts verweist, könnte es sich bei den in Satz 2 genannten

448 Kühlhorn WuW 1987, S. 19.

materiellen Kontrollmitteln um rein technische Hilfsmittel handeln.[449] Dafür spricht, dass über die Benutzung der materiellen Kontrollmittel hinaus „insbesondere zweckdienliche Unterlagen“ kopiert werden können. Nach dieser Formulierung kann das Kopieren zweckdienlicher Unterlagen als Beispiel für den Einsatz materieller Kontrollmittel angesehen werden. Weitere Beispiele für solche technischen Hilfsmittel können demnach Fotoapparate, Geräte zur Entnahme von Proben oder spezielle Messinstrumente sein. Bei diesen technischen Hilfsmitteln handelt es sich also demnach um Mittel, welche die Aufgabe haben, das Material, welches später zum Beweis der Ergebnisse des fraglichen Vorgangs oder Umstands herangezogen werden könnte, abzubilden oder zu erhalten.

f) Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten

Nach Art. 5 UA 2 müssen die Wirtschaftsbeteiligten den Zugang zu ihren Räumlichkeiten ermöglichen, um den Kontrolleuren die Durchführung der Kontrolle zu erleichtern. Art. 7 Abs. 1 räumt den Kontrolleuren wiederum gewisse Befugnisse ein, als deren Spiegelbild sich bestimmte Verpflichtungen für die Wirtschaftsbeteiligten ergeben.

Welche Verpflichtungen den Wirtschaftsbeteiligten auferlegt werden können, ist zwar durch die VO Nr. 2185/96 nicht ausdrücklich geregelt worden, jedoch ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der genannten Vorschriften, dass davon sowohl das Öffnen von Türen, als auch eine Mitwirkungspflicht in dem Sinne erfasst ist, dass die Wirtschaftsbeteiligten den Kontrolleuren die Kontrollobjekte zeigen müssen, die mit dem Kontrollauftrag im Zusammenhang stehen. Grund dafür ist, dass in dem Kontrollauftrag auch der Gegenstand der Kontrolle anzugeben ist, so dass der Wirtschaftsbeteiligte daher nach der Kontrollverordnung auch nur verpflichtet sein kann, die von diesem Kontrollgegenstand erfassten Unterlagen den OLAF-Kontrolleuren zugänglich zu machen. Enthält ein Vorgang also bspw. Unterlagen auch zu anderen Gegenständen, ist das Unternehmen befugt, diese Dokumente zu separieren.[450] Weiterhin müssen die Wirtschaftsbeteiligten die von den Kontrolleuren verlangten Kontrollobjekte diesen vorlegen.

Die Frage, ob den Wirtschaftsbeteiligten auch darüber hinausgehende Verpflichtungen auferlegt werden dürfen, kann jedoch nur das nationale Recht beantworten, denn der Verweis aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 der VO Nr. 2185/96

449 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 41.
450 Kühlhorn, WuW 1987, S. 20.

auf das nationale Recht umfasst auch die Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten. Grund dafür ist, dass die Ausübung von Befugnissen durch die OLAF-Kontrolleure ohne eine korrespondierende Verpflichtung der Wirtschaftsbeteiligten, die Kontrollen zu erleichtern, sinnlos erscheint.

Jedoch könnten sich die Grenzen dieser Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben.[451]

g) Sicherungsmaßnahmen und Zwangsbefugnisse, Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 VO Nr. 2185/96

Zwar sind die OLAF-Kontrolleure gem. Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 befugt, Kopien zweckdienlicher Unterlagen anzufertigen, um ihre Entdeckungen in einem späteren Verfahren beweisen zu können. Es geht jedoch aus Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 hervor, dass es grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegt, die notwendigen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Davon ausgenommen sind die in Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 aufgeführten Maßnahmen, deren Ziel ebenfalls die Sicherung von Beweisen sein kann. Im Unterschied zu Abs. 2 darf bei der Durchführung dieser Maßnahmen kein Zwang angewendet werden, denn Abs. 2 erfasst Zwangsmaßnahmen, wie bspw. die Beschlagnahme.

Auch aus Art. 9 VO Nr. 2185/96 ergibt sich, dass die Mitarbeiter des OLAF nicht berechtigt sind, gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern Zwangsmaßnahmen durchzuführen.[452]

In dem Fall, dass sich die Wirtschaftsbeteiligten der Kontrolle widersetzen, muss der Mitgliedsstaat den Kontrolleuren in Übereinstimmung mit seinen nationalen Rechtsvorschriften die erforderliche Unterstützung gewähren. Dies gilt auch für die Durchführung von Beweissicherungsmaßnahmen.

Manche Autoren sehen in dem Recht des OLAF, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, Zwangsmaßnahmen durchzuführen, eine Umgehung der fehlenden gemeinschaftsrechtlichen Kompetenz zu polizeilichen oder strafprozessualen Maßnahmen.[453] Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass diese Zwangsmaßnahmen ausschließlich nach den nationalen Rechtsvorschriften und durch die nationalen Vollzugsbehörden vorgenommen werden dürfen. Zwangsmaßnahmen können also lediglich dann durchgeführt werden, wenn

451 Siehe dazu: Zweiter Teil, D.

452 Siehe im Einzelnen dazu: Zweiter Teil, C. II. 6. b).

453 Schrömbges, ZfZ 2002, S. 218; Feit, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen, S. 173.

sie nach dem nationalen Recht vorgesehen sind. OLAF kann die nationalen Behörden folglich nicht zwingen, Zwangsmaßnahmen durchzuführen, wenn dies im konkreten Fall nicht durch das nationale Recht gedeckt ist. Es handelt sich bei diesem Vorgehen also nicht um eine Umgehung der mitgliedsstaatlichen Kompetenz zu polizeilichen oder strafprozessualen Maßnahmen.

5. Umfang und Schranken der Kontrollbefugnisse, Rechte der Wirtschaftsteilnehmer

Der Umfang der Kontrollbefugnisse ergibt sich also zum einen aus der VO selbst und zum anderen aus dem jeweiligen nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

Beschränkt werden die Kontrollbefugnisse zunächst durch Art. 2 der VO Nr. 2988/95, welcher sich inhaltlich auch im Erwägungsgrund Nr. 8 der VO Nr. 2185/96 niederschlägt und besagt, dass die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort nicht über das Maß hinausgehen dürfen, das notwendig ist, um eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen

Beschränkt werden die Kontrollbefugnisse zudem auch, wie oben beschrieben, durch die schriftliche Ermächtigung und den Kontrollauftrag[454] sowie durch das Verbot der Ausübung von Zwangsbefugnissen.

Weitere Schranken der Kontrollbefugnisse des OLAF ergeben sich aus den Vorschriften des Primärrechts, aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts,[455] zu denen auch die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte gehören, die im 12. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 explizit genannt werden, sowie aus den einzelstaatlichen Regelungen.

Im Folgenden soll zunächst auf die Beschränkungen eingegangen werden, die sich direkt aus der VO Nr. 2185/96 ergeben. Dabei handelt es sich um das Verbot der Doppelkontrollen (a), und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten (b) Schließlich soll auf die Begrenzungsfunktion der Verteidigungsrechte der Wirtschaftsbeteiligten eingegangen werden (c).

a) Verbot von Doppelkontrollen

Nach Art. 3 Abs. 1 der VO Nr. 2185/96 muss die Kommission dafür Sorge tragen, „dass bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern nicht gleichzeitig

454 Vergl. Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 193.
455 Siehe dazu: Zweiter Teil, D. I. und II.

aus denselben Gründen entsprechende Kontrollen und Überprüfungen im Rahmen sektorbezogener Gemeinschaftsregelungen durchgeführt werden".

Dieses Verbot stellt eine Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips dar, welches als Rechtsgrundsatz auch im Gemeinschaftsrecht anerkannt ist.[456] Jeder Akt des Gemeinschaftsrechts muss danach geeignet, erforderlich und angemessen sein. Wenn aber schon im Vorfeld einer Kontrolle nach der VO Nr. 2185/96 aus denselben Gründen eine andere Kontrolle aufgrund einer sektoralen VO durchgeführt wurde, fehlt es an der Angemessenheit der OLAF-Kontrolle, da sie in den meisten Fällen nicht zu neuen Ergebnissen führt und somit für den Wirtschaftsbeteiligten einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff darstellt. Das OLAF ist folglich verpflichtet, sich bei den zuständigen Dienststellen darüber zu informieren, ob kurz zuvor aus denselben Gründen eine Kontrolle aufgrund einer sektoralen VO stattgefunden hat.

Darüber hinaus muss das OLAF gem. Art. 3 Abs. 2 der VO Nr. 2185/96 auch Kontrollen berücksichtigen, „die der betreffende Mitgliedstaat nach Maßgabe seines Rechts aus denselben Gründen bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern durchführt oder bereits durchgeführt hat". Diese Regelung schließt jedoch die Durchführung von OLAF-Kontrollen im Gegensatz zu Abs. 1 im Falle von mitgliedstaatlichen Kontrollen, die auf denselben Gründen beruhen, wie die Kontrolle nach der VO Nr. 2185/96, nicht aus, sondern verlangt lediglich, dass die mitgliedstaatlichen Kontrollen und Überprüfungen berücksichtigt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich das OLAF bei den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden über diese Kontrollen informiert und ihr Vorgehen gegebenenfalls mit den mitgliedstaatlichen Behörden koordiniert.[457]

b) Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten

Grenzen im Hinblick auf die Kontrollbefugnisse der OLAF-Behörde ergeben sich auch daraus, dass die Verfolgung von Straftaten in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt.

Dies kommt auch in Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 zum Ausdruck, wonach diese VO nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten berührt. Wie bereits oben dargestellt, wird aus diesem Grund in Art. 5 Abs. 1 der VO Nr. 2185/96 auch nicht vom „Verdacht auf die Bege-

456 Siehe dazu: Zweiter Teil, D. II. 1. c).

457 Kuhl/Spitzer, Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 44.

hung einer Straftat“, sondern von der „begründeten Annahme der Begehung eine Unregelmäßigkeit“ gesprochen.[458] Die Formulierung macht deutlich, dass der Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96 unterhalb eines Verdachtsgrads angesiedelt ist, der in einigen Mitgliedstaaten den Beginn eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens markiert.

aa) Parallele Verfahren

Wird jedoch ein mitgliedstaatliches Ermittlungsverfahren eingeleitet, ist fraglich, ob die Kommission weiterhin ihre Ermittlungsbefugnisse nach der VO Nr. 2185/96 ausüben darf oder ob sie die Kontrollaktivitäten aufgrund der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten unverzüglich abbrechen muss.

Dies wäre nicht der Fall, wenn solche administrativen Kontrollen, wie die nach der VO Nr. 2185/96, parallel neben Ermittlungen aufgrund von strafverfahrensrechtlichen Vorschriften durchgeführt werden dürften.

Würde man eine parallele Durchführung beider Verfahren generell verneinen, könnten die Mitgliedstaaten eine ihnen möglicherweise unbequeme Kontrolle dadurch verhindern oder verzögern, dass sie nach einer Ankündigung durch das OLAF in Bezug auf eine bald anstehende Kontrolle nach der VO Nr. 2185/96 unmittelbar ein den Fall betreffendes Ermittlungsverfahren einleiten. Dies würde aber dem Sinn und Zweck der VO Nr. 2185/96 zuwiderlaufen und darüber hinaus dem im Gemeinschaftsrecht verankerten Effektivitätsgebot entgegenstehen. Es erscheint daher sinnvoll, eine Begrenzung der Kontrolltätigkeiten des OLAF nur dann zu verlangen, wenn das Ermittlungsverfahren in dem Mitgliedstaat, in dem die OLAF-Kontrolle stattfinden soll, bereits vor dem Zeitpunkt der durch den OLAF-Direktor vorzunehmenden Einleitung des Kontrollverfahrens eingeleitet oder dies bereits angekündigt wurde. Eine solche Handhabung ist jedoch nur dann geboten, wenn in dem betreffenden Mitgliedstaat nach dem nationalen Recht solche parallelen Verfahren generell nicht zulässig sind. Sind bereits nach dem nationalen Recht parallele Verfahren möglich, so gibt es keinen Grund, in Fällen mit Gemeinschaftsbezug anders zu verfahren.

Dem könnte jedoch Art. 6 der VO Nr. 2988/95 entgegenstehen, welcher besagt, dass die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Gemeinschaftssanktionen wie Geldbußen durch Beschluss der zuständigen Gemeinschaftsbehörde ausgesetzt werden kann, wenn gegen die betreffende Person ein mit-

458 Siehe dazu: Zweiter Teil, A. III 1. b).

gliedstaatliches Strafverfahren eingeleitet worden ist, das dieselbe Tat betrifft. Aus dieser Vorschrift geht jedoch gerade nicht hervor, dass ein solches gemeinschaftsrechtliches Verfahren zur Verhängung einer Sanktion bei Einleitung eines Strafverfahrens unterbrochen werden muss. Zudem ist zwar in Art. 2-4 der Vorschrift nur noch von Verwaltungsverfahren die Rede, was sowohl das Kontrollverfahren als auch das Verfahren zur Verhängung von Sanktionen umfasst. Aus Art. 1 ergibt sich jedoch, dass hier nur das Verfahren zur Verhängung von Sanktionen gemeint ist, nicht jedoch das Kontrollverfahren.

bb) Auftreten eines Verdachts auf Begehung einer Straftat während der Kontrolle

Aus dem oben Gesagten folgt, dass das Auftreten eines Anfangsverdachtes auf Begehung einer Straftat im zu kontrollierenden Fall allein noch nicht zum Abbruch des OLAF-Verfahrens führen kann.

Aus Art. 8 Abs. 2 der VO Nr. 2185/96 ergibt sich überdies, dass jeder im Zusammenhang mit einer Unregelmäßigkeit auftauchende Verdacht den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates, in dessen Hoheitsgebiet die Kontrolle stattfindet, so rasch wie möglich mitgeteilt werden muss. Die Benutzung des Wortes Verdacht legt nahe, dass es hier auch um strafrechtlich relevantes Verhalten gehen kann, denn ein solches wird auch von dem Begriff der Unregelmäßigkeit umfasst. Aus Art. 8 Abs. 2 ergibt sich somit nicht, dass bei Aufkommen eines Verdachtes die Kontrolle abgebrochen werden muss. Ein Eingreifen der OLAF-Behörde in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Ahnung von Straftaten durch die Kontrolltätigkeit nach der VO Nr. 2185/96 ist auch deswegen zu verneinen, weil es nicht dem Ziel der Kontrollen entspricht, strafrechtlich relevantes Verhalten aufzudecken. Sinn und Zweck der Durchführung der OLAF-Kontrollen ist vielmehr die Aufdeckung von Verhalten, dass die finanziellen Interessen der Gemeinschaft schädigt, unabhängig davon, ob es strafrechtlich geahndet wird oder nicht.

c) Verfahrensgarantien

In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage nach der Beachtung der in einem entsprechenden Fall von den nationalen Ermittlungsbeamten zu beachtenden strafprozessualen Verfahrensgarantien. Taucht ein Anfangsverdacht auf, müssten diese eigentlich von den OLAF-Kontrolleuren beachtet werden, denn ansonsten ergäben sich im Vergleich zu einem nationalen Ermittlungsverfahren Benachteiligungen für die Wirtschaftsteilnehmer. Inwieweit sich eine Begrenzung der Befugnisse des OLAF aus der Verpflichtung zur Einhaltung solcher Garantien ergibt, kann jedoch wiederum dem

nationalen Recht entnommen werden. Dabei ist zu untersuchen, ob solche Verfahrensgarantien nur im Strafverfahren gelten oder ob sie auch im Verwaltungsverfahren zu beachten sind.

Fest steht jedoch, dass sich aus den Verfahrensgarantien des mitgliedstaatlichen Strafprozessrechtes Grenzen für die Befugnisse der OLAF-Kontrolleure ergeben können.

Die Kontrollverordnung enthält mithin keine Vorschriften, die ausdrücklich Verteidigungsrechte der Wirtschaftsteilnehmer gegenüber den OLAF-Kontrolleuren festschreiben. Verteidigungsrechte können sich jedoch neben dem nationalen Recht aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts[459] ergeben.

6. Die Unterstützungsverpflichtung der Mitgliedstaaten

Im 10. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 wird auf Art. 5 EGV (heute Art. 10 EGV) verwiesen. Diese Vorschrift ist Ausdruck des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Gemeinschaftstreue.[460] Nach dem 10. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 müssen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und die Dienststellen der Kommission loyal zusammenarbeiten und einander bei der Vorbereitung und Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort in dem erforderlichen Umfang unterstützen.

Ziel des Art. 10 EGV ist die Gewährleistung einer funktionsfähigen Gemeinschaft, die zwar eigenständig ist und autonomes Recht setzt, aber ihre Aufgaben ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten nicht erfüllen kann.[461] Zum einen sind die Mitgliedstaaten Teil der inneren Organisation der Gemeinschaft und zum anderen sind sie für die praktische Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zuständig. Große Bedeutung kommt ihnen, wie bereits gezeigt, beim Verwaltungsvollzug zu.

Die Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten hat auch im Sekundärrecht Niederschlag gefunden. So ergibt sich aus Art. 6 Abs. 6 der VO Nr. 1073/99, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass die zuständigen Behörden gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen. Ausdruck dieser Unterstützungspflicht ist auch Art. 7 VO Nr. 1073/99, nach dem die Mitgliedstaaten auf Ersuchen des Am-

459 Siehe dazu: Zweiter Teil, D. II.
460 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10, Rn. 1.
461 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10, Rn. 2.

tes oder von sich aus alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente und Informationen über die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften dem OLAF übergeben müssen.

Im Rahmen der VO Nr. 2185/96 sind die Mitgliedstaaten insbesondere dann verpflichtet, die Gemeinschaft zu unterstützen, wenn diese keine Kompetenz für bestimmte Maßnahmen besitzt, ohne die der Erfolg der Kontrolle gefährdet wäre. Die OLAF-Kontrolleure sind bspw. nicht dazu befugt, gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten Zwang auszuüben. Eine mit der Ausübung von Zwang verbundene Maßnahme kann somit nur durch die mitgliedstaatlichen Behörden vorgenommen werden. Daraus ergibt sich, dass die mitliedstaatlichen Behörden den OLAF-Kontrolleuren dann Unterstützung zu leisten haben, wenn Beweise gesichert werden müssen oder wenn sich die Wirtschaftsbeteiligten der Kontrolle oder Überprüfung vor Ort widersetzen.

a) Sicherungsmaßnahmen, Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96

Ausdruck der mitgliedstaatlichen Unterstützungspflicht ist zunächst, dass die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden auf Ersuchen der Kommission die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen vornehmen müssen, bei denen es sich insbesondere um die Sicherung von Beweisstücken handelt.

Nach dem fünfzehnten Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 sollen die notwendigen Sicherungsmaßnahmen vor allem in den Fällen zur Anwendung kommen, in denen die Gefahr der Beseitigung von Beweismitteln besteht. Zudem soll verhindert werden, dass die Unterlagen durch die Wirtschaftsteilnehmer manipuliert werden.[462]

Demnach sind unter dem Begriff der Sicherungsmaßnahmen solche Maßnahmen zu verstehen, mit denen verhindert werden kann, dass Beweismaterial beseitigt oder verändert wird.

So kann es Situationen geben, in denen der Wirtschaftsteilnehmer zwar Zugang zu seiner Geschäftsstelle gewährt, jedoch dann die Herausgabe bestimmter Unterlagen verweigert. Hier ist es bspw. möglich, unter dem Gesichtspunkt „Gefahr im Verzug“ eine sofortige Beweissicherung vorzunehmen, sofern das nationale Recht dies vorsieht.

462 Vgl. Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 43.

Art. 7 Abs. 2 der Kontrollverordnung stellt eine Ausprägung des in Art. 9 Abs. 1 UA 1 der VO niedergelegten Grundsatzes des Zwangsmittelverbotes der Gemeinschaft dar.

b) Widersetzen der Wirtschaftsbeteiligten, Art. 9 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96

Nach Art. 5 der VO Nr. 2185/96 müssen die Wirtschaftsteilnehmer den Zugang zu Räumlichkeiten ermöglichen. Fraglich ist jedoch, was passiert, wenn sich die Wirtschaftsbeteiligten der Durchführung der Kontrolle widersetzen, also den OLAF-Kontrolleuren bspw. den Zutritt zur ihrer Geschäftsstelle oder die Vorlage der von den Kontrolleuren verlangten Unterlagen verweigern.

Diesbezüglich sieht Art. 9 Abs. 1 der VO Nr. 2185/96 vor, dass bei Widersetzen der Wirtschaftsbeteiligten gegen eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort der betreffende Mitgliedstaat den Kontrolleuren der Kommission in Übereinstimmung mit seinen nationalen Vorschriften die erforderliche Unterstützung gewährt, damit sie ihren Auftrag zur Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort erfüllen können. Daraus ergibt sich zum einen, dass die OLAF-Kontrolleure nicht befugt sind, selbst Zwangsmittel anzuwenden. Dieser Regelung liegt das Prinzip zugrunde, dass Zwangsmittel sowohl im Bereich der Verwaltungsvollstreckung als auch im Bereich von strafprozessualen Ermittlungshandlungen aufgrund ihrer massiven Eingriffe in die Grundrechte des Gemeinschaftsbürgers nur von den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden vorzunehmen sind.[463]

Zum anderen folgt daraus, dass die Unterstützung der Kommission durch die Mitgliedstaaten als eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung anzusehen ist, der durch die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach dem nationalen Recht nachgekommen werden muss. Versagen die Mitgliedstaaten jedoch ihre Unterstützung, so muss die Kontrolle abgebrochen werden. Die Kommission hat in einem solchen Fall die Möglichkeit, von den im EGV vorgesehenen Mitteln gegen die Mitgliedstaaten Gebrauch zu machen, wie bspw. gegen den betreffenden Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

Sieht das betreffende einzelstaatliche Recht jedoch keinerlei Zwangsmaßnahmen vor, so ergibt sich aus Art. 9 Abs. 2 der VO Nr. 2185/96 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten derartige Maßnahmen zu schaffen.

---

463 Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 37, 43.

Zu bedenken ist jedoch, dass die Unterstützungsverpflichtung der Mitgliedstaaten nicht von den OLAF-Kontrolleuren dazu ausgenutzt werden darf, neue Befugnisse zu begründen, die dem OLAF eigentlich nicht zustehen, wie bspw. ein Durchsuchungsrecht.[464]

III. Schutz der Informationen und Folgemaßnahmen

Sowohl die Kontrollverordnung also auch die OLAF-VO enthalten Regelungen, die den Schutz der durch die Kontrollen eingeholten Informationen zum Gegenstand haben (1). Diese betreffen sowohl das Amtsgeheimnis (a) als auch den Schutz der personenbezogenen Daten (b).

Die eingeholten Informationen unterliegen bestimmten Folgemaßnahmen (2). Bereits während der Untersuchung besteht gegenüber den mitgliedstaatlichen Behörden eine Mitteilungspflicht (a). Nach Abschluss der Untersuchung muss ein Kontrollprotokoll erstellt werden (b). Die Verordnungen regeln auch, wie diese Berichte verwendet werden (c) und dass sie an die mitgliedstaatlichen Behörden übermittelt werden müssen (d).

1. Schutz der eingeholten Informationen

Sowohl die Verordnungen Nr. 2185/96, als auch die VO Nr. 1073/99 enthalten Regelungen, die den Schutz von Informationen betreffen.

a) Amtsverschwiegenheit, Art. 8 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96

Gem. Art. 8 Abs. 1 UA 1 der VO Nr. 2185/96 unterliegen mitgeteilte oder eingeholte Informationen, unabhängig von der Form der Mitteilung, dem Amtsgeheimnis und genießen den Schutz, der vergleichbaren Informationen nach dem nationalen Recht des Mitgliedstaats, der die Informationen erhalten hat, und nach den entsprechenden Vorschriften für die Organe der Gemeinschaft zukommt.

Da in der VO Nr. 2185/96 nicht festgelegt ist, was genau dem Schutz des Amtsgeheimnisses unterfällt, müssen dazu die primärrechtlichen sowie die nationalen Regelungen herangezogen werden.

464 Gemmel, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 268; zum Durchsuchungsrecht siehe: Zweiter Teil, C. II 4. d) bb).

aa) Primärrechtliche Regelung des Amtsgeheimnisses

Gem. Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 genießen mitgeteilte oder eingeholte Informationen den Schutz, der ihnen nach den entsprechenden Vorschriften für die Organe der Gemeinschaft zukommt.

Der Schutz von Informationen ist primärrechtlich in Art. 287 EGV geregelt. Danach sind die Mitglieder der Organe der Gemeinschaft sowie die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft verpflichtet, Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preiszugeben.

Bei den OLAF-Kontrolleuren handelt es sich um Beamte der Gemeinschaft, so dass die Verschwiegenheitspflicht für sie gilt.

Darüber hinaus sind aber auch alle sonstigen an der Kontrolle Beteiligten, wie die nationalen Sachverständigen oder Beobachter aus anderen Mitgliedstaaten, gem. 6 Abs. 2 UA 2 VO Nr. 2185/96 zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Der in Art. 287 EGV verwendete Begriff der Auskünfte umfasst dabei alle im Rahmen einer amtlichen Maßnahme oder bei Gelegenheit einer solchen erlangten Erkenntnisse bzw. Informationen. Darunter fallen nach überwiegender Auffassung insbesondere alle kommerziellen, betrieblichen und technischen Informationen des jeweiligen Geschäftsbetriebs.[465]

Die von der Verschwiegenheitspflicht umfassten Informationen müssen durch den Amtsinhaber in amtlicher oder beruflicher Eigenschaft ermittelt worden sein oder, wenn sie außerdienstlich erlangt wurden, den Verpflichteten als Amtsinhaber betreffen oder einen dienstlichen Bezug aufweisen.[466]

Geschützt sind jedoch nur solche Informationen, die dem Geheimnisschutz unterliegen.

Das ist bei solchen Tatsachen und Ereignissen der Fall, die nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und entsprechend dem Willen der Personen, die ein Recht oder ein Interesse an der Geheimhaltung haben, nicht allgemein oder außerhalb eines bestimmten engen Personenkreises zugänglich gemacht werden sollen.[467] Das Erfordernis eines engen Personenkreises

465 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 287, Rn. 4.

466 Wegener in: Callies/Ruffert, Art. 287, Rn. 2; Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 287, Rn. 4.

467 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 287, Rn. 5; Hanebuth, Das Auskunftsrecht im europäischen Wirtschaftsrecht, S. 181.

ist jedoch dann nicht gegeben, wenn die betreffenden Informationen offenkundig, d.h. allgemein bekannt oder zumindest allgemein zugänglich sind.[468]

Weiterhin muss ein Geheimhaltungsinteresse bestehen.

Dies ist dann der Fall, wenn das Bekannt werden der Information zu einem Schaden für die Gemeinschaft, ihre Organe oder Dritte, wie die in Art. 287 EGV hervorgehobenen Unternehmen, führen.[469] Auch ohne die Möglichkeit des Schadenseintritts besteht ein Geheimhaltungsinteresse, wenn die Information den persönlichen Lebensbereich, wie die familiären, wirtschaftlichen oder gesundheitlichen Verhältnisse des Schutzberechtigten betreffen. Ist der Schutzberechtigte ein Unternehmen, so sind nach Art. 287 EGV insbesondere die Geschäftsbeziehungen und Kostenelemente als schutzbedürftig anzusehen.

Die Literatur und Rechtsprechung hat mehr oder weniger konkrete Gesichtspunkte herausgearbeitet, die im Einzelfall eine Geheimhaltungsbedürftigkeit zu indizieren vermögen. Dazu gehören bspw. Know-how und technische Erkenntnisse, Finanzierungsfragen mit Bezug auf die Kostensituation und den Umsatz, Einzelheiten der Verträge mit Kunden und Lieferanten, Angaben über Marktanteile, Vorhersagen zur Geschäftsentwicklung und Verkaufsprogramme sowie Bank- und Steuervorgänge.[470]

Schließlich muss das Geheimhaltungsinteresse der betreffenden Person auch objektiv berechtigt sein.

Verboten ist nach Art. 287 EGV die Preisgabe von geheimen Informationen, also die Offenlegung von Geheimnissen oder die Weitergabe an Dritte.[471] Dritte in diesem Sinne sind alle natürlichen und juristischen Personen, die in keinem Sonderrechtsverhältnis zur Gemeinschaft stehen. Unbefugt ist die Weitergabe von Informationen jedoch auch dann, wenn sie an unzuständige Gemeinschaftsstellen erfolgt ist und dadurch die Gefahr der Offenlegung des Geheimnisses erhöht wird oder sie an zuständige Gemeinschaftsstellen erfolgt ist, aber die Geheimhaltung bei diesen erkennbar ungesichert ist.[472]

---

468 Grunwald in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV Art. 214, Rn. 16.

469 Grunwald in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EUV/EGV Art. 214, Rn. 16.

470 Schwarze in: Schwarze, Gem. Markt, S. 175.

471 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 287, Rn. 7.

472 Hummer in: Grabitz/Hilf, Altband 2, Art. 214, Rn. 25; Wegener in: Callies/Ruffert, Art. 287, Rn. 3.

Die Weitergabe von geschützten Geheimnissen kann jedoch auch ausnahmsweise einmal zulässig sein. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Weitergabe durch nationale Vertreter der Organe und Ausschüsse erfolgt und diese ohne die Weitergabe vertraulicher Informationen an innerstaatliche Amtsträger ihre Aufgaben nicht erfüllen können.[473] Eine befugte Preisgabe von geschützten Informationen liegt bspw. auch dann vor, wenn sie im Rahmen der Verpflichtung zur Gewährung von Akteneinsicht nach Art. 255 erfolgt ist, oder aufgrund der in Art. 253 EGV festgelegten Begründungsverpflichtung geschieht. Darüber hinaus kann eine Preisgabe von geschützten Informationen auch aufgrund von sekundärrechtlichen Vorschriften erlaubt sein, so bspw. im Kartellverfahren oder gem. Art. 8 Abs. 1 UA 2 der VO Nr. 2185/96.

Nach dieser Vorschrift dürfen geschützte Informationen nur Personen mitgeteilt werden, die in den Gemeinschaftsorganen oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer amtlichen Eigenschaft davon Kenntnis erhalten und von den Organen der Gemeinschaft zu keinem anderen Zweck als zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in allen Mitgliedstaaten verwendet werden.

Aus Art. 287 EGV ergibt sich darüber hinaus, dass die Verschwiegenheitsverpflichtung nicht nur während, sondern auch nach Beendigung der Amtszeit der Gemeinschaftsbediensteten gilt.

bb) Verweis auf die nationalen Vorschriften

Im Hinblick auf den Schutz von nach der VO Nr. 2185/96 mitgeteilten oder eingeholten Informationen wird zudem auf die mitgliedstaatlichen Vorschriften zum Schutz von vergleichbaren Informationen verwiesen. Fraglich ist somit, in welchen Fällen das nationale Recht und in welchen Fällen das Gemeinschaftsrecht eingreift.

Auch in diesem Bereich der VO Nr. 2185/96 wirkt das Gemeinschaftsrecht i.S.v. Mindestschutzstandards. Daraus folgt, dass in Fällen, in denen das nationale Recht den oben beschriebenen Standard unterschreitet, das Gemeinschaftsrecht anwendbar ist. Wird durch das nationale Recht jedoch ein diesen Standard überschreitendes Schutzniveau festgelegt, so müssen sich auch die OLAF-Kontrolleure danach richten. Bei gleichem Standard ist das Gemeinschaftsrecht anwendbar.

473 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 287, Rn. 7.

cc) Die Geheimhaltungspflicht nach der VO Nr. 1073/99

Auch die VO Nr. 1073/99 enthält in Art. 8 Regelungen, die sich auf den Schutz der bei externen Untersuchung eingeholten Informationen beziehen, so dass Art. 8 Abs. 1 UA 1 der VO Nr. 2185/96 durch die neuere Vorschrift verdrängt worden sein könnte.[474]

Aus Art. 8 Abs. 1 der VO Nr. 1073/99 ergibt sich diesbezüglich jedoch, dass Informationen, die im Rahmen externer Untersuchungen eingeholt werden, unabhängig davon, in welcher Form sie vorliegen, durch die „Bestimmungen für diese Untersuchungen" geschützt sind. Die VO Nr. 1073/99 enthält also keine eigene Regelung in Bezug auf den Schutz durch das Amtsgeheimnis bei externen Untersuchungen, sondern verweist auf andere bereits bestehende Vorschriften. Zu denen zählt jedoch auch der Art. 8 Abs. 1 der VO Nr. 2185/96, welcher insoweit zur Anwendung kommt, da er der Regelung in der VO Nr. 1073/99 nicht widerspricht.

b) Schutz personenbezogener Daten, Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96, Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 1073/99

Gem. Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96 trägt die Gemeinschaft dafür Sorge, dass ihre Kontrolleure bei der Anwendung dieser VO die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten einhalten. Art. 8 Abs. 4 der VO Nr. 1073/99 konkretisiert diesbezüglich, dass der Direktor des OLAF für den Schutz der personenbezogenen Daten Sorge trägt. Übereinstimmend wird in beiden Verordnungen auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten um zum freien Datenverkehr[475] verwiesen.

Diese sog. Datenschutzrichtlinie richtet sich jedoch, wie alle Richtlinien, nur an die Mitgliedstaaten und ist daher auf die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht anwendbar.[476] Da somit für die Gemeinschaftsorgane kein verbindliches Datenschutzsystem existierte, wurde in Art. 286 Abs. 1 EGV verbindlich festgelegt, dass die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft die

474 Zum Verhältnis der VO Nr. 1073/99 zur VO Nr. 2185/96 siehe: Erster Teil, E. II. 2. b) bb).

475 ABlEG Nr. L 281 v. 25.10.1995, S. 31.

476 Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 286, Rn. 1.

gemeinschaftlichen Vorschriften über den Schutz von personenbezogenen Daten, die in der Richtlinie festgelegt sind, anzuwenden haben.[477]

Wann immer nun personenbezogene Daten im Unionsbereich verarbeitet werden, unterliegt ihre Verwendung den in der Richtlinie formulierten Grundsätzen.[478] Die Richtlinie stellt jedoch nur den rechtlichen Rahmen dar. Die konkreten Vorschriften für Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft wurden in einer VO mit direkter Geltungskraft festgelegt. Dabei handelt es sich um die VO (EG) Nr. 45/2001.[479] Die VO sieht vor, dass personenbezogene Daten nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Weiterhin müssen sie für genau bestimmte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und in einer mit diesen Zwecken zu vereinbarenden Weise verarbeitet werden. Sie müssen den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, und dürfen nicht darüber hinausgehen. Sie müssen sachlich richtig sein und wenn nötig auf den neuesten Stand gebracht werden und dürfen nicht länger, als es für die Erhebungs- oder Weiterverarbeitungszwecke erforderlich ist, aufbewahrt werden. Dies muss zudem in einer Form geschehen, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht.

Laut der VO haben die Bürger durchsetzbare Rechte wie das Recht auf Zugang, auf Berichtigung, Sperrung und Löschung der sie betreffender personenbezogener Daten, die in den Akten der einzelnen Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft enthalten sind. Die VO sieht die Einsetzung einer unabhängigen Europäischen Datenschutzkontrolleinrichtung sowie eines Europäischen Datenschutzbeauftragten vor. Aufgabe dieser Einrichtung wäre es zu überwachen, ob die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft die datenschutzrechtlichen Vorschriften korrekt anwenden. Sie wäre vergleichbar mit den Kontrollstellen, die gemäß der Datenschutzrichtlinie in den Mitgliedstaaten bestehen. Die Bürger könnten Beschwerden direkt an diese Stelle richten, wenn sie der Meinung sind, dass sie in ihren Rechten verletzt worden sind, die ihnen durch die VO gewährt werden.

477 Kingreen in: Callies/Ruffert, Art. 286, Rn. 2; Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 286, Rn. 2.

478 Simitis, NJW 1997, S. 284.

479 ABlEG 2001, Nr. L 8.

2. Verwendung eingeholter Informationen

Des Weiteren ist in den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 geregelt, wie die durch die Kontrollen und Überprüfungen erlangten Informationen verwendet werden dürfen.

a) Mitteilungspflicht, Art. 8 Abs. 2 S. 1 VO Nr. 2185/96

Nach Art. 8 Abs. 2 S. 1 der VO Nr. 2185/96 ist die Kommission verpflichtet, der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörde unverzüglich alle Fakten im Zusammenhang mit einer Unregelmäßigkeit mitzuteilen, von denen sie im Rahmen der Kontrollen oder Überprüfungen vor Ort Kenntnis erhalten hat. Weiterhin muss sie auch jeden Verdacht diesbezüglich mitteilen. Gem. Satz 2 der Vorschrift muss die Kommission die genannte Behörde über das Ergebnis dieser Kontrollen oder Überprüfungen unterrichten. Eine Mitteilungspflicht besteht also unabhängig davon, zu welchen Ergebnissen die Kontrolle geführt hat, was für Verdachtsmomente sich daraus ergeben haben oder ob die Kontrolleure der innerstaatlichen Verwaltung an der betreffenden Vor-Ort-Kontrolle teilgenommen haben. Bei gemeinsamen Kontrollen wird ihr entsprochen, indem die einzelstaatlichen Kontrolleure ersucht werden, den von der Kommission verfassten Bericht gegenzuzeichnen.[480]

Eine Mitteilungspflicht besteht jedoch nur gegenüber dem Mitgliedstaat, in dem die Kontrolle stattgefunden hat. In Art. 10 Abs. 1 der VO Nr. 1073/99 ist diesbezüglich geregelt, dass das OLAF den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten jederzeit Informationen übermitteln kann. Fraglich ist, ob die in der VO Nr. 2185/96 vorgeschriebene Mitteilungspflicht durch die VO Nr. 1073/99 dahingehend abgeschwächt wird, dass die Mitteilung nunmehr im Ermessen der Behörde steht. Dagegen spricht jedoch, dass diese Regelung „unbeschadet der Bestimmungen der VO (EG, Euratom) Nr. 2185/96“ gilt.

b) Erstellung der Kontroll- und Überprüfungsberichte, Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 2185/96, Art. 9 Abs. 1, 2, 3 VO Nr. 1073/99

Nach Abschluss einer Untersuchung haben die Kontrolleure gem. Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 einen aus vier Elementen bestehenden Untersuchungsbericht anzufertigen. Aus diesem müssen der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe, die Ergebnisse der Untersuchung sowie die Empfehlungen des Direktors des Amtes (OLAF) zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen hervorgehen.

480 Art. 8 Abs. 3 S. 5 VO Nr. 2185/96.

Um die Akzeptanz dieser Berichte bei den Mitgliedstaaten zu erhöhen, müssen bei dessen Erstellung bestimmte Vorgaben beachtet werden.

aa) Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen verfahrenstechnischen Erfordernisse

Sowohl nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 der VO Nr. 2185/96 als auch nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 der VO Nr. 1073/99 müssen die innerstaatlichen Verfahrens- bzw. verfahrenstechnischen Erfordernisse bei der Erstellung der Kontrollberichte berücksichtigt werden.

Fraglich ist jedoch, was darunter zu verstehen ist.

Die Berücksichtigung der Verfahrens- bzw. verfahrenstechnischen Erfordernisse bedeutet, dass die OLAF-Kontrolleure bei der Erstellung der Kontrollberichte die diesbezüglich im nationalen Recht vorgegebenen Voraussetzungen zu erfüllen haben. Dabei ist jedoch nicht vorgegeben, wie genau die Kontrollberichte den einzelstaatlichen Verfahrensvorschriften entsprechen müssen. Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 VO Nr. 2185/96 müssen die Gemeinschaftskontrolleure lediglich dafür „Sorge tragen“, dass die verfahrenstechnischen Erfordernisse bei der Erstellung des Kontrollberichts „berücksichtigt werden“. Nach Art. 9 Abs. 2 S. 1 VO Nr. 1073/99 „werden“ die betreffenden Verfahrenserfordernisse „berücksichtigt“. Dem Wortlaut beider Vorschriften ist zunächst nicht zu entnehmen, dass alle in Bezug auf die Erstellung der Kontrollberichte geltenden mitgliedstaatlichen Vorschriften von den Gemeinschaftskontrolleuren zwingend zu beachtet sind. Sinn und Zweck der Vorschrift ist jedoch, dass die Kontrollberichte in den mitgliedstaatlichen Gerichts- und Verwaltungsverfahren als Beweismittel herangezogen werden können. Aus diesem Grund haben die Berichte alle formellen und materiellen Voraussetzungen zu erfüllen, die auch entsprechende nationale Berichte erfüllen müssen, um in einem Verfahren als Beweis zulässig zu sein. Es ist mithin eine möglichst genaue Einhaltung der mitgliedstaatlichen Vorschriften im Hinblick auf die Erstellung der Kontrollberichte zu verlangen.

bb) Gegenzeichnung der mitgliedstaatlichen Kontrolleure

Des Weiteren werden die einzelstaatlichen Kontrolleure ersucht, den nach gemeinsamen Kontrollen durch das OLAF erstellten Bericht gegenzuzeichnen.[481] Wie bereits oben dargestellt, kann durch die Gegenzeichnung der

481 Art. 8 Abs. 3, S. 5 VO Nr. 2185/96.

mitgliedstaatlichen Kontrolleure die Mitteilungspflicht der Gemeinschaftskontrolleure erfüllt werden.[482] Fraglich ist jedoch, welche Konsequenzen es hat, wenn sich die nationalen Kontrolleure weigern, eine solche Gegenzeichnung vorzunehmen.

Aus der Formulierung, nach der die einzelstaatlichen Kontrolleure „ersucht" werden, den Bericht gegenzuzeichnen, kann nicht entnommen werden, dass der Bericht ohne die Gegenzeichnung unwirksam wäre. Vielmehr wird diesem Erfordernis schon dann genügt, wenn die Möglichkeit zur Gegenzeichnung wirklich angeboten wurde.[483] Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck des Gegenzeichnungserfordernisses, mit dem den Mitgliedstaaten kein Mittel in die Hand gegeben werden sollte, die Erstellung oder Verwendung des Kontrollberichtes zu verhindern. Durch die Gegenzeichnung soll vielmehr beweisfähig festgehalten werden, dass die mitgliedstaatlichen Kontrolleure über den gesamten Verlauf und das Ergebnis der Kontrolle informiert worden sind.

cc) Beifügung von Beweisstücken und Unterlagen

Den Berichten müssen gem. Art. 8 Abs. 3 Satz 2 VO Nr. 2185/96 die nach Art. 7 gesammelten Beweisstücke und Unterlagen hinzugefügt werden. Aus Art. 9 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 ergibt sich, dass der nach Abschluss der Untersuchung erstellte Bericht mit allen zweckdienlichen Schriftstücken gemäß der für externe Untersuchungen geltenden Regelung den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten übermittelt wird.

Fraglich ist somit, ob durch die VO Nr. 1073/99 die Beifügung von Beweisstücken i.S.v. Nicht-Schriftstücken zu den Berichten, wie bspw. von Stichproben, ausgeschlossen werden sollte. Da durch die Vorschrift sichergestellt werden soll, dass die Berichte einen möglichst umfassenden Eindruck von den durch die Kontrolle aufgedeckten Umständen vermitteln, ist davon auszugehen, dass die VO Nr. 1073/99 die VO Nr. 2185/96 in diesem Punkt nicht einschränkt.

Es ist mithin nicht ausgeschlossen, bspw. die in Art. 7 Abs. 1 UA 2 erwähnten Proben ebenfalls den Berichten beizufügen.

---

482 Siehe dazu: Zweiter Teil, C. III. 2. a).

483 Vademecum für die Dienststellen der Kommission v. 12.12.1997 zur Durchführung der VO Nr. 2185/96, S. 23.

c) Verwendung der Kontroll- und Überprüfungsberichte gem. Art. 8 Abs. 3 S. 3 der VO Nr. 2185/96

Die auf diese Weise erstellten Berichte stellen daher „in der gleichen Weise und unter den selben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen Beweismittel dar, die in dem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, zulässig sind“.[484] Durch diese Vorschrift wird die Voraussetzung dafür geschaffen, die durch die Gemeinschaft erstellten Berichte als Beweismittel vor dem Gericht oder im Verwaltungsverfahren zuzulassen.[485]

Über eine vergleichbare Zulassung der Berichte hinaus gelten für sie „auch dieselben Beurteilungsmaßstäbe wie für die Verwaltungsberichte der einzelstaatlichen Verwaltungskontrollen“. Dies bedeutet, dass ein durch die OLAF-Beamten erstellter Bericht bspw. in einem mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahren grundsätzlich genau so behandelt werden muss, wie ein entsprechender Bericht eines nationalen Kontrolleurs in diesem Verfahren zu behandeln wäre.

Die Kontrollberichte sind Entscheidungen i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV und dem gemäß mit verbindlichen Rechtswirkungen ausgestattet.[486] Angesichts dieser Rechtsfolgen von OLAF-Berichten ist die strikte Einhaltung aller verfahrensrechtlichen Erfordernisse für die Erlangung des Status eines gerichtsverwertbaren Beweisesmittels unabdingbar.[487]

d) Übermittlung des Kontroll- und Untersuchungsberichts an die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden

Schließlich ist gem. Art. 9 Abs. 3 der VO Nr. 1073/99 vorgesehen, dass der nach Abschluss einer externen Untersuchung erstellte Bericht gemäß der für die externen Untersuchungen geltenden Regelung den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt wird.

Die Übermittlung eines Kontrollberichts an die nationalen Behörden stellt jedoch keine rechtsverbindliche Entscheidung i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV

484 Art. 8 Abs. 3 Satz 3 VO Nr. 2185/96; Art. 9 Abs. 2 Satz 2 VO Nr. 1073/99.
485 Schrömbges in: Dorsch, Zollrecht, Band III, Rn. 248.
486 Siehe dazu genauer: Zweiter Teil, D. I. 1.
487 Schrömbges in: Dorsch, Zollrecht, Band III, Rn. 248; näher dazu: 2. Teil, D. II. 1. i).

dar, sondern ist vielmehr eine unselbständige Verfahrenshandlung ohne verbindliche Rechtswirkung nach außen.[488]

D. Sonstige gemeinschaftsrechtliche Verfahrensvorschriften

Wenn die Gemeinschaft selbst Verwaltungstätigkeit ausübt, dann handelt es sich, wie bereits oben dargestellt, um einen Fall des direkten Vollzugs des Gemeinschaftsrechts. Die Gemeinschaftsbediensteten sind somit an die Vorgaben des einschlägigen Sekundärrechts, an das Primärrecht sowie insbesondere an die allgemeinen Rechtsprinzipien des Gemeinschaftsrechts gebunden.[489]

Bereits beschrieben wurde, wie sich das Verhältnis des nationalen Rechts zum Gemeinschaftsrecht bei der Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 darstellt. Weiterhin wurde gezeigt, wie sich der Ablauf eines Kontrollverfahrens nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 gestaltet. Im Folgenden wird ein Überblick über die in diesem Zusammenhang relevanten Vorschriften des Primärrechts und die in Bezug auf das Verfahrensrecht bedeutsamen gemeinschaftlichen Grundsätze gegeben, die bei einem Kontrollverfahren des OLAF beachtet werden müssen.

Die allgemein anerkannte große Bedeutung der Verfahrensgrundsätze für die Rechtssicherheit des Unionsbürgers rechtfertigt es, sie als subjektiv-rechtliche Verfahrensgarantien zu begreifen.[490] Dies bedeutet für das Kontrollverfahren, dass sich aus ihnen auch Rechte der Wirtschaftsbeteiligten ergeben können, die diese den OLAF-Bediensteten bei den Kontrollen entgegenhalten können. Die Verfahrensgrundsätze können also die oben dargestellten Befugnisse der OLAF-Bediensteten einschränken.

I. Primärrechtliche Verfahrensvorschriften

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welchen primärrechtlichen Vorschriften im Hinblick auf die Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 Bedeutung zukommt.

488 Gleß/Lüke, Jura 2000, S. 406.
489 Arnold in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 7.
490 Gassner, DVBl 1995, S. 17.

1. Gemeinschaftsrechtliche Handlungsform

Im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts ist als bedeutsamste gemeinschaftsrechtliche Handlungsform die individuelle und verbindliche Entscheidung gem. Art. 249 Abs. 4 EGV anzusehen. Fraglich ist, welche Akte des OLAF im Verfahren nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 solche Entscheidungen darstellen. Unter einer Entscheidung ist jeder verbindliche Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts für Einzelfälle zu verstehen, der individuelle Geltung hat.[491] Verbindlich sind diejenigen Akte der Gemeinschaftsorgane, die eine Rechtswirkung hervorzurufen bestimmt sind.[492]

Somit stellen Erklärungen, die noch keinen abschließenden Eingriff in individuelle Interessen darstellen, sowie lediglich vorbereitende Maßnahmen, keine Entscheidung dar.[493]

Keine Entscheidung kann daher in dem Einleitungsbeschluss des Direktors des OLAF nach Art. 5 VO Nr. 1073/99 gesehen werden, da es sich dabei lediglich um einen internen Organisationsakt handelt, der nur eine vorbereitende Maßnahme darstellt.[494] Auch die einzelnen Maßnahmen, die während der Kontrolle durchgeführt werden (wie bspw. das Betreten der Räumlichkeiten, die Kontrolle von Büchern) stellt keine solche Entscheidung dar, da es sich dabei lediglich um Maßnahmen zur Vorbereitung des Untersuchungsberichts handelt.

Als Entscheidung i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV ist jedoch der Akt der Erstellung des Untersuchungsberichtes gem. Art. 9 Abs. 1 der VO 1073/99 anzusehen.[495] Da der Bericht in einem späteren Gerichtsverfahren als Beweismittel dient, ruft er eine Rechtswirkung hervor und ist auch keine rein vorbereitende Maßnahme.

2. Begründungspflicht

Die Begründungspflicht des Art. 253 EGV besteht nur für verbindliche Entscheidungen des OLAF i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EGV, nicht jedoch für Maß-

491 Ruffert in: Calliess/Ruffert, Art. 249 EGV, Rn. 116.
492 Schmidt in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 189, Rn. 43.
493 EuGH, Rs. 60/81 (IBM/Kommission), Slg. 1981, 2639 (2652), Rn. 10.
494 Spitzer in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 44.
495 Gleß, EuZW 1999, S. 618, 621; Schrömbges in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 145, 157.

nahmen, die andere Rechtswirkungen entfalten oder nicht rechtsverbindlich sind. Demnach muss also der Prüfungsbericht begründet werden, nicht aber der Einleitungsbeschluss und die Maßnahmen während der Durchführung der Kontrolle.[496] Sinn der Begründungspflicht ist es, dem Rechtsbetroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme bekannt zu geben, um zu gewährleisten, dass dieser auch seine Rechte wahrnehmen kann und um die richterliche Nachprüfung zu ermöglichen. Sie stellt daher ein wesentliches Element eines rechtsstaatlichen Verfahrens dar. Die Verletzung der Begründungspflicht bedeutet die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift und stellt damit einen Klagegrund i.S.v. Art. 230 Abs. 2 EGV dar.[497] Grundsätzlich muss die Begründung die wichtigsten tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen erkennen lassen, die für das Verständnis der Entscheidung der Behörde erforderlich sind.[498]

Der Umfang der Begründungspflicht richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles, zu welchen neben der Rechtsnatur der Maßnahme und dem Gesamtzusammenhang der Regelung auch der Kenntnisstand des Betroffenen gehören.[499]

Ausformung der Begründungspflicht innerhalb der VO Nr. 2185/96 bildet die Verpflichtung zur Vorlage des Kontrollauftrages, aus dem sich Ziel und Zweck sowie Gegenstand der Kontrolle ergeben müssen.[500]

Im weiteren Verlauf des Verfahrens sind alle auf die Kontrolle aufbauenden Akte der Gemeinschaft, wie bspw. die Verhängung von Sanktionen nach der VO Nr. 2988/95, wiederum mit Gründen zu versehen.

3. Geheimhaltungspflicht

Nach Art. 287 EGV sind, wie bereits oben beschrieben, alle dort aufgeführten Personen verpflichtet, auch nach Beendigung ihrer Amtstätigkeit Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preiszugeben. Darüber hinaus gilt gem. Art. 286 Abs. 1 EGV, dass die gemeinschaftlichen Rechtsakte zum Schutz personenbezogener Daten ab dem 1. Januar 1999 auch auf die Tätigkeit der gemeinschaftlichen Organe und Ein-

496 Horn, Kontrollen des OLAF in Irland, S. 118.
497 Schoo in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 253, Rn. 11.
498 Callies in: Callies/Ruffert, Art. 253, Rn. 6; Schoo in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 253, Rn. 4.
499 Callies in: Callies/Ruffert, Art. 253, Rn. 13; Schoo in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 253, Rn. 5.
500 Art. 6 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96, siehe dazu: Zweiter Teil, C. II. 2.

richtungen Anwendung finden. Ihren Niederschlag haben diese Grundsätze sowohl in der Kontrollverordnung als auch in der VO Nr. 1073/99 gefunden.[501]

4. Allgemeines Auskunfts- und Nachprüfungsrecht

Zur Erfüllung der ihr vertraglich zugewiesenen Aufgaben ist die Kommission auf Informationen der einzelnen (Markt-)Bürger und der Mitgliedstaaten angewiesen.

Es gibt daher im primären Gemeinschaftsrecht mehrere Vorschriften, die ein Ermittlungsrecht der Kommission innerhalb von bestimmten Bereichen gegenüber Privaten oder den Mitgliedstaaten statuieren.[502] In diesem Zusammenhang allgemein geltende Hauptvorschrift ist Art. 284 EGV.

Aus Art. 284 S. 1 EGV ergibt sich ein allgemeines Recht der Kommission, zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben alle erforderlichen Auskünfte einzuholen und Nachprüfungen vorzunehmen. Die von Art. 284 EGV erfassten Auskunfts- und Nachprüfungsrechte der Kommission gegenüber dem Einzelnen sind im Wesentlichen inquisitorischer Natur und richten sich auf die Untersuchung des rechtlich relevanten Sachverhalts.[503]

Auskunfts- und Nachprüfungsrechte bestehen unabhängig voneinander. Insbesondere kann die Kommission von ihrem Nachprüfungsrecht Gebrauch machen, ohne vorher Auskunft verlangt zu haben.[504]

Jedoch wurde der Kommission keine generelle Ermächtigung zur Erhebung von Auskünften und Durchführung von Nachprüfungen erteilt, sondern eine solche gem. Art. 284 S. 2 EGV unter den Vorbehalt einer sekundärrechtlichen Ausformung gestellt.[505] Als eine solche sekundärrechtliche Ausgestaltung von Ermittlungsbefugnissen der Kommission sind auch die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 anzusehen.[506]

501 Siehe dazu: Zweiter Teil, C. III. 1.
502 Beispiele dazu bei Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1174.
503 Bose in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 284, Rn. 2.
504 Callies in: Callies/Ruffert, Art. 284, Rn. 6.
505 Bose in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 284, Rn. 1.
506 Bose in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 284, Rn. 2.

5. Allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten

Nach Art. 2 der VO (EG) Nr. 1049/2001[507] über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission hat erstmals jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Vor Erlass der VO galt ein Verhaltenskodex[508] für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, den sich Rat und Kommission auf der Grundlage der Erklärung zum Recht auf Zugang zu Informationen in der Schlussakte des Vertrages von Maastricht gegeben hatten.[509]

Die VO Nr. 1049/2001 setzt das in Art. 255 EGV verankerte Transparenzgebot um. Sie enthält, anders als Art. 255 EGV selbst, der nach der Rechtsprechung des EuGH nicht unmittelbar anwendbar ist,[510] ein subjektives Recht der Unionsbürger und aller in der Gemeinschaft ansässigen natürlichen und juristischen Personen auf Zugang zu Dokumenten der Kommission, des Rates und des Parlaments.

Auch sonstigen Personen können die genannten Institutionen Zugang zu Dokumenten gewähren.

Wesentliche Neuerung der VO ist die Neufassung des Dokumentenbegriffs. Davon erfasst sind danach alle Inhalte, unabhängig von der Form des Datenträgers (Papier, elektronisch etc.), die sich im Besitz der Kommission befinden und im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Kommission stehen. Eingeschlossen sind demnach auch Dokumente der zweiten und dritten Säule. Der Dokumentenbegriff ist dem Ziel eines möglichst umfassenden Informationszugangs entsprechend weit auszulegen.[511]

Auch die so genannte Urheberregel gilt nicht mehr, denn nach der neuen Regelung ist nunmehr Zugang zu allen Dokumenten zu gewähren, die sich im Besitz der Kommission befinden.

507 ABlEG 2001 Nr. L 145, S. 43.
508 Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats und Kommissionsdokumenten (93/730/EG), ABlEG Nr. L 340 v. 31.13.1993, S. 41 f.
509 Fluck/Theuer, EWS 1994, S. 154.
510 Rs. T-191/99 Rn. 34, Urteil v. 11.12.2001.
511 Wegener in: Callies/Ruffert, Art. 255, Rn. 11.

Die VO begründet einen individuellen Anspruch auf grundsätzlich freien und voraussetzungslosen Zugang zu den von den Gemeinschaftsorganen verwalteten Informationen. Die Zugänglichkeit dieser Informationen wird damit zur Regel, ihre Geheimhaltung zur begründungspflichtigen Ausnahme.[512]

Der Zugang ist jedoch insbesondere dann zu verweigern, wenn durch ihn der Schutz des öffentlichen Interesses oder der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigt werden würde.[513] Der Zugang kann auch verweigert werden, wenn durch die Verbreitung der Schutz von geschäftlichen Interessen, der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung oder der Zweck von Inspektions-, Untersuchungs- und Auditttätigkeiten beeinträchtigt würde.[514] Schließlich kann der Zugang verweigert werden, wenn dadurch der interne Entscheidungsprozess eines Organs ernstlich beeinträchtigt werden würde.[515]

Für die OLAF-Kontrollen beachtlich ist insbesondere der Art. 4 Abs. 2 der Verordnung, nach dem das Zugangsrecht zum Schutz von geschäftlichen Interessen und zum Schutz von Untersuchungstätigkeiten verweigert werden kann.

Bereits vor Erlass der VO Nr. 1049/2001 war anerkannt, dass eine Ausnahme vom grundsätzlich gewährleisteten Recht auf Zugang zu Dokumenten bei solchen Dokumenten besteht, die Geschäftsgeheimnisse enthalten. Dem Geschäftsgeheimnis unterliegen dabei alle kommerziellen, betrieblichen und technischen Informationen des Geschäftsbetriebs, welche nur einem kleinen Kreis bekannt sind und deren Bekanntgabe zu einem Schaden für das Unternehmen führen könnte.[516]

In der VO Nr. 1049/2001 werden jedoch nunmehr die geschäftlichen Interessen von Privaten oder Unternehmen geschützt. Der überaus weite Begriff der geschäftlichen Interessen birgt jedoch das Risiko einer übermäßigen Einschränkung des Anspruchs auf Zugang zu Dokumenten.

Während bisher mit dem Begriff der Geschäftsgeheimnisse ein auch in anderen Bereichen, wie z.B. dem Wettbewerbsrecht, bekannter und damit eingrenzbarer Bereich geschützt wurde, besteht nun die Gefahr, dass künftig

512 Wegener in: Callies/Ruffert, Art. 255, Rn. 7.
513 Art. 4 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1049/2001.
514 Art. 4 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1049/2001.
515 Art. 4 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1049/2001.
516 Wettbewerbsbericht 1993, KOM(1994) 161, S. 13, S. 21.

nicht nur alle direkten sondern auch alle indirekten wirtschaftlichen Interessen eines Dritten auf Kosten der Transparenz geschützt werden.[517] Hinzu kommt, dass der Schutz derartiger Dokumente gem. Art. 4 Abs. 7 der VO Nr. 1049/2001 unter Umständen länger als 30 Jahre dauert.

Durch den in Art. 4 Abs. 2 VO Nr. 1049/2001 genannten Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten ist nunmehr eindeutig geklärt, dass das OLAF vor und während der Durchführung von Kontrollen grundsätzlich keinen Zugang zu Dokumenten gewähren muss.

Ausgenommen von dem Recht auf Zugang zu Dokumenten sind gem. Art. 4 Abs. 3 der VO Nr. 1049/2001 auch Schriftstücke die von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurden und sich auf eine Angelegenheit beziehen, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat. Jedoch wird der Zugang nur im Falle einer ernstlichen Beeinträchtigung verweigert.

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Da es einen verbindlichen und geschriebenen Grundrechtskatalog bis heute im Gemeinschaftsrecht nicht gibt, besitzen die richterrechtlich entwickelten Rechtsgrundsätze, die allgemeine Handlungsmaximen darstellen und im Rang über dem Sekundärrecht und den Exekutivakten der Gemeinschaft stehen, großes Gewicht für das gemeinschaftsrechtliche Verwaltungsverfahren.[518] Durch sie findet eine Verknüpfung von Verfahrensrecht, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz statt, in deren Lichte das sekundäre Recht auszulegen und zu ergänzen ist. Im Fall der Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 wirken sie i.S.v. Mindeststandards und können die den OLAF-Bediensteten eingeräumten Befugnisse beschränken.[519]

Für die Herleitung der allgemeinen Rechtsgrundsätze stützt sich der EuGH auf verschiedene Rechtserkenntnisquellen. Zu diesen gehören vor allem die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte.[520] Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sind bis heute fester Bestandteil der Rechtssprechung des EuGH und werden von ihm als Prüfungsmaßstab für das hoheitliche Verhalten von

517 Wägenbauer, JZ 2001, S. 683.
518 Arnold in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 7.
519 Vergl. 2. Teil, B. II. und III.
520 Pernice, NJW 1990, S. 2414; Kingreen, JuS 2000, S. 859.

Gemeinschaftsorganen herangezogen. Sie werden im Wege der wertenden Rechtsvergleichung ermittelt.

Zu den internationalen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte, die als weitere Rechtserkenntnisquelle des EuGH dienen, gehört vor allem die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.

Von besonderem Belang ist diesbezüglich auch die vom Europäischen Rat am 7. Dezember 2000 feierlich proklamierte europäische Grundrechtscharta. Zwar hat sie bis zum heutigen Tag keinen rechtlich verbindlichen Status erhalten, es wird jedoch bereits jetzt von den Generalanwälten in ihren Stellungnahmen zu Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof auf sie Bezug genommen, um ein mit den bisherigen grundrechtlichen Rechtserkenntnisquellen gefundenes Ergebnis zu bestätigen. Darüber hinaus wurde sie auch schon vom EuG zur Bestätigung der aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gefundenen Gemeinschaftsgrundrechte herangezogen.[521] Insbesondere die Verfahrensgarantien aus der Charta haben in mehreren Urteilen Eingang in die europäische Rechtsprechung gefunden.[522]

1. Allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Das gemeinschaftliche Verfahren wird von Grundsätzen bestimmt, die auf das Rechtsstaatsprinzip zurückzuführen sind. Diese Grundsätze des Verwaltungsverfahrens entstammen der Rechtsprechung des EuGH und des EuG. Der Fall Algera[523] aus dem Jahre 1957 stellt den Anfang dieser Rechtsprechung dar. Seitdem hat der EuGH eine große Anzahl von Grundsätzen anerkannt, die die Gemeinschaftsorgane bei ihrer Tätigkeit beachten müssen.[524] Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Rechtsgrundsätze dargestellt.

a) Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung

Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung, der eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips darstellt, umfasst vor allem den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, also Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes.[525] Übertragen auf die gemeinschaftsrechtliche Ebene wird vom Vertragsvorbe-

521 Beyer/Oehme/Karmrodt, S. 14.
522 Beispiele dazu siehe: Beyer/Oehme/Karmrodt, S. 18.
523 EuGH Slg. 1957, S. 39.
524 Siehe ausführlich dazu: Haibach, NVwZ 1998, S. 456.
525 Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 73.

halt und vom Vorrang höherrangigen Gemeinschaftsrechts gesprochen.[526] Vertragsvorbehalt bedeutet, dass den gegenüber natürlichen oder juristischen Personen erlassenen belastenden und begünstigenden Verwaltungsakten eine vertragliche (primärrechtliche) oder abgeleitete (sekundärrechtliche) Ermächtigungsgrundlage zugrunde liegen muss.[527] Der Vorrang höherrangigen Gemeinschaftsrechts beinhaltet das Verbot von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht und insbesondere gegen die Gemeinschaftsgrundrechte. Dazu gehört auch, dass jedes Gemeinschaftsorgan an das von ihm selbst gesetzte Recht gebunden ist.[528]

Auch in Gestalt des Grundsatzes der enumerativen Einzelermächtigung hat das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine gemeinschaftsspezifische Ausprägung erfahren, denn danach dürfen die Kommission sowie alle anderen Gemeinschaftsorgane nur dann tätig werden, wenn es dafür ausdrücklich eine Befugnis gibt.

b) Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes

Ein wichtiger rechtsstaatlicher Grundsatz ist der allgemeine Schutz berechtigten Vertrauens, der oftmals mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit im Zusammenhang gesehen wird.[529] Der Grundsatz des Vertrauensschutzes besagt, dass sich der Einzelne dann auf den Schutz seines Vertrauens berufen kann, wenn die Gemeinschaftsorgane eine vertrauenswürdige Situation geschaffen haben. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes hat beim Widerruf und der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte eine erste richterliche Anerkennung gefunden.[530] Eine wichtige Ausprägung dieses Grundsatzes stellt aber auch das Rückwirkungsverbot dar.[531] Der Grundsatz der Rechtssicherheit wirkt sich demgegenüber vor allem in dem Gebot der Klarheit und Bestimmtheit von Einzelfallentscheidungen aus.

526 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 890; Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 73.

527 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 890.

528 GA Warner, Rs. 81/72 (Kommission/Rat), Slg. 1973, S. 575, 592 f.

529 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 891, 892, Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 74; Schwarze, NJW 1986, S. 1067, 1070, 1071; Streinz, DV 1990, S. 153 ff.

530 Verb. Rs. 7/56 und 3-7/57 (Algera u.a./Gemeinsame Versammlung der EGKS), Rechtsprechung 1957, S. 83 f.

531 Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 75.

c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Grenzen für Maßnahmen des OLAF können sich auch aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben. Dieser zählt zu den tragenden, das Verwaltungshandeln besonders prägenden, rechtsstaatlichen Grundsätzen.[532]

Seit der Rechtssache „Internationale Handelsgesellschaft“[533] wendet der EuGH in ständiger Rechtsprechung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an.[534] Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestimmt, dass bei jeder Maßnahme einer Gemeinschaftsbehörde eine Abwägung zwischen den betroffenen privaten und öffentlichen Interessen vorgenommen werden muss. Eingriffe in Individualrechte können daher nur rechtmäßig sein, wenn die eingesetzten Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind, das Maß des hierzu Erforderlichen nicht überschreiten und angemessen sind. Hergeleitet wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus dem EGV, zu dessen allgemeinen Grundsätzen er gehört.[535] So dürfen nach Art. 5 Abs. 3 EGV Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinausgehen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist darüber hinaus auch sekundärrechtlich ausgeprägt. So ergibt sich bspw. aus dem Erwägungsgrund Nr. 21 der VO Nr. 1073/99 ausdrücklich die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für die Tätigkeit des OLAF. Bereits in Art. 2 Abs. 1 der VO Nr. 2988/95 ist vorgesehen, dass die zum Schutze der finanziellen Interessen der Gemeinschaft einzuführenden Kontrollen verhältnismäßig sein müssen. Auch die VO Nr. 2185/96 nimmt im Erwägungsgrund Nr. 8 auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Bezug. Mithin können sich im Einzelfall bei der Anwendung der VO Nr. 2185/96 Schranken für das Handeln der OLAF-Kontrolleure ergeben. Eine besondere Ausprägung hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der VO Nr. 2185/96 durch das Verbot von Doppelkontrollen gem. Art. 3 VO Nr. 2185/96 gefunden.[536]

d) Grundsatz der Gleichbehandlung

Obwohl der Grundsatz der Gleichbehandlung in den nationalen Rechtsordnungen einen hohen Stellenwert einnimmt, ist er im primären Gemeinschaftsrecht nicht in allgemeiner Form festgeschrieben. Dieses enthält je-

532 Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 75.
533 Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, S. 1125 f., 1137.
534 Schwarze, NJW 1986, S. 1067, 1069; Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 890.
535 Siehe bspw. Rs. 41 f./70 (International Fruit Company), Slg. 1971, S. 411 f., 426.
536 Siehe dazu: Zweiter Teil, C. II. 5. a).

doch eine Reihe von einzelnen Diskriminierungsverboten, die für bestimmte Sachbereiche, wie z.B. das Agrarrecht[537] oder für bestimmte Diskriminierungsarten, wie bspw. die aufgrund der Staatsangehörigkeit,[538] gelten. Der EuGH nahm den allgemeine Gleichheitssatz jedoch seit 1977 in seine Rechtsprechung auf und entwickelte ihn fort.[539] Im Zuge dieser Entwicklung wurde der Gleichbehandlungsgrundsatz auch als Verwaltungsprinzip fruchtbar gemacht. So ist die Verwaltung bei der Anwendung von EG-Recht an ihre eigenen abstrakten Auslegungskonzepte gebunden, was dem deutschen Grundsatz von der Selbstbindung der Verwaltung entspricht.[540] Dennoch wird der Verwaltung ein Ermessensspielraum eingeräumt, so dass eine starre Anwendung bestehender Vorschriften vermieden wird. Abweichungen sind möglich, jedoch nur aufgrund von besonderen Umständen.[541] Zudem gibt es keine Gleichheit im Unrecht. In diesem Zusammenhang wird auch von Rechtsanwendungsgleichheit gesprochen.

e) Grundsatz der ermessensfehlerfreien Verwaltung

Der Grundsatz der ermessensfehlerfreien Verwaltung entspringt dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung und begrenzt die Ermessensausübung der Verwaltung. Dabei können Ermessensfehler auftreten, nämlich die Ermessensüberschreitung, die Ermessensunterschreitung und der Ermessensmissbrauch. Letzterer ist eher vom französischen als vom deutschen Recht geprägt worden und bedeutet den bewussten und gewollten Missbrauch der Befugnisse durch die Verwaltung zu einem anderen als dem Zweck, zu dem diese Befugnisse verliehen wurden. Es ist festzuhalten, dass der EuGH der Kommission und den sonstigen Verwaltungsstellen insbesondere bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte weite Ermessensspielräume zugestanden hat.[542] Auf diese Weise wurde der Sicherung administrativer Effizienz bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen im Gemeinsamen Markt Rechnung getragen.

537 Art. 34 Abs. 2 UA 2 EGV.
538 Art. 39 Abs. 2 EGV.
539 Rs. 117/76, 16/77 (Ruckdeschel (Quellmehl)), Slg. 1977, S. 1753, 1770; Angaben zu weiteren Urteilen des EuGH zum allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz siehe: Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 888.
540 Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 77.
541 Gornig/Trüe JZ 1993, S. 888.
542 Schwarze, NJW 1986, S. 1067, 1068.

f) Grundsatz des rechtlichen Gehörs

Auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips. Er ist jedoch vom EuGH als eigenständiger Grundsatz anerkannt. Er besagt, „dass die Adressaten von Entscheidungen der gemeinschaftlichen Behörden, wenn ihre Interessen durch die Entscheidung spürbar berührt werden, die Gelegenheit haben müssen, ihren Standpunkt gebührend darzulegen“.[543] Dies müsse auch im Verwaltungsverfahren beachtet werden.[544] In bestimmten Bereichen des Gemeinschaftsrechts gibt es zudem spezifische Ausprägungen des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs.[545] Das Anhörungsrecht Betroffener wird insbesondere primärrechtlichen Bestimmungen wie Art. 90 Abs. 3 EGV und Art. 93 Abs. 2 EGV entnommen.[546]

g) Ne-bis-in-idem-Grundsatz

Nach dem EuGH darf keine Doppelsanktion verhängt werden, wenn sowohl im Mitgliedstaat als auch bei der Kommission ein Verfahren anhängig ist, weil ein allgemeiner Billigkeitsgedanke gebietet, dass die frühere Sanktionsentscheidung bei der Bemessung der später zu verhängenden Sanktion zu berücksichtigen ist.[547] Diesem Grundsatz entspricht das Verbot von Doppelkontrollen gem. Art. 3 der VO Nr. 2185/96. Allerdings ist zusätzlich zu Verwaltungsmaßnahmen nach Gemeinschaftsrecht die Bestrafung wegen Betruges nach nationalem Recht möglich.[548]

h) Untersuchungsgrundsatz, Ermittlungsrechte der Kommission

Wie bereits oben festgestellt, sind die Ermittlungsbefugnisse der Kommission zumeist durch das Sekundärrecht geregelt, finden sich jedoch in allgemeiner Form auch im Primärrecht. Diesen Ermittlungsbefugnissen liegt der Untersuchungs- oder Amtsermittlungsgrundsatz zugrunde, bei dem es um die Frage geht, ob und wie die Kommission den einer administrativen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt zu ermitteln hat. Der EuGH geht

543 Rs. 17/74 (Transocean), Slg. 1974, S. 1063, 1080.
544 Rs. 85/76 (Vitamin-Fall), Slg. 1979, S. 461, 511.
545 Z.B. im Kartellrecht, Anti-Dumpingrecht und Beamtenrecht, Nachweise dazu siehe Weber in: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, S. 79, 80; Ausprägung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs ist auch das Anhörungsrecht, dazu siehe: Zweiter Teil, D. II. 1. i) aa).
546 Gornig/Trüe, JZ 2000, S. 404.
547 Rs. 14/68 (Walt Wilhelm), Slg. 1969, S. 1, S. 15.
548 EuGH, Rs 117/83 (Könecke), Slg. 1984, S. 3291, 3305 f.; Kadelbach in: van Gerven/Zuleeg, S. 89.

grundsätzlich von der Verpflichtung der Kommission aus, die konkreten Umstände des einzelnen Falles möglichst umfassend aufzuklären und diese auch ausreichend zu würdigen. Es besteht insofern ein umfassendes Recht zur Aufklärung und Nachprüfung, welches jedoch mit einer Pflicht zur vollständigen Ermittlung des Sachverhalts korrespondiert.[549] Es gibt zahlreiche einschlägige Entscheidungen,[550] die belegen, dass der Gerichtshof diese Verpflichtung prinzipiell bei jeder administrativen Gesetzesanwendung als ein zu beachtendes Gebot ansieht, dessen Befolgung zum Schutze sachgerechter Rechtsverteidigung der Betroffenen unerlässlich ist.[551] Dabei wurde über die Art und Weise, wie die Sachverhaltsermittlung zu erfolgen hat, entschieden, dass sie z.B. sorgfältig und unparteiisch sein muss[552] und somit auch die Entlastung des Betroffenen im Auge haben muss, denn nur so sei es unbedenklich, dass sowohl die Ermittlung des Sachverhalts als auch die abschließende Entscheidung in einer Hand liegen.[553] Der Untersuchungsgrundsatz gehört damit zu den vom EuGH grundsätzlich anerkannten Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens.[554]

i) Verteidigungsrechte der Wirtschaftsteilnehmer

Die mit dem Untersuchungsgrundsatz korrespondierenden Ermittlungsbefugnisse der Kommission unterliegen, wie bereits dargestellt, bestimmten Grenzen, die sich sowohl aus dem primären und sekundären Gemeinschaftsrecht als auch aus den allgemeinen vom EuGH entwickelten Rechtsgrundsätzen ergeben können.

Besondere Bedeutung kommt jedoch den sog. Verteidigungsrechten als Schranke für die Ermittlungsbefugnisse der Kommission bei natürlichen Personen zu. Der Begriff der Verteidigungsrechte ist eine Übersetzung des französischen Begriffs „droits de la défense“. Dazu zählen diejenigen Rechte, die dem Betroffenen eingeräumt werden, um gegenüber der Verwaltung seine Rechte und Interessen wahrnehmen zu können.[555]

Diese Verteidigungsrechte müssen dabei nicht nur in einem Verwaltungsverfahren, das zu Sanktionen führen kann, gewährleistet sein, sondern auch in

549 Arnold in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 12.
550 Siehe diesbezüglich Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1181-1196.
551 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1181.
552 Rs. C-269/90 (TU München), Slg. 1991, I-5469, 5499 Rn. 14.
553 Arnold in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft I, S. 12.
554 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 887.
555 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1201.

einem Voruntersuchungsverfahren, wenn dieses bspw. der Erbringung von Beweisen für rechtswidrige Verhaltensweisen von Unternehmen dient und damit wichtige Voraussetzung für die Haftung eines Unternehmens sein kann.[556] In einem solchen Fall würde die Berufung auf die Verteidigungsrechte in nicht wieder gut zu machender Weise beeinträchtigt werden, wenn man sie nicht bereits im Voruntersuchungsverfahren als zulässig erachten würde.[557] OLAF ist daher bei einem Verfahren, wie dem nach der VO Nr. 2185/96, durch welches möglicherweise strafrechtlich oder verwaltungsrechtlich relevante und insbesondere auch vor den nationalen Behörden und Gerichten verwertbare Beweise erbracht werden, verpflichtet, die Verteidigungsrechte des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers zu wahren.[558]

Derartige Verteidigungsrechte sind zunächst im Primär- und Sekundärrecht geregelt.

Die Verteidigungsrechte finden sich in der VO Nr. 1073/99 jedoch nur in zaghaften Ansätzen.[559] Art. 4 Abs. 6 b) der VO sieht zwar vor, dass in den Umsetzungsbeschlüssen der Organe die Wahrung der Rechte der von einer internen Untersuchung betroffenen Personen sicherzustellen ist, jedoch statuiert die VO Nr. 2185/96 als Rechtsgrundlage für externe Kontrollen keine besonderen Beschuldigtenrechte im Rahmen von OLAF-Kontrollen.

Der Grundsatz, dass die Verteidigungsrechte der Betroffenen zu wahren sind, hat jedoch auch außerhalb des ausdrücklich normativ geregelten Bereichs maßgebliche Bedeutung durch vom EuGH entwickelte Grundsätze erlangt.[560] Die Anwendung der Verteidigungsrechte wurde in vielen Urteilen bestätigt.[561] Dabei handelte es sich jedoch hauptsächlich um Urteile, die zu kartellrechtlichen Fragestellungen in Bezug auf die VO Nr. 17/62 ergangen sind.[562]

---

556 Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, S. 227; Weiß, Verteidigungsrechte, S. 358/359.

557 EuGH verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859, 2860; EuGH, Rs. 374/87 (Orkem/Kommission), Slg. 1989, S. 3283, 3284.

558 Gleß/Zeiler, European Law Journal 2001, S. 230.

559 So sollen z.B. in Zusammenhang mit den kommissionsinternen Unterrichtungspflichten die legitimen Rechte der Betroffenen gewahrt werden (Art. 12 Abs. 3 UA 3 der VO Nr. 1073/99).

560 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1275.

561 Z.B. Rs. 85/76 (Hoffmann/La Roche), Slg. 1979, S. 461, 511; Rs. 322/81 (Michelin), Slg. 1983, S. 3461, 3498; Rs. T-11/89 (Shell), Slg. 1992, II-757, 781 Rn. 39.

562 Gleß/Zeiler, European Law Journal 2001, S. 229.

Jedoch sind die für das Verfahren nach der VO Nr. 17/62 geltenden Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren und an die Gewährleistung der Verteidigungsrechte als allgemeinen Rechtsgrundsätze auch für das Verfahren nach der VO Nr. 2185/96 verbindlich.[563] Dies ergibt sich daraus, dass die Ermittlungsbefugnisse nach der VO Nr. 2185/96 denjenigen aus der VO Nr. 17/62 stark ähneln. Weiterhin handelt es sich bei den genannten Urteilen nicht um Einzelfallentscheidungen, sondern um grundsätzliche Entscheidungen bezüglich der Mindeststandards eines europäischen Verfahrensrechts.

Die im Folgenden dargestellten Verteidigungsrechte bilden also einen europarechtlich garantierten Schutzstandard, von dem das nationale Recht nicht „nach unten“ abweichen darf. Sind im mitgliedstaatlichen Recht diesbezüglich strengere Standards vorgesehenen, so gelten diese soweit, wie sie nicht die effiziente Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts behindern.

aa) Recht auf Äußerung bzw. Anhörungsrecht

Als wichtigstes Recht der Verteidigung wird das so genannte Anhörungsrecht angesehen.

Im Europäischen Recht ist anerkannt, dass der Betroffene nicht nur vor Gericht, sondern auch im Verwaltungsverfahren zu hören ist.[564]

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, wie sich das Anhörungsrecht inhaltlich darstellt (aaa). Anschließend muss erörtert werden, zu welchem Zeitpunkt das Anhörungsrecht ausgeübt werden kann (bbb). Schließlich wird dargestellt, welchen Grenzen das Anhörungsrecht seinerseits unterliegt (ccc).

aaa) Art und Umfang des Anhörungsrechts

Das Anhörungsrecht wird ausgeübt, indem dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird und diese Stellungnahme von OLAF bei seiner Entscheidung mit berücksichtigt wird.[565] Da OLAF hinsichtlich der Durch-

563 Dannecker, ZStW 1999, S. 291 a.A. Gleß/Zeiler, European Law Journal 2001, S. 229/230.

564 Gornig/Trüe, JZ 1993, S. 886.

565 Rs. 26/63 (P. Pistory/Kommission), Slg. 1964, S. 735, 762; Rs. 9/83 (Eisen- und Metall AG/Kommission), Slg. 1984, S. 2074, 2085.

führung der Anhörung einen Ermessensspielraum hat,[566] kann die Anhörung sowohl schriftlich als auch mündlich erfolgen.[567]

Der Umfang der Anhörungspflicht ist nicht immer gleich, da von Fall zu Fall verschiedene Faktoren eine Rolle spielen können.[568] So ist insbesondere die Intensität des Eingriffs für den Umfang der Anhörungspflicht von Bedeutung.[569]

Das Recht auf Anhörung beinhaltet jedoch nicht, dass die Anhörung auch tatsächlich erfolgen muss. Es genügt vielmehr, wenn dem Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich zu äußern.[570] Während der Anhörung ist es zulässig, dass der Betroffene seine Ansicht mit Beweisen untermauert.[571]

Eine erneute Anhörung ist immer dann geboten, wenn die Behörde den zugrunde liegenden Sachverhalt anders sieht, also etwa die Vorwürfe gegen ein Unternehmen aufgrund weiterer Tatsachenerkenntnisse erweitert, wobei nicht jede Änderung der Haltung der Verwaltung die Wiederholung der Anhörung erfordert.[572]

bbb) Die Mitteilung der Beschwerdepunkte und die Ausübung des Anhörungsrechts

Voraussetzung für die Ausübung des Anhörungsrechts ist zunächst, dass der Betroffene überhaupt weiß, dass gegen ihn ein Verfahren zur Betrugsbekämpfung eingeleitet wurde.[573] Noch wichtiger für die Ausübung des Anhörungsrechts ist jedoch, dass der Betroffene über die Vorwürfe, die ihm zur Last gelegt werden, hinreichend aufgeklärt wurde. Dies ergibt sich bereits aus der in Art. 253 EGV niedergelegten Begründungspflicht.[574]

---

566 Bast, RIW 1992, S. 744.

567 Rs. 209/78 (van Landewyck/Kommission), Slg. 1980, S. 3125, 3232.

568 Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, S. 130.

569 Rs. 33 und 75/79 (Kuhner/Kommission), Slg. 1980, S. 1677, 1698 Rn. 25; Rs. 115/80 (Demont/Kommission), Slg. 1981, S. 3147; Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, S. 130.

570 Rs. 43/74 (Guillot/Kommission), Slg. 1977, S. 1309, 1331 Rn. 60 f.; Rs. 3/66 (Alfieri/ Parlament), Slg. 1966, S. 353, 672.

571 GA Roemer, Rs. 35/67 (van Eick/Kommission), Slg. 1968, S. 489, 520.

572 Rs. 51/69 (Bayer/Kommission), Slg. 1972, S. 745.

573 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1286, Nachweise dazu siehe: Fn. 42.

574 Siehe dazu: Zweiter Teil, D. I. 2.

Eine solche besteht jedoch nur im Hinblick auf eine Entscheidung i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV. Da aber weder der Einleitungsbeschluss des OLAF-Direktors, noch die Maßnahmen während der Durchführung der Kontrolle Entscheidungen i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV darstellen, besteht zu diesem Zeitpunkt also auch noch keine Begründungspflicht.

Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass das Anhörungsrecht und die damit korrespondierende Mitteilungspflicht zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestehen, denn dies gilt als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts auch unabhängig vom EGV.

Die Unterrichtungspflicht des OLAF und darauf aufbauend der Anspruch auf Gewährung von rechtlichem Gehör bestehen nach der Rechtsprechung des EuGH bereits dann, wenn der Wirtschaftsbeteiligte von der Maßnahme unmittelbar betroffen ist.[575] Ein Wirtschaftsteilnehmer ist von einer Maßnahme dann unmittelbar betroffen, wenn es nicht noch einer weiteren Entscheidung bedarf, bei der eine Behörde Ermessen ausübt.[576]

Bei der Einleitung des Verfahrens und der Durchführung von Kontrollmaßnahmen handelt es sich jedoch lediglich um Zwischenmaßnahmen, die dem Sammeln von Beweisen dienen.[577] Durch diese Maßnahmen wird die Begehung von Unregelmäßigkeiten noch nicht abschließend festgestellt. Dies erfolgt erst durch die Erstellung des Untersuchungsberichts, so dass der Wirtschaftseilnehmer durch die Durchführung der Kontrolle noch nicht unmittelbar betroffen ist. Nach der bestätigten Praxis des Gerichtshofs muss dem Betroffenen auch während der Vorermittlungen im Kartellverfahren kein rechtliches Gehör gewährt werden.[578] Die Unterrichtungspflicht des OLAF und damit korrespondierend das Anhörungsrecht des Betroffenen bestehen daher auch im Verfahren nach der Kontrollverordnung erst im Hinblick auf die Erstellung des Untersuchungsberichtes, da sich ein nachfolgendes Bußgeldverfahren oder ein nationales Strafverfahren auf den Untersuchungsbericht stützen. Auch kann dem kontrollierten Wirtschaftsbeteiligten erst nach der Kontrolle definitiv mitgeteilt werden, welche Vorwürfe OLAF gegen ihn erhebt.

575 Gornig/Trüe, JZ 2000, S. 404.
576 Gornig/Trüe, JZ 2000, S. 400.
577 Siehe dazu auch: Zweiter Teil, D. II. 1. i) aa) ccc) (2).
578 Bast, RIW 1992, S. 744.

Es ist somit festzuhalten, dass der kontrollierte Wirtschaftsbeteiligte spätestens vor der Erstellung des Untersuchungsberichts von den Vorwürfen in Kenntnis zu setzen und diesbezüglich anzuhören ist.

Das OLAF hat seiner Informationspflicht jedoch nur dann Genüge getan, wenn dem Betroffenen auch Sinn und Hintergrund der Vorwürfe deutlich gemacht wurden, wobei aber eine gedrängte Darstellung der wesentlichen Vorwürfe ausreicht. Nicht erforderlich ist es, dem Betroffenen die Konsequenzen seines Handelns in jeder Einzelheit vor Augen zu führen.[579] Die Beschwerdepunkte müssen aber so klar abgefasst sein, dass der Betroffene tatsächlich erkennen kann, welches Verhalten ihm zur Last gelegt wird. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die Mitteilung der Beschwerdepunkte ihren Zweck erfüllen, der darin besteht, dem Unternehmen alle erforderlichen Angaben zur Verfügung zu stellen, damit es sich sachgerecht verteidigen kann, bevor eine endgültige Entscheidung erlassen wird. Dieses Erfordernis ist dann erfüllt, wenn die Entscheidung dem Betroffenen keine anderen Zuwiderhandlungen zur Last legt, als die in der Mitteilung der Beschwerdepunkte genannten und nur Tatsachen berücksichtigt, zu denen der Betroffene sich äußern konnte.[580]

Demnach dürfen Elemente, die in der Mitteilung der Beschwerdepunkte nicht enthalten sind, von OLAF in der abschließenden Entscheidung nicht berücksichtigt werden.[581] Es ist OLAF aber grundsätzlich nicht verwehrt, die Beschwerdepunkte im Verlauf des Verfahrens zu erweitern.[582]

ccc) Grenzen des Anhörungsrechts

Wie schon oben dargelegt, können das Anhörungsrecht und die Verteidigungsrechte insgesamt nur in bestimmten Grenzen gewährleistet werden. Es gibt daher Fälle, in denen dem Betroffenen das Recht auf Information sowie eine vorherige Stellungnahme zu verweigern sind.

(1) Gefährdung des Entscheidungszwecks

Die Ausübung des Anhörungsrechts ist zunächst dann ausgeschlossen, wenn eine vorherige Unterrichtung des Betroffenen den Entscheidungszweck vereiteln würde. Richtungsweisend für diese Situation war der Fall „National

579 Rs. 322/81 (Michelin/Kommission), Slg. 1983, S. 3461.

580 EuG, Rs. T-36/91 (ICI/Kommission), Slg. 1995 II-1847 Rn. 69.

581 Rs. 45/69 (Boehringer/Kommission), Slg. 1970, S. 769, 799 Rn. 9); Rs. 107/82 (AEG/Kommission), Slg. 1983, S. 3135, 3192.

582 GA Reischl, Rs. 107/82 (AEG/Kommission), Slg. 1983, S. 3151, 3237.

Panasonic“.[583] Dabei hatte die Kommission in einem kartellrechtlichen Zusammenhang ein Nachprüfungsverfahren in den Räumen eines Unternehmens durchgeführt, ohne dieses vorher von ihrer Absicht informiert zu haben.

Innerhalb des späteren Gerichtsverfahrens wurde zunächst festgestellt, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör im Gemeinschaftsrecht auch dann eingreift, wenn es keine ausdrückliche Grundlage für ihn gibt. Dieser Anspruch sei jedoch nicht unbeschränkt zu gewähren. Eine Ausnahme müsse nach Meinung des Generalanwalts dann vorliegen, wenn der Zweck der Entscheidung mit der Gewährung von rechtlichem Gehör vereitelt werden würde. Wenn der Zweck der Durchführung einer Nachprüfung darin bestehe, die Möglichkeit der Vernichtung oder Verheimlichung von Unterlagen auszuschließen, dann dürfe diese Nachprüfung auch ohne vorherige Information und Anhörung des Betroffenen durchgeführt werden.[584]

Auch bei den Kontrollen nach der Kontrollverordnung besteht ein wesentlicher Zweck der Kontrolle darin, Beweise für eine möglicherweise begangene Unregelmäßigkeit zu finden und zu sichern. Würde man nun das Unternehmen von der Kontrolle informieren, so könnten Beweise vernichtet oder manipuliert werden. Demnach würde die Gewähr rechtlichen Gehörs den Zweck der Maßnahme vereiteln, weshalb die Kontrolle nicht vorher angekündigt werden muss und in diesem Verfahrensstadium auch noch kein Anhörungsrecht besteht.

(2) Maßnahmen zur Beweiserhebung

Wie bereits oben dargelegt, handelt es sich bei den OLAF-Kontrollen um Maßnahmen der Beweiserhebung, die lediglich ein unselbständiges Zwischenverfahren darstellen, da über die Verwendung der Beweise erst später entschieden wird.[585] Deshalb wirkt sich eine durch das Beweiserhebungsverfahren auftretende Belastung auch nicht so stark aus und kann auch noch später innerhalb des Verfahrens revidiert werden, so dass die Durchführung einer Anhörung zu diesem Zeitpunkt noch entbehrlich ist.[586]

583 Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, S. 2033.
584 GA Warner in: Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, S. 2033, 2068.
585 Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, S. 2033, 2058 Rn. 21.
586 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1281.

In bestimmten Fällen unterliegt diese Ausnahme vom Anspruch auf rechtliches Gehör jedoch einer Gegenausnahme mit der Folge, dass auch bei der Durchführung von Maßnahmen zur Beweiserhebung, ein Anhörungsrecht besteht.

Ein solcher Fall liegt dann vor, wenn die Verfahrensmaßnahme eine endgültige Regelung der Situation bewirken würde. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn dadurch die Rechte Dritter betroffen werden oder die Belastung beim Betroffenen sonst irreparabel wäre.[587] Stellen Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 im Einzelfall eine solche irreparable Belastung für den Kontrollierten oder für Dritte dar, so besteht ein Anhörungsrecht bereits während der Durchführung der Kontrolle.

(3) Unmöglichkeit der Gewährung

Des Weiteren ist das Anhörungsrecht dann ausgeschlossen, wenn die Mitteilung der Verfahrenseinleitung und die Stellungnahme durch den Betroffenen objektiv unmöglich sind, etwa weil der Betroffene nicht erreichbar ist.[588]

(4) Antrag des Betroffenen

Schließlich ergibt sich eine weitere Ausnahme von dem Anhörungsrecht, wenn das Verwaltungsverfahren auf einem Antrag des Betroffenen beruht und sich die Behörde bei ihrer Entscheidungsfindung nur auf Tatsachen stützt, die der Betroffene vorgetragen hat.[589]

bb) Recht auf Akteneinsicht

Ein weiteres Verteidigungsrecht stellt das Recht auf Akteneinsicht dar.

Dieses ist bezüglich aller Schriftstücke zu gewähren, auf welche die Gemeinschaftsbehörde ihre Maßnahmen stützen will. Da der Betroffene nur bei Kenntnis der Tatsachen und Beweismittel der Behörde den Anspruch auf rechtliches Gehör wirksam wahrnehmen kann, ist das Recht auf Akteneinsicht hierzu eine notwendige Voraussetzung. Die Schriftstücke müssen vollständig und nicht nur auszugsweise weitergegeben werden und es ist Einsicht in die gesamte Akte zu gewähren.[590]

---

587 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1282; Rs. 53/85 (AKZO Chemie/Kommission), Slg. 1986, S. 1965, 1992 Rn. 29.

588 GA Warner, Rs. 113/77 (NTN Toyo Bearing/Rat), Slg. 1979, S. 1185, 1262.

589 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1285.

590 Gornig/Trüe, JZ 2000, S. 395, 404.

Das Recht auf Akteneinsicht steht in erster Linie den direkt oder indirekt betroffenen Verfahrensbeteiligten zu.[591] Dritten steht lediglich ein Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der VO Nr. Art. 1049/2001 zu.

Das Akteneinsichtsrecht ist spätestens vor Erlass einer das Verfahren abschließenden Entscheidung, also vor Erstellung des Untersuchungsberichts zu gewähren. Das Recht auf Akteneinsicht unterliegt denselben Grenzen wie das Recht auf rechtliches Gehör.

cc) Recht auf anwaltlichen Beistand

Der von der Kontrolle Betroffene hat zunächst das Recht, die Anwesenheit eines Anwalts zu verlangen. Dieses Recht ist vom EuGH auch schon für das Stadium der Voruntersuchung anerkannt.[592] Jedoch darf die Hinzuziehung eines Anwalts nicht dazu führen, dass die Kontrolle verzögert wird, was die Vereitelung der Maßnahme zur Folge haben könnte. Es liegt infolgedessen im Ermessen der Kontrolleure, ob auf einen Anwalt gewartet werden kann oder nicht.[593]

Sofern das OLAF jedoch mit einer Untersuchung beginnt, obwohl der Rechtsanwalt noch nicht eingetroffen ist, muss letztere bei seinem Eintreffen über die zwischenzeitlich vorgenommenen Ermittlungshandlungen unterrichtet werden.[594]

dd) Der Schutz der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz

Der Grundsatz der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz wurde vom EuGH aus dem im common law geltenden „legal privilege“ entwickelt.[595]

Den Inhalt dieses gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes definierte er in der Weise, dass die für ein bestimmtes Verfahren verteidigungsrelevante Anwaltskorrespondenz vor Einsichtnahme oder Beschlagnahme durch gemeinschaftliche Ermittlungsbehörden geschützt ist.[596] Dabei ist es unerheblich, ob die Schriftstücke vor oder nach Einleitung des Verfahrens durch die Kommmission errichtet wurden. Geschützt sind die Schriftstücke weiterhin

591 Bast, RIW 1992, S. 742, 744.
592 EuGH verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859, 2924.
593 Bast, RIW 1992, S. 742, 744.
594 EuGH, Rs. 136/79 (National Panasonic), Slg. 1980, S. 2033, 2052.
595 EuGH, Rs. 155/79, (AM & S/Kommission), Slg. 1982, S. 1575; EuGH, Rs. T-30/89, (Hilti), Slg. 1990, S. II-163, 190 f.
596 Fischer/Illiopoulos, NJW 1983, S. 1032; Beutler, RIW 1982, S. 822.

unabhängig davon, ob sie sich in den Händen des Rechtsanwalts oder des Mandanten befinden.[597] Selbst in den Händen Dritter seien solche Unterlagen geschützt.[598]

Es muss sich dabei jedoch um die Korrespondenz mit einem unabhängigen Anwalt aus einem Mitgliedstaat der EU handeln.[599] Dabei definiert der Gerichtshof Unabhängigkeit so, dass der Anwalt zu seinem Mandanten nicht in einem Anstellungsverhältnis steht.[600]

Weiterhin muss die Anwaltskorrespondenz mit dem Gegenstand des Verfahrens im engen Zusammenhang stehen.[601]

Zwar wurde der Grundsatz der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz im Rahmen eines kartellrechtlich geprägten Rechtsstreits entwickelt, dennoch reicht die Bedeutung des Grundsatzes über das Kartellrecht hinaus. Denn der zugrunde liegende Rechtsgedanke ist verallgemeinerungsfähig und kann daher im Zusammenhang mit allen Ermittlungsbefugnissen der Kommission bzw. des OLAF, also auch im Zusammenhang mit Kontrollbefugnissen nach der Kontrollverordnung gesehen werden.[602]

ee) Auskunftsverweigerungsrecht zum Schutz vor Selbstbezichtigung

Obwohl das Auskunftsverweigerungsrecht zum Schutz vor Selbstbezichtigung seine größte Bedeutung im Strafprozess hat, kann es auch im Verwaltungsverfahren relevant werden. Als Verteidigungsrecht ist es insbesondere in solchen Verwaltungsverfahren von Bedeutung, die auf die Verhängung einer Sanktion zielen.[603]

Ausdrücklich ist ein solches Auskunftsverweigerungsrecht zum Schutze vor der Gefahr der Selbstbezichtigung im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt. Zwar sehen die meisten Mitgliedstaaten ein derartiges Recht vor, dies gilt jedoch in seiner umfassenden Form lediglich im Strafverfahren und daher auch nur zugunsten von natürlichen Personen.

---

597 Arnold in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft 1, S. 19/20.
598 Schwarze in: Schwarze, Gem. Markt, S. 169.
599 Arnold in: Schwarze/Starck, EuR 1995, Beiheft 1, S. 20. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1198.
600 Beutler, RIW 1982, S. 822.
601 EuGH Rs. 155/79 (AM& S), Slg. 1982, S. 1575, 1611 f.
602 Fischer/Illiopoulos, NJW 1983, S. 1033.
603 Bspw. im Kartellverfahren, in welchem die Kommission gem. Art. 15 VO Nr. 17 Sanktionsbefugnisse hat.

Es ist daher fraglich, ob ein Auskunftsverweigerungsrecht im Gemeinschaftsrecht angenommen werden kann, denn dort würde es insbesondere juristischen Personen im Wirtschaftsverwaltungsverfahren zugute kommen.

In seinem ORKEM-Urteil hat der EuGH es abgelehnt, ein Recht zur Auskunftsverweigerung bei Gefahr der Selbstbelastung anzuerkennen. Damit hat er die Verteidigungsrechte empfindlich eingeschränkt. Der Gerichtshof begründet die Ablehnung eines Rechts zur Auskunftsverweigerung im Wesentlichen damit, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ein entsprechendes Aussageverweigerungsrecht allgemein nur natürlichen Personen im Rahmen von Strafverfahren zuerkennen und, dass auch die Europäische Menschenrechtskommission ein solches Recht nicht einräume.[604]

Er betont allerdings, dass eine Auskunftsentscheidung der Kommission nicht die Verteidigungsrechte der Unternehmen beeinträchtigen dürfe. Die Kommission dürfe daher einem Unternehmen nicht die Verpflichtung auferlegen, Antworten zu erteilen, durch die es das Vorliegen einer Zuwiderhandlung eingestehen müsse, für welche die Kommission den Beweis zu erbringen habe.[605]

Im Ergebnis bedeutet diese Differenzierung, dass ein Unternehmen verpflichtet werden kann, der Kommission alle erforderlichen Auskünfte über ihm bekannte Tatsachen zu erteilen und ihr erforderlichenfalls die in seinem Besitz befindlichen Schriftstücke, die sich hierauf beziehen zu übermitteln. Es kann jedoch nicht zu einem Geständnis eines Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht gezwungen werden.[606]

Einen Verstoß gegen fundamentale Verteidigungsrechte würde es darstellen, wenn das Unternehmen über Tatsachen Auskunft geben müsste, aus denen sich unmittelbar der Tatbestand eines Rechtsverstoßes ergäbe.[607] Natürliche Personen oder Unternehmen können demnach nicht verpflichtet sein, sich durch eine Auskunft unmittelbar selbst zu belasten, wenn die Möglichkeit besteht, dass das betreffende Verfahren unmittelbar oder mittelbar zu einer straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktion führen kann.[608]

---

604 Kritisch dazu: v. Winterfeld, RIW 1981, S. 805; siehe dazu auch Zweiter Teil, D. II. 5.

605 EuGH, Rs. 374/87 (Orkem/Kommission), Slg. 19989, 3283, 3351 Rn. 35; Rs 27/88 (Solvay/Kommission), Slg. 1989, S. 3355.

606 Winterfeld, RIW 1992, S. 527, 528.

607 EuGH, Rs. C-60/92, (Otto BV/Postbank), Urteil v. 10.11.1993, EuZW 1993, S. 766.

608 EuGH, Rs. C-60/92, (Otto BV/Postbank), Urteil v. 10.11.1993, EuZW 1993, S. 766; EuGH, Rs. 374/87, (Orkem/Kommission), Slg. 1989, S. 3283, 3351.

Mithin kann im Zuge eines solchen Verfahrens nicht verlangt werden, dass der Betroffene den Rechtsverstoß zugibt.

Da die im Anschluss an die Kontrolle durch das OLAF erstellten Untersuchungsberichte an die zuständigen Behörden bzw. Gerichte der einzelnen Mitgliedstaaten übermittelt werden, um in den durch die Behörden und Gerichte durchgeführten Verfahren als Beweismittel dafür eingesetzt zu werden, den Wirtschaftsbeteiligten den Rechtsverstoß nachzuweisen, kann die Durchführung einer Kontrolle durch das OLAF eine Sanktion zur Folge haben.

Während einer OLAF-Kontrolle kann also nicht von dem Wirtschaftsbeteiligten verlangt werden, dass er den Rechtsverstoß unmittelbar zugibt.

Fraglich ist jedoch, ob von ihm verlangt werden kann, belastendes Beweismaterial herauszugeben oder auf Fragen zu antworten, durch die er einen Rechtsverstoß mittelbar zugeben würde. Auch dies ist jedoch im Hinblick auf die Funktion der Untersuchungsberichte abzulehnen.[609] Dem Wirtschaftsbeteiligten würden auch dann irreparable Schäden drohen, wenn er verpflichtet wäre, Auskunft über Tatsachen zu geben, durch die er einen Rechtsverstoß mittelbar zugeben würde. Auch ein Protest zum Zeitpunkt der Erstellung des Untersuchungsberichtes im Rahmen des Anhörungsrechts würde nicht ausreichen, da OLAF auf diesem Wege nicht verpflichtet werden kann, die einmal erlangten Informationen nicht zu verwenden. Zudem könnte OLAF aufgrund der selbstbezichtigenden Auskunft zu neuem Beweismaterial geführt werden, welches es dann wiederum verwenden könnte.

Bezüglich der Weigerung der Herausgabe von Unterlagen wären die OLAF-Beamten ohnehin verpflichtet, die nationalen Behörden einzuschalten, da sie keine Zwangsbefugnisse haben.

ff) Beweisverwertungsverbote

Beweisverwertungsverbote werden zwar nicht ausdrücklich durch das Gemeinschaftsrecht vorgesehen, sie sind jedoch durch die Rechtsprechung des EuGH als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt.[610]

609 Siehe auch bei Gemmel, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 85.

610 EuGH, Rs. 197/80, (Ludwigshafener Walzmühle Ehrling KG/Kommission), Slg. 1981, S. 3211, 3245 Rn. 16; EuGH, Rs. 100-102/80, (Musique Diffusion Francaise/Kommission), Slg. 1983, S. 1825.

Sie können zwar nicht zu den Verteidigungsrechten gezählt werden, schränken aber die Ermittlungstätigkeit der Kommission ein, indem sie verhindern, dass die Ergebnisse mangelhaft geführter Ermittlungen in die Entscheidung einfließen. Ein Beweisverwertungsverbot ergibt sich als Folge eines wesentlichen Verstoßes gegen geschriebenes Gemeinschaftsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze bei der Beweiserhebung.[611] Die Wesentlichkeit eines Verstoßes ergibt sich dabei im konkreten Fall aus der Grundrechtsrelevanz des Verfahrensfehlers.[612] So zieht bspw. das Versäumnis des OLAF, den Unternehmen nachträglich entdeckte Aspekte des Vorwurfs in einer neuen Mitteilung der Beschwerdepunkte zu unterbreiten, ein Verwertungsverbot nach sich.

Ein Beweisverwertungsverbot besteht weiterhin bei Verstößen gegen das Akteneinsichtsrecht sowie bei der zweckentfremdeten Verwertung von Kenntnissen, die die Kommission bei ihren Untersuchungen erlangt hat.[613]

Die Verteidigungsrechte können nur durch Beweisverwertungsverbote gewahrt und die rechtsstaatliche Integrität des Verfahrens sichergestellt werden. Jedoch wird eine Fernwirkung der Beweisverwertungsverbote grundsätzlich nicht anerkannt, wie die Rechtsprechung des EuGH im Fall Dow Benelux zeigt, nach der auch rechtswidrig erlangte Beweismittel zur Anknüpfung für weitere Ermittlungen benutzt werden dürfen.[614]

2. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung

Das OLAF darf aufgrund der VO Nr. 2185/96 nur unter Wahrung der Grundrechte der betroffenen Personen tätig werden.[615] Das Gemeinschaftsrecht verfügt jedoch über keinen verbindlichen geschriebenen Grundrechtskatalog.[616] Der EuGH hat aber in seiner Rechtsprechung die allgemeine Geltung von Grundrechten schrittweise entwickelt und anerkannt.[617] Hinzu treten Grundrechte, die sich aus den Gründungsverträgen und ihren Abänderungen und Ergänzungen herleiten lassen.[618]

---

611 Schwarze, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Band II, S. 1199.
612 Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 209.
613 Dannecker, ZStW 1999, S. 295.
614 Dannecker, ZStW 1999, S. 295.
615 Erwägungsgrund Nr. 12 VO Nr. 2185/96.
616 Zuleeg, EuGRZ 2000, S. 511, Ruffert, EuGRZ 1995, S. 519.
617 Schwarze, Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1986, S. 293-299; Zuleeg, DÖV 1992, S. 937-944.
618 Siehe dazu: Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn. 787 f.

Diese Grundrechte können auch die mitgliedstaatlichen Grundrechte verdrängen. So gelten auch im Fall der Kontrollverordnung die nationalen Grundrechte vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts, so dass sie dann nicht zur Anwendung kommen, wenn das Gemeinschaftsrecht höhere Schutzstandards festlegt.

Ein insbesondere im Zusammenhang mit der VO Nr. 2185/96 wichtiges gemeinschaftliches Grundrecht ist das Grundrecht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung.[619]

Aus der Hoechst-Rechtsprechung ergibt sich diesbezüglich, „dass ein solches Recht in der Gemeinschaftsrechtsordnung als ein dem Recht der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz zwar für die Privatwohnung natürlicher Personen anzuerkennen ist, nicht aber für Unternehmen, da die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art und Umfang des Schutzes von Geschäftsräumen gegen behördliche Eingriffe nicht unerhebliche Unterschiede aufweisen“.[620] Etwas anderes lasse sich zudem auch nicht aus Art. 8 MRK ableiten, nach dessen Abs. 1 jedermann Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs habe. Der Schutzbereich dieses Artikels betreffe die freie Entfaltung der Persönlichkeit und lasse sich daher nicht auf Geschäftsräume ausdehnen. Im Übrigen sei festzustellen, dass hierzu keine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorliege.[621] Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Chapell-Entscheidung[622], die kurz vor der Hoechst-Entscheidung ergangen ist, Geschäftsräume unter den Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 1 EMRK subsumiert hat. Allerdings sieht der EuGH die EMRK nicht als bindend, sondern lediglich als Rechtserkenntnisquelle an.[623]

Der EuGH erkannte lediglich den Schutz vor ohne Rechtsgrundlage ergangenen oder willkürlichen und unverhältnismäßigen Eingriffen als allgemeinen Rechtsgrundsatz an, der auch im Gemeinschaftsrecht Geltung beansprucht.[624]

---

619 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859, 2924.
620 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859 ff. = NJW 1989 S. 3080, 3081.
621 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, S. 2859 ff. = NJW 1989 S. 3080, 3081.
622 Abgedr. bei Berger S. 86 ff.
623 Dannecker, ZStW 1999, S. 268.
624 Dannecker, ZStW 1999, S. 264.

3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die im Dezember 2000 in Nizza feierlich proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die als erster europäischer Grundrechtskatalog auf die Initiative der Mitgliedstaaten zu Stande gekommen ist, besitzt zwar einstweilen noch keine rechtliche Verbindlichkeit, wird aber aller Voraussicht nach allein durch ihre Existenz wie auch aufgrund der bereits gefassten Folgebeschlüsse die weitere Rechtsentwicklung noch maßgeblich prägen.

Aus diesem Grunde soll im Folgenden dargestellt werden, welche sich aus der Charta ergebenden Rechte sich auf das Kontrollverfahren nach den Verordnungen Nr. 2185/96 und 1073/99 auswirken können.

Fraglich ist diesbezüglich jedoch zunächst, ob nach der Charta auch Wirtschaftsbeteiligte Grundrechtsträger sein können.

Zwar regelt die Charta nicht ausdrücklich, dass sowohl Unternehmen als auch Personenvereinigungen Grundrechtsträger sind, jedoch ergibt sich aus der Zusammenschau der Bestimmungen der Grundrechtscharta sowie der Judikatur des EuGH, dass Unternehmen bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung durch zahlreiche Garantien der Charta umfassend geschützt sind.[625]

In der Charta gibt es verschiedene Garantien, die sich auf das Verwaltungsverfahren auswirken.

Dazu gehört das in Art. 41 EGC[626] festgelegte Recht auf eine gute Verwaltung. Diese umfasst zunächst in Abs. 1 das Recht auf eine unparteiische, gerechte und fristgerechte Behandlung durch die Verwaltungsorgane und in Abs. 2 das Anhörungsrecht, das Akteneinsichtsrecht und die Pflicht zur Begründung von Entscheidungen. Verpflichtet, diese Rechte einzuhalten, sind sowohl die Gemeinschaft selbst, als auch die Organe und Einrichtungen der Union.[627]

Neben diesen Rechten besteht auch das in Art. 255 EGV niedergelegte Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, welches auch in Art. 42 EGC geregelt ist. Es besteht neben dem Recht auf Akteneinsicht als eigenständiges Verfahrensrecht und enthält ein subjektives Informationsrecht der Unionsbürger und aller in der Gemeinschaft ansässigen natürlichen und juristischen Personen. Im Unter-

625 Schwarze, EuZW 2001, S. 521.
626 Charta der Europäischen Gemeinschaft.
627 Beyer/Oheme/Karmrodt, S. 6.

schied zum Recht auf Dokumentenzugang bezieht sich das Recht auf Akteneinsicht nur auf solche Akten, die den Einsichtbegehrenden selber betreffen.

Es ist zu erwarten, dass auch die Verwendung einer unverbindlichen Charta durch die Gemeinschaftsgerichte zu einem verstärkten Grundrechtsschutz gerade in Fragen der Verfahrensgarantien führen wird. Jedoch wird sich durch die Inkorporation der Charta in die Verfassung und deren Unterzeichnung in naher Zukunft die Bezugnahme auf die Charta noch verstärken. Insgesamt ist eine Verfestigung des gemeinsamen Grundrechtsbestandes durchaus als sinnvoll zu erachten, auch wenn der durch den EuGH bereits gewährte Grundrechtsschutz in der Praxis durchaus als ausreichend zu betrachten ist. Es ist jedoch zu bedenken, dass ein geschriebener Grundrechtskatalog mehr Transparenz und Berechenbarkeit schafft.[628]

4. Die Europäische Verfassung

Nach Überwindung eines jahrzehntelangen Stillstands, sind die europäische Verfassungsdiskussion und die europäische Verfassungspolitik seit dem Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion im Jahre 1999 in erhebliche Bewegung geraten.

Im Dezember des Jahres 2001 begann mit der „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Diskussion“ ein neues Stück europäischer Verfassungsgeschichte:

Darin beriefen der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs der damals noch 15 EU-Staaten und der Präsident der Europäischen Kommission, einen Verfassungskonvent ein, der die für das Jahr 2004 vorgesehene nächste Regierungskonferenz zur Vertragsreform vorbereiten und alle für die weitere Entwicklung der Union wesentlichen Fragen umfassend und transparent prüfen sollte.[629] Der Europäische Verfassungskonvent nahm mit der Eröffnungssitzung am 28. Februar 2002 in Brüssel seine Tätigkeit auf.

Am 18. Juli 2003 überreichte das Präsidium des Europäischen Konvents dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom den endgültig fertiggestellten Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa.[630]

Zwar musste wegen des Scheiterns der Regierungskonferenz mit dem Brüsseler Gipfel von Dezember 2003 der vorgesehene Zeitplan aufgegeben wer-

628 Zuleeg, EuGRZ 2000, S. 514; Hilf, EuR 1991, S. 24 f.
629 Pache, EuR 2002, S. 769/700.
630 ABlEU 2003 Nr. C 169/1; CONV 850/03.

den, nach welchem die Verfassung im Mai 2004 nach der Erweiterung der EU und noch vor den Europawahlen unterzeichnet werden sollte. Dennoch bleibt es eine realistische Option, dass die rechtliche Grundlage der europäischen Integration in naher Zukunft in einem Dokument mit dem Titel „Verfassung für Europa“ niedergelegt sein wird.[631]

Da eine moderne Verfassung ohne Grundrechtsgewährleistungen nicht vorstellbar ist, im Europäischen Recht aber drei Formen von Grundrechtsgewährleistungen existieren (Schutz durch EuGH-Rechtsprechung, Grundrechtscharta und EMRK), musste dieses Verhältnis im Rahmen der Verfassung geklärt werden. Der Konvent löste dieses Problem mit einer Kombinationslösung.

Zunächst wurde die Grundrechtscharta über Art. I-7 Abs. 1 als Teil II in die Verfassung inkorporiert. Gleichzeitig wurde der Weg für den Beitritt zur EMRK in Art. I-7 Abs. 2 geebnet. Auf eine Überarbeitung der Grundrechtscharta im Lichte der Verfassungsdebatte verzichtete der Konvent somit ebenso wie auf grundrechtsspezifische prozessuale Regelungen.

Bezüglich des Grundrechtsschutzes auf mehreren Ebenen regelt die Verfassung in Art. II-52 Abs. 3 S. 1, dass es materiellrechtlich in der als Verfassungsbestandteil verbindlichen Charta beim Gebot der homogenen Anwendung von Konventions und Charta-Rechten bleibt, wobei die Charta sich auch auf die interpretative Praxis durch den EGMR beziehen muss.[632]

In verbleibenden Kollisionsfällen soll die günstigste Regelung Anwendung finden. Danach haben gem. Art. II-52 Abs. 3 S. 2 weiter reichende Unionsgrundrechte Vorrang vor Konventionsgrundrechten und umgekehrt gem. Art. II-53 weiter reichende Konventionsrechte Vorrang vor entsprechenden Unionsgrundrechten. Einen Vorrang günstigerer Grundrechte enthält auch Art. 53 EMRK, der gleichfalls bezogen auf Unionsgrundrechte gilt.

5. Der Schutz durch die EMRK

Zwar erkennt der EuGH die EMRK nur als Rechtserkenntnisquelle an, da ein Beitritt der Europäischen Gemeinschaften bis heute nicht erfolgt ist, so dass keine unmittelbare Bindung der Gemeinschaftsorgane an die EMRK besteht. Der EMRK beigetreten sind jedoch die Mitgliedstaaten, was zur Folge hat, dass ihre Garantien über die Geltung des nationalen Rechts bei

631 Ruffert, EuR 2004, S. 165.
632 Ruffert, EuR 2004, S. 173.

Durchführung der OLAF-Kontrollen auch für die OLAF-Kontrolleure maßgeblich sein könnten.

Nach Art. 6 Abs. 3 EMRK werden jeder natürlichen oder juristischen Person, die wegen einer Straftat angeklagt ist, bestimmte Mindestrechte, wie das Informationsrecht, das Recht auf ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Verteidigung und das Recht auf einen Verteidiger garantiert. Weiterhin wird ihr ein faires Verfahren zugesichert (Art. 6 Abs. 1 EMRK) und die Geltung der Unschuldsvermutung festgelegt (Art. 6 Abs. 3 EMRK).

Fraglich ist, ob diese Garantien auch bei dem Verfahren nach der Kontrollverordnung beachtet werden müssen.

Problematisch ist, dass es sich bei den OLAF-Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 ausdrücklich um administrative Kontrollen handelt, so dass dem Wortlaut nach Art. 6 EMRK, der von Straftaten und angeklagten Personen spricht, nicht einschlägig ist.

Weiterhin ist OLAF auch kein Gericht i.S.d. Art. 6 EMRK. Es ist somit fraglich, ob die Garantien des Art. 6 EMRK gleichwohl für diese Kontrollen gelten.

Aus den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entschiedenen Fällen kann man entnehmen, dass die Einordnung eines Verfahrens durch das nationale Recht oder durch eine Behörde nur einen ersten Anhaltspunkt für die Zuordnung darstellt. Der EGMR nimmt jedoch eine autonome Einordnung der Materie nach den von ihm entwickelten Kriterien vor.[633]

Nach der Definition des Gerichtshofs ist eine Sanktion dann eine Strafsanktion, wenn sie die Verletzung einer generellen Regel bestraft, sie gleichzeitig ein präventives und repressives Ziel verfolgt und die Natur und Schwere der auferlegten Strafe dies nahe legen. Wenn ein Verfahren nach diesen Kriterien als strafrechtlich klassifiziert werden kann, dann gelten die Garantien bereits während des Vorverfahrens, wenn das Vorverfahren zu einem Strafprozess führen kann.[634]

Nach dieser Definition ist Art. 6 EMRK vorliegend grundsätzlich auf das OLAF-Verfahren anwendbar, denn dadurch wird festgestellt, ob Wirtschaftsbeteiligte gegen allgemein gültige Gemeinschaftsregelungen versto-

633 Zum ersten Mal wurde dies in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Engels gegen Niederlande, A 22, 1976 festgestellt.

634 EGMR, Fayed, A 61, 1994 und Saunders, A 61, 1996; Weiß, Verfahrensrechte, S. 298/299.

ßen haben. Ziel des Verfahrens ist sowohl die Verhinderung von Betrügereien und Unregelmäßigkeiten, als auch die Verfolgung begangener Unregelmäßigkeiten. Den Wirtschaftsbeteiligten können aufgrund des durch die OLAF-Beamten gesammelten Beweismaterials auch Bußgelder auferlegt werden. Darüber hinaus können die gesammelten Beweise auch vor einem nationalen Strafgericht verwendet werden.[635] Die Kontrolle durch OLAF kann demnach auch zu einem Strafverfahren führen.[636]

Der EGMR stellt jedoch für die Geltung der Garantien auf den Zeitpunkt ab, zu dem die offizielle Anzeige der zuständigen Behörde an den Betroffenen ergeht, dass ihm eine Tat angelastet werde.[637]

Auf die Garantien des Art. 6 EMRK können sich die Wirtschaftsbeteiligten also ab dem Zeitpunkt berufen, zu dem OLAF ihnen offiziell mitteilt, dass ihnen die Begehung einer Unregelmäßigkeit oder Betrügerei angelastet wird. Dies geschieht jedoch erst im Zeitraum nach der Kontrolle und vor Verfassung des Untersuchungsberichts, denn erst zu diesem Zeitpunkt können die OLAF-Mitarbeiter dem Wirtschaftsbeteiligten eine solche Tat anlasten, da vorher lediglich eine gewisse Vermutung oder ein Verdacht bestand.

Mithin kann sich ein Wirtschaftsbeteiligter erst zu diesem Zeitpunkt auf die o.g. Garantien berufen. Dies bedeutet, dass dem Wirtschaftsbeteiligten nach der Mitteilung der Beschwerdepunkte ausreichend Zeit gelassen werden muss, sich zu verteidigen oder sich durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen. Weiterhin hat er das Recht, Belastungszeugen zu befragen.

Wie oben gezeigt, wurden aber bereits durch die EuGH-Rechtsprechung Standards für ein rechtsstaatliches Verfahren entwickelt. Weiterhin garantieren auch die nationalen Verfahrensvorschriften einen gewissen Schutzstandard für die kontrollierten Wirtschaftsbeteiligten. Art. 6 EMRK ist jedoch als zusätzliche Quelle und Sicherungsinstrument für die Verfahrensrechte der kontrollierten Wirtschaftsbeteiligten anzusehen.[638]

Die EMRK hat zudem eine Leitbildfunktion, denn sie strahlt auf das Gemeinschaftsrecht aus und gibt so die Richtung vor, in die sich das Gemeinschaftsrecht entwickeln soll.

635 Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, S. 228.
636 Weiß, NJW 1999, S. 2236.
637 Weiß, NJW 1999, S. 2236.
638 Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, S. 235.

Dritter Teil:
Bindungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) an das griechische Verfahrensrecht bei Vor-Ort-Kontrollen von Wirtschaftsteilnehmern in Griechenland

Sowohl die Kontrollverordnung als auch die OLAF-VO verweisen im Hinblick auf das den Kontrollen zugrunde liegende Verfahrensrecht auf das nationale Recht.

So haben sich die OLAF-Bediensteten gem. Art. 6 Abs. 1 UA 3 der VO Nr. 2185/96 vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts an die im Recht der betreffenden Mitgliedstaaten vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu handeln. Gem. Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 verhalten sich die Bediensteten des OLAF während der Durchführung der Kontrollen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten.

Wie bereits oben dargestellt, sind diese Verweise auf das nationale Recht so zu verstehen, dass die OLAF-Kontrolleure im Falle der Lückenhaftigkeit der Regelungen der VO Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 grundsätzlich die nationalen Verfahrensvorschriften zu beachten haben, dabei jedoch auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts i.S.v. Mindeststandards beachten müssen. Konkret bedeutet dies, dass die nationalen Verfahrensregeln von OLAF nur dann zu beachten sind, wenn sie den durch das Europarecht vorgegebenen Standard nicht unterschreiten.

Im Folgenden sind also zunächst die nationalen Vorschriften zu ermitteln, die für eine OLAF-Kontrolle maßgeblich sind, um anschließend feststellen zu können, ob diese Verfahrensregeln dem europarechtlichen Standard entsprechen.

Dazu muss zunächst untersucht werden, ob es sich bei den Überprüfungen von Wirtschaftsteilnehmern nach der VO Nr. 2185/96 um Überprüfungen strafprozessualer oder verwaltungsrechtlicher Art handelt.

A. Verwaltungsrechtliche oder strafprozessuale Untersuchungen

Für die Einordnung des Verfahrens gibt es verschiedene Anknüpfungspunkte.[639]

Für die Qualifizierung der Kontrollen als strafrechtliche Ermittlungen spricht, dass OLAF im Zuge seiner Untersuchungen zwangsläufig auch auf strafrechtlich relevante Sachverhalte treffen wird, was dann gegebenenfalls zu einem späteren nationalen Strafverfahren führt.[640]

Als weiteres Indiz für die Anwendung von strafprozessualen Vorschriften kann angeführt werden, dass in den Erwägungsgründen 1 und 13 der VO Nr. 2185/96 von „Betrug" die Rede ist.[641] Jedoch handelt es sich dabei um einen gemeinschaftsrechtlichen Begriff, dem nicht einfach die nationale Bedeutung übergestülpt werden darf. Zwar wurde der Begriff des Betruges bereits durch Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft definiert. Allerdings verweist die Kontrollverordnung nicht ausschließlich auf diese Definition, sondern benutzt zur Umschreibung der dieser VO unterworfenen Verhaltensweisen den Begriff der Unregelmäßigkeit, welcher auch betrügerische Praktiken i.S.d. Übereinkommens umfasst. Eine eindeutige Einordnung des Verfahrens kann somit anhand des Betrugsbegriffes nicht vorgenommen werden.

Auch der Begriff der Unregelmäßigkeit, der in Art. 1 Abs. 2 der VO Nr. 2988/95 definiert ist und alle objektiven Verstöße gegen finanzwirksame Vorschriften umfasst, ermöglicht keine eindeutige Zuordnung des Verfahrens, denn solche Verstöße können sowohl strafrechtlichen als auch verwaltungsrechtlichen Charakter haben.

In der VO selber ist die Rede von „administrativen Kontrollen", so dass eine Einordnung in das Verwaltungsrecht nahe liegt. Dies gilt um so mehr, als gem. Art. 1 UA 2 der Kontrollverordnung die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten durch die VO nicht berührt werden soll.

Es ist jedoch zu beachten, dass es sich sowohl bei dem Begriff der administrativen Kontrollen als auch bei dem Begriff der „Ahndung von Straftaten"

639 Umfassend dazu: Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 167 f.

640 Billwiller, Kontrollen des OLAF in Portugal, S. 94.

641 Für die Einordnung der Kontrollen in das Strafverfahrensrecht: Nelles, ZStW 1997, S. 745.

um Gemeinschaftsbegriffe handelt, die gemeinschaftsrechtlich ausgelegt werden müssen. Diese Begriffe lassen mithin nicht zweifelsfrei auf die Anwendung des griechischen Verwaltungsrechts schließen.

Allerdings ist davon auszugehen, dass mit den Vorschriften Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96 seitens der Mitgliedstaaten gerade bezweckt wurde, der Kommission keine Befugnisse im Rahmen des Strafrechts, bei dem es sich um ureigenste nationale Regelungen handelt, einzuräumen.

Die Formulierung legt nahe, dass bei den Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 jedenfalls die Wahrnehmung von strafprozessualen Ermittlungsbefugnissen durch die Gemeinschaft ausgeschlossen sein sollte.[642]

Für die Einordnung als administrative Kontrollen spricht zudem, dass das primäre Ziel der Kontrollen des OLAF die Funktionsfähigkeit des Haushalts der Gemeinschaften und nicht die Strafverfolgung ist.[643]

Damit steht fest, dass es sich bei den Vor-Ort-Kontrollen des OLAF bei Wirtschaftsbeteiligten nicht um strafverfahrensrechtliche, sondern um verwaltungsrechtliche Kontrollen handelt.

B. Das griechische Verwaltungsrecht

Aus diesem Grunde soll sich näher mit den für das Kontrollverfahren maßgeblichen Vorschriften des griechischen Verwaltungsverfahrensrechts auseinandergesetzt werden. Begonnen wird dabei mit einer Einführung in das griechische Verwaltungsrecht (I). Um deutlich zu machen, wie im griechischen Recht die Grenze zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und Strafverfahrensrecht verläuft, wird anschließend auf das griechische Ordnungsrecht eingegangen (II). Danach werden die für das Kontrollverfahren maßgeblichen Grundsätze des griechischen Verwaltungs- und Verfassungsrechts dargestellt (III). Im Anschluss daran wird schließlich auf das verwaltungsrechtliche Beweisverfahren und seine Beschränkungen (IV), den Geheimnisschutz (V), den Schutz der personenbezogenen Daten und die Verwertung der Kontrollprotokolle im Verwaltungsprozess eingegangen.

642 Gegen die Einordnung der Kontrollen in das Strafverfahrensrecht: Kuhl/Spitzer, Die VO Nr. 2185/96, EuZW 1998, S. 40, Billwiller, Kontrollen des OLAF in Portugal, S. 94 f.; Gemmel, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 127 f.; Horn, Kontrollen des OLAF in Irland, S. 56 f.; Fleckenstein, Kontrollen des OLAF in Österreich, S. 56 f.

643 Fleckenstein, Kontrollen des OLAF in Österreich, S. 56.

I. Einführung in das griechische Verwaltungsrecht

Die Entwicklung des griechischen Verwaltungsrechtes begann erst im Jahre 1929, als der griechische Staatsrat[644] als oberstes Gericht nach dem Vorbild des französischen „Conseil d'Etat" errichtet wurde. Der Staatsrat hat durch seine Rechtsprechung die die öffentliche Verwaltung betreffenden Vorschriften systematisch ausgelegt und zudem allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt. Darüber hinaus hat er besondere Regeln für die Organisation, Funktion und Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der Verwaltung erarbeitet.

Dabei übten die Rechtsprechung des französischen „Conseil d'Etat" und die französische Rechtsliteratur einen großen Einfluss auf die griechische Gesetzgebung, Rechtsprechung und die Verwaltungsrechtslehre aus.[645] Es ist jedoch insbesondere in den letzten Jahren ein wachsender Einfluss des deutschen Verwaltungs- und Verfassungsrechts festzustellen.

Fraglich ist jedoch zunächst, was nach dem griechischen Recht überhaupt dem Verwaltungsrecht zuzurechnen ist.

1. Umfang und Begriff der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung wird von der Gesamtheit der öffentlichen Behörden, von den in den Ministerien organisierten öffentlichen Dienststellen und von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts gebildet. Unter den Begriff der juristischen Personen des öffentlichen Rechts fallen dabei die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften sowie solche Rechtssubjekte, die parallel zum Staat agieren, dessen Aktivitäten ergänzen und ebenfalls selbstverwaltend tätig werden. Letztere sind insbesondere im Gesundheitswesen und im Wirtschaftsbereich gewählt.[646]

Weiterhin gehören dazu auch solche Unternehmen, die zwar privatrechtlich organisiert sind, aber der Kontrolle des Staates unterliegen.[647]

2. Das Gesetz Nr. 2690/1999 (Verwaltungsverfahrensgesetz)

Als eines der großen Defizite des griechischen Verwaltungsrechtes wurde lange Zeit der Mangel an einer einheitlichen Kodifikation des Verwaltungsverfahrens betrachtet.[648] Aus diesem Grunde wurde aufgrund der Art. 17 und

644 Symboulio tis Epikratias, im Folgenden StE.
645 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 21.
646 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 17.
647 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 17.
648 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 66.

24 des Gesetzes 2503/1997 und gem. Art. 76 Abs. 6 der Verfassung eine Kommission für die Erstellung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes errichtet.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz trat im Jahre 1999 in Kraft. Es regelt das Verhältnis der Verwaltungsbehörden zum Bürger. Darüber hinaus normiert es, wie verwaltungsrechtliche Angelegenheiten des Bürgers auf der Grundlage des Transparenzgebots, des Gleichheitsgrundsatzes und des Schutzes des Persönlichkeitsrechts zu bearbeiten sind. Es soll so zur qualitativen Steigerung der Arbeit der Behörden für den Bürger und zur Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung beitragen.[649]

Die Kommission hatte nach der Begutachtung des ersten Entwurfes entschieden, dass das Gesetz auf die Regelung des Verwaltungsverfahrens begrenzt werden sollte und dass es keine Regelungen des materiellen Verwaltungsrechts enthalten solle. Aus diesem Grunde enthält die endgültige Form des Gesetzes keine Regelungen des Verwaltungsprozessrechtes und nur wenige Vorschriften des materiellen Verwaltungsrechtes. Letztere sind nur deshalb im Gesetz enthalten, weil sie mit bestimmten verfahrensrechtlichen Regelungen stark verbunden sind. Enthalten sind zudem auch bereits zuvor kodifizierte Rechtssätze sowie durch die Rechtsprechung des Staatsrates anerkannte Grundsätze, wenngleich teilweise zugunsten der Funktionstüchtigkeit der Verwaltung und des Schutzes des Bürgers gewisse Änderungen vorgenommen wurden.

Die bis dahin gebräuchlichen Fachbegriffe wurden nicht übernommen, um die neuen Regelungen leichter verständlich zu machen. Es wurde zudem versucht, die Formulierungen in einer Art und Weise zu wählen, die eine Weiterentwicklung der Rechtsbegriffe durch Rechtsprechung und Lehre erlaubt.

Das neue Verwaltungsverfahrensgesetz besteht aus fünf Kapiteln, die sich in 27 Artikel aufteilen sowie einem sechstes Kapitel mit abschließenden und abändernden Regelungen.

Im ersten Kapitel des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens geregelt. Art. 1 bestimmt zunächst den Anwendungsbereich des Gesetzes. Gem. Art. 2 gilt der Untersuchungsgrundsatz. Art. 3 regelt die Art und Weise der Antragstellung, während sich aus Art. 4 die Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten ergibt. Das

649 Soldatou, Das Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 20.

Recht auf Zugang zu behördlichen Schriftstücken (Art. 5), die vorherige Anhörung des Interessierten (Art. 6), die Unparteilichkeit der Verwaltungsorgane (Art. 7), die Stellvertretung von Verwaltungsorganen (Art. 8), die Übertragung von Zuständigkeiten der Verwaltungsorgane (Art. 9), die Handlungsfristen (Art. 10), die Bestätigung des Originals der Unterschrift (Art. 11) und die Führung eines behördlichen Protokolls, bzw. die Gewährung einer Bestätigung für die Niederschrift eines Schriftstückes (Art. 12) sind nun ebenfalls kodifiziert.

Im zweiten Kapitel (Art. 13-15) ist die Bildung von kollegialen Verwaltungsorganen geregelt.

Das dritte Kapitel enthält Vorschriften über den Verwaltungsakt, wie bspw. über seinen Inhalt und seine Form (Art. 16), seine Begründung (Art. 17), die Veröffentlichung (Art. 18), die Bekanntgabe (Art. 19) und den Widerruf des Verwaltungsaktes (Art. 21).

Das vierte Kapitel regelt den Verwaltungsvertrag.

Das fünfte Kapitel schließlich enthält einige Vorschriften über verwaltungsrechtliche Beschwerden und Petitionen.

3. Die Handlungsformen der Verwaltung

Der Verwaltung steht für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine breite Palette von Handlungsarten und Handlungsformen zur Verfügung. Die Verwaltung kann sowohl in privatrechtlicher (also durch privatrechtliche Verträge) als auch in öffentlich-rechtlicher Form tätig werden.

Des Weiteren kann zwischen verwaltungsinternen (Planungen und Weisungen) und verwaltungsexternen Maßnahmen unterschieden werden.

Bei den verwaltungsexternen Maßnahmen ist wiederum zwischen Realakten, Rechtsakten und sonstigen rechtserheblichen Handlungen zu differenzieren. Am bedeutsamsten sind dabei Rechtsakte, die Einzelfälle regeln (Verwaltungsakte) und Rechtsakte, die generell-abstrakte Regelungen enthalten (Rechtsverordnungen). Sonstige rechtserhebliche Erklärungen betreffen insbesondere den Abschluss von Verwaltungsverträgen.[650]

650 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 33.

a) Der Verwaltungsakt

Typisches Gestaltungsmittel der Verwaltung ist im deutschen wie im griechischen Recht der Verwaltungsakt.

Nach dem Vorbild des französischen Rechts erfasst der griechische Begriff des Verwaltungsaktes sowohl Individualakte[651] als auch die Rechtsverordnungen,[652] nicht aber öffentlich-rechtliche Verträge.

Ein Verwaltungsakt liegt jedoch nur dann vor, wenn er von der Verwaltung im organisatorischen Sinn erlassen wurde. Somit gilt im griechischen Recht die Subjektstheorie, nach der nur diejenigen Akte als Verwaltungsakte angesehen werden, die vom Staat oder von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erlassen wurden.[653]

Verwaltungsakte des griechischen Rechts sind von der Rechtmäßigkeitsvermutung und der Vollstreckbarkeit gekennzeichnet. Erstere bedeutet, dass der Verwaltungsakt unabhängig von Rechtsfehlern verbindlich ist, bis er durch Rücknahme, Widerruf oder auf eine andere Art und Weise geändert oder aufgehoben wird.[654] Die Rechtswirksamkeit erwächst in Bestandskraft, wenn der Verwaltungsakt nicht fristgemäß angefochten wird.

Bei Rechtsverordnungen greift die Rechtswirksamkeitsvermutung nicht ein, da sie auch nach Ablauf der Anfechtungsfrist durch die Gerichte überprüft werden dürfen.[655]

Verwaltungsakte sind vollstreckbar, also ohne jedes andere Verfahren durchsetzbar. Gewährleistet wird die Durchsetzung von Verwaltungsakten durch die Androhung und Verhängung von Sanktionen, welche strafrechtlicher, disziplinarrechtlicher, verwaltungsrechtlicher oder zivilrechtlicher Natur sein können.

Diese müssen begründet werden[656] und können unter bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen oder widerrufen werden.[657]

651 Atomiki doiikitiki praxi.
652 Kanonistiki doiikitiki praxi.
653 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 34.
654 StE 2711/1983; 3564/1986.
655 StE 3405/1980; 1992/1984.
656 Art. 17 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.
657 Art. 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

b) Präsidialverordnungen und durch andere Verwaltungsorgane erlassene Rechtsverordnungen

In Griechenland wurde schon immer der größte Teil der eigentlich legislativen Tätigkeit von der Verwaltung durch den Erlass von Rechtsverordnungen ausgeübt, denn es herrscht die Meinung vor, dass die Fülle von verschiedenartigen Fällen und Zuständen teilweise flexibler und individueller Regelungen bedarf, die zu erlassen das Parlament nicht in der Lage sei.

In der Verfassung von 1975 ist sowohl die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsnormen durch den Präsidenten als auch durch die Verwaltung vorgesehen.[658]

Der Präsident der Republik übt normative Befugnisse in Form des Erlasses von Präsidialverordnungen aus. Dabei wird zwischen normalen einerseits und außerordentlichen bzw. dringenden Verordnungen andererseits unterschieden.

aa) Die außerordentliche Präsidialverordnung

Nach Art. 44 Abs. 1 der Verfassung kann der Präsident der Republik auf Vorschlag des Ministerrates in Ausnahmefällen im Falle eines außerordentlichen, dringenden und unvorhergesehenen Notstandes gesetzgeberische Akte erlassen. Diese müssen innerhalb von 40 Tagen nach ihrem Erlass dem Parlament zur Legalisierung vorgelegt werden. Werden sie dem Parlament nicht innerhalb dieser Frist vorgelegt oder vom Parlament nicht innerhalb von drei Monaten nach ihrer Vorlage genehmigt, treten sie für die Zukunft außer Kraft.

Durch die o.g. Praxis wird also ein ehedem verfassungswidriger Zustand nachträglich durch das Parlament legitimiert. Damit dem Missbrauch nicht Tür und Tor geöffnet wird, wäre es wünschenswert, wenn eine Kontrollinstanz das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass einer solchen Präsidialverordnung überprüfte. Dazu würde sich der Staatsrat anbieten. Dieser hat jedoch in der Entscheidung 2289/1987 abgelehnt, als solche Kontrollinstanz zu fungieren.

658 Art. 43 und 44 der griechischen Verfassung von 1975, geändert 1986 und 2001.

bb) Die gesetzliche Ermächtigung der Verwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen

Die Verfassung von 1975 enthält zwei Arten von gesetzlichen Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen.

Die Regel bildet die so genannte besondere Ermächtigung nach Art. 43 Abs. 2 der Verfassung, wonach Rechtsverordnungen auf Vorschlag des zuständigen Ministers aufgrund und im Rahmen eines besonderen Ermächtigungsgesetzes erlassen werden. Diese Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen wird hauptsächlich vom Präsidenten der Republik, aber in bestimmten Fällen auch von anderen Organen der Verwaltung, wie bspw. dem Minister oder dem Präfekten, ausgeübt (eingeschränkte Ermächtigung).[659]

Bei den aufgrund einer besonderen Gesetzesermächtigung erlassenen so genannten normalen Präsidialverordnungen, die auf Vorschlag eines oder mehrerer Minister vom Präsidenten der Republik erlassen werden, handelt es sich um die zahlenmäßig bedeutsamsten normativen Akte der Verwaltung.

Aus der Verfassung geht hervor, dass solche Ermächtigungsgrundlagen für bestimmte Sachgebiete unzulässig sind.[660] Der Erlass einer solchen gesetzlichen Ermächtigung ist demnach in der Regel zulässig, also verfassungsgemäß.

Durch die Ermächtigung wird die Verwaltung dazu aufgerufen, den Inhalt der durch das betreffende Gesetz geregelten Materie in einem oder mehreren Punkten zu konkretisieren.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Staatsrates muss diese Ermächtigungsgrundlage bestimmt sein, um den Anforderungen der Verfassung zu genügen. An der Bestimmtheit mangelt es, wenn der Gesetzgeber seine Zuständigkeit für die Regelung von bestimmten Themen in ihrer Gesamtheit, also im Sinne einer Globalermächtigung, auf die Verwaltung überträgt. Die Ermächtigung muss danach ihren Regelungsgegenstand konkret festlegen.[661] Durch die sog. eingeschränkte Ermächtigung nach Art. 43 Abs. 2 S. 2 der Verfassung werden auch andere Verwaltungsorgane zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, wenn dies zur Regelung von Fragen des örtlichen Interesses, mit technischem oder Detailcharakter notwendig ist.

659 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 45.
660 Art. 78 Abs. 1 und 5 der griechischen Verfassung von 1975.
661 StE 768/1948, 1501/1958, 2497/1974, 1201/1980.

Ob und wie oft die Verwaltung von ihrer Ermächtigung Gebrauch macht, liegt in ihrem Ermessen, es sei denn der gesetzgeberische Wille würde durch den Nichtgebrauch der Ermächtigung vereitelt werden.[662]

Vorbereitet werden diese Rechtsverordnungen von den zuständigen Ministerien. Anschließend wird der Entwurf dem Staatsrat zur vorbeugenden Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit vorgelegt, was ein wesentliches Formerfordernis darstellt.[663] Seine Meinung bindet die Verwaltung jedoch nicht, was den Sinn seiner solchen Kontrollfunktion in Frage stellt.

cc) Probleme bei der quasi-legislativen Tätigkeit der Verwaltung

Im Unterschied zu der Verfassung von 1952 wurde in der Verfassung von 1975 ausdrücklich die Zulässigkeit von Gesetzen, die die Verwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, bejaht.

Problematisch ist dies jedoch insbesondere im Hinblick auf die Gewaltenteilung. Durch die Ermächtigungen fallen offensichtlich viele wichtige Entscheidungen, die eigentlich das Parlament treffen müsste, in die Kompetenz der Ministerien, was zu einer erheblichen Schwächung der Volksvertretung führt. Bedenklich ist besonders, dass die Ermächtigungen nicht sparsam eingesetzt werden, sondern sich praktisch in jedem Gesetz mehrere Hinweise auf detailliertere Regelungen durch Präsidialverordnungen finden lassen.

So ist in Griechenland die Verwaltung der eigentliche Gesetzgeber. Damit einher geht natürlich eine ausgesprochene Schwäche des Parlaments, welches jedoch an der gegenwärtigen Situation nichts ändern will oder kann.

Hinzu kommt, dass durch eine solche Regelungspraxis ein undurchsichtiges Chaos an sich gegenseitig ändernden und aufhebenden Regelungen entsteht und das Verhältnis von generellen und speziellen Regelungen verschwimmt. Dies alles führt zu einer Unübersichtlichkeit der gesetzlichen Regelungen, die zur Folge hat, dass weder der Bürger noch der zuständige Beamte einen Überblick über die komplette Regelungsmaterie zu einem bestimmten Gebiet hat.

662 StE 2052/1980.
663 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 48.

c) Die Richtlinien

Eine weitere Handlungsform der Verwaltung ist die Richtlinie. Dabei handelt es sich um interne Direktiven der oberen Verwaltungsorgane, die insbesondere auf dem Gebiet der staatlichen Interventionen in Erscheinung treten.

Diese Richtlinien stellen jedoch weder vollstreckbare Akte dar, weil sie keine Rechtswirkung nach außen entfalten, noch können sie als Rechtsverordnungen charakterisiert werden, denn sie haben keine Regelungswirkung.

Dennoch herrscht in der Praxis bspw. im Wirtschaftsverwaltungs- und Subventionsrecht eine strenge Orientierung der Unternehmen am Inhalt der Richtlinien, denn diese legen u.a. fest, unter welchen Voraussetzungen eine Subvention zu gewähren ist und welche Verfahrensregeln, Fristen und Formen zu beachten sind.[664]

Problematisch bei den Richtlinien ist darüber hinaus, dass sie oftmals Regelungen enthalten, die bestehende gesetzliche Regelungen abändern oder aufheben, ohne dass eine Ermächtigung vorliegt.

Zwar werden diese Richtlinien im Nachhinein dem Parlament i.d.F. eines besonderen Gesetzesentwurfes zur Bestätigung eingereicht, so dass sie rückwirkend legitimiert werden. Es handelt sich dabei aber oftmals um Massenbestätigungen, bei denen gleich alle derartigen Akte aus den letzten Jahren nachträglich legalisiert werden.

Diese Methode hat eine Gesetzgebungstätigkeit der Exekutiven kultiviert, die am Parlament vorbei führt und sich den Bindungen der Verfassung entzieht.

Hinzu kommt, dass auch ein wirksamer Rechtsschutz gegen solche sog. Ministererlasse nicht gegeben ist.

d) Der öffentlich-rechtliche Vertrag

Weitere Handlungsform der Verwaltung ist der öffentlich-rechtliche Vertrag. Diesbezügliche Vorschriften sind in Art. 22 und 23 des griechischen Verwaltungsverfahrensgesetzes enthalten.

Im modernen Verwaltungsrecht und insbesondere bei wirtschaftlichen Interventionen des Staates wurde der Erlass von Verwaltungsakten vielfach durch den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen ersetzt.

664 Gerontas, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 49.

Prinzipiell kann die Verwaltung Verwaltungsverträge abschließen, sofern dies vom Gesetz nicht untersagt ist, solange dadurch keine Verpflichtungen des Staates begründet werden.

Ziel des Verwaltungsvertrages ist es, den Interessen beider Parteien Rechnung zu tragen. Bei den Parteien handelt es sich auf der einen Seite um den Staat oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts und auf der anderen Seite um eine natürliche Person oder eine juristische Person des Privatrechts. Art. 22 regelt die Form, den Begriff und die Folgen der Einordnung als Verwaltungsvertrag. Art. 23 regelt das Zustandekommen eines solchen Vertrages.

II. Das griechische Ordnungsrecht, der Beginn der Strafverfolgung

Auch wenn die OLAF-Kontrolleure ausschließlich im Rahmen des Verwaltungsrechts handeln, so ist es doch für die Bestimmung des für sie maßgeblichen Verfahrensrechts entscheidend, das Verwaltungsverfahren vom strafprozessualen Ermittlungsverfahren abzugrenzen.

Da insbesondere anhand des griechischen Ordnungsrechts das Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden und strafprozessualen Ermittlungsbehörden deutlich wird, sollen im Folgenden die dem Ordnungsrecht zugrunde liegenden Grundsätze dargestellt werden.

Das Ordnungsrecht regelt die innere öffentliche Ordnung Griechenlands. Als innere öffentliche Ordnung werden die Beziehungen zwischen Personen und dem griechischen Staat innerhalb des griechischen Staatsgebietes bezeichnet, die sowohl durch die sittlichen als auch die gesetzlichen Regelungen geprägt sind.[665] Die innere öffentliche Rechtsordnung wird dabei in eine politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Rechtsordnung unterteilt, wobei jede dieser drei Arten von öffentlicher Ordnung wiederum in Unterordnungen oder Spezialordnungen unterteilt werden kann.[666]

Die innere öffentliche Ordnung bezweckt die Regelung und Ordnung der Beziehungen zwischen Personen und dem Staat gemäß den geltenden Regelungen. Ihr Ziel ist der Schutz der Rechte und der rechtlichen Interessen der

665 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 21.
666 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 22.

Menschen und des Gemeinwesens, wie sie rechtlich durch den Staat ausgedrückt werden.[667]

Die Quellen für das Recht der öffentlichen Ordnung in Griechenland sind die griechische Verfassung, das Gemeinschaftsrecht, das internationale Recht und die nationalen Gesetze.[668]

1. Organe zum Schutz der öffentlichen Ordnung

Der Schutz der inneren öffentlichen Ordnung obliegt der Polizei (astinomia[669]). Die Polizei gliedert sich in verschiedene Polizeiorgane.

Allgemeines Polizeiorgan ist dabei die griechische Polizei (ELAS[670]). Daneben gibt es aber noch andere Organe, deren Aufgabe es ist, einzelne Gebiete der öffentlichen Ordnung zu schützen. Schließlich gibt es die Gerichtsassistenten und ihre Hilfsorgane, die ebenfalls polizeiliche Gewalt ausüben. Die Gerichtsassistenten sind die Hilfsorgane des Gerichtsbetriebs und stehen unter der Aufsicht und der Kontrolle des zuständigen Staatsanwaltes, welcher berechtigt ist, Anträge, allgemeine Anweisungen und Empfehlungen, die mit der Ausübung ihrer Pflichten zu tun haben, an sie zu richten.[671]

a) Polizei im verwaltungstechnischen und gerichtstechnischen Sinne

Grundsätzlich kann bei der Polizeitätigkeit zwischen einer verwaltungsrechtlichen und einer gerichtlichen Ebene unterschieden werden.[672] Die sog. Gerichtspolizei besitzt die ausschließliche Zuständigkeit dazu, die gerichtlichen Organe der Strafrechtspflege zu unterstützen. Sie handelt bei Ausübung ihrer Befugnisse überwiegend strafprozessual-repressiv, wohingegen die sog. Verwaltungspolizei insbesondere verwaltungsrechtlich-präventiv tätig wird.[673]

667 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 22.
668 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 23.
669 Das Wort astinomia setzt sich zusammen aus den altgriechischen Wörtern asti und nomos und bedeutet die Macht derjenigen, die die Stadt schützen und beschützen. Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 27.
670 Elliniki Astinomia.
671 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 40.
672 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 60.
673 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 60.

aa) Die Verwaltungspolizei

Die Verwaltungspolizei lässt sich auf der Grundlage des Zwecks ihrer Handlung, der Mittel, die sie verwendet und der Ergebnisse, die sie bewirkt, in eine Sonderverwaltungs- und eine Allgemeine Verwaltungspolizei unterteilen.

aaa) Sonderverwaltungspolizei

Bei der Sonderverwaltungspolizei, handelt es sich um solche Behörden, die lediglich für die Kontrolle bestimmter Bereiche, wie den des Wirtschafts- oder Gesundheitssektors, zuständig sind und dabei auch staatliche Eingriffsbefugnisse haben.[674] Dazu gehören die sog. „Einheit zur Verfolgung von Wirtschaftsdelikten“ (SDOE[675]) sowie die Steuer- und Zollbehörden. Diese Form der Polizeiüberwachung wird als speziell bezeichnet, weil sie sich lediglich auf einen bestimmten Bereich oder ein bestimmtes Objekt innerhalb der öffentlichen Ordnung bezieht.

Die Eingriffe, die die Sonderverwaltungspolizei durchführt, haben jedoch selten die unmittelbare und direkte Beschränkung der persönlichen Freiheit zur Folge, sondern betreffen fast ausschließlich Vermögensgegenstände. So sehen die die Sonderverwaltungspolizei betreffenden Gesetze nur selten die Befugnis zu Anwendung von unmittelbarem Zwang vor.[676]

bbb) Allgemeine Verwaltungspolizei (ELAS)

Bei der allgemeinen Verwaltungspolizei (ELAS[677]) handelt es sich um Behörden, die befugt sind, die Befolgung der Vorschriften des Ordnungsrechts, insbesondere solche, die die Sicherung des gesellschaftlichen Friedens betreffen, zu überwachen.[678]

Die allgemeine Verwaltungspolizei kann auch Eingriffe vornehmen, die unmittelbare und direkte Einschränkungen der persönlichen Freiheit zur Folge haben. So ist die allgemeine Verwaltungspolizei auch zur Anwendung von unmittelbarem Zwang befugt.

674 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 61.
675 Somatos Dioxis Oikonomikou Englimatos.
676 Seltenes Beispiel für die Anwendung von körperlicher Gewalt durch die Sonderpolizei ist der Abriss von illegalen Bauten.
677 Elliniki Astinomia, griechische Polizei.
678 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 61.

bb) Die Gerichtspolizei

Als Gerichtspolizei bezeichnet man die Beamten, deren Befugnisse sich auf den Strafprozesskodex stützen.

In Griechenland gibt es keine personelle Trennung zwischen Gerichts- und Verwaltungspolizei. So können die Verwaltungsorgane, die die polizeiliche Gewalt ausüben, dies sowohl in der Funktion der gerichtlichen als auch in der Funktion der verwaltungsrechtlichen Polizei (entweder als Sonderverwaltungspolizei oder als allgemeine Verwaltungspolizei) tun.[679]

Beamte der Sonderverwaltungspolizei (bspw. der Forst-, Agrar-, Steuer-, Zoll- und Seepolizei) können in bestimmten Fällen ermächtigt werden, auch die Funktion von Gerichtsbeamten als sog. Sonderermittlungsbeamte gem. Art. 34 Strafprozesskodex auszuüben.

Die Sonderermittlungsbeamten unterscheiden sich von den allgemeinen Ermittlungsbeamten dadurch, dass sie nur für die Untersuchung von solchen kriminellen Handlungen zuständig sind, die sich aus speziellen gesetzlichen Regelungen für bestimmte Bereiche ergeben.[680] Nach Art. 34 Strafprozesskodex unterstehen auch die Vorermittlungen bei diesen speziellen Straftaten (wie bspw. der Steuerhinterziehung) der Aufsicht des Staatsanwaltes. Solche Sonderermittlungsbeamte sind auch die Beamten des SDOE, wenn sie Ermittlungsbefugnisse nach dem Strafprozesskodex ausüben. Eine solche Befugnis ergibt sich für sie aus Art. 4 Abs. 3 γ) Gesetz Nr. 2343/1995, in welchem auf die Ermittlungsbefugnisse nach dem Strafprozesskodex verwiesen wird.

Auch Organe der allgemeinen Polizei (ELAS) können die Funktion der Gerichtspolizei ausüben. In dieser Funktion werden sie als allgemeine Ermittlungsbeamte bezeichnet, die gem. Art. 33 Abs. 1 γ) Strafprozesskodex die Vorermittlungen und ggf. die sog. preliminäre Untersuchung vornehmen. Dies tun sie jedoch erst auf staatsanwaltlichen Befehl hin. Wenn die Verwaltungspolizei die Funktion der Gerichtspolizei ausübt, ist sie verpflichtet, die „notwendigen Untersuchungs- bzw. Ermittlungshandlungen“ vorzunehmen, unabhängig davon ob sie als allgemeine oder als Sonderermittlungspolizei tätig wird.[681] Die Beamten der Sonderermittlungspolizei können dann unter Berücksichtigung der Vorschriften der Verfassung und des Strafprozessko-

679 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 61.
680 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 61.
681 Art. 251 StPK.

dex Durchsuchungen (an der Person und Hausdurchsuchungen), Beschlagnahmen und Augenscheineinnahmen vornehmen, Informationen sammeln, Zeugen und Beschuldigte untersuchen und vernehmen und alle sonstigen notwendigen Handlungen vornehmen.[682] So sind bspw. die Sonderermittlungsbeamten des SDOE befugt, gem. Art. 4 Abs. 3 γ) Gesetz Nr. 2343/1995 Durchsuchungen, Beschlagnahmen und Festnahmen durchzuführen. Die Sonderermittlungsbeamten führen somit die allgemeinen Ermittlungsbefugnisse nach dem Strafprozesskodex durch, wenn die speziellen Gesetze, die für die Sonderermittlungsbeamten gelten, dies vorsehen.[683]

cc) Befugnisse der Verwaltungspolizei und der Gerichtspolizei

Die Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Gerichtspolizei bedeutet also nicht, dass sich die Befugnisse der Verwaltungsorgane bezüglich der Eingriffe in die persönliche Freiheit und das Vermögen der Bürger ebenfalls unterscheiden. Dies liegt daran, dass sich die Eingriffe der Verwaltungspolizei ihrer Substanz nach nicht notwendigerweise von den Eingriffen der Gerichtspolizei unterscheiden müssen.

Ein Eingriff kann also nur dadurch als verwaltungsrechtlich qualifiziert werden, dass die ihm zugrunde liegende Ermächtigungsgrundlage dem Verwaltungsrecht entstammt.

Dies gilt ebenso für strafprozessuale Eingriffe. Diese sind nur dadurch als solche zu qualifizieren, dass sie auf eine strafprozessuale Ermächtigungsgrundlage gestützt werden. Jedoch kann auch die Intensität des Eingriffs Aufschluss über die Art des Verfahrens geben. So wird bei Zwangsbefugnissen oft auf den Strafprozesskodex verwiesen, während die Befugnis zur Durchführung von Eingriffen, die mit Einwilligung des Betroffenen vorgenommen werden, sich überwiegend aus dem Verwaltungsrecht ergeben.

Während in den verwaltungsrechtlichen Spezialgesetzen die Befugnis zur Durchführung einer Durchsuchung oder Beschlagnahme, die mit der Ausübung von Zwang verbunden ist, immer mit einem Verweis auf die entsprechenden Normen des Strafprozessrechts versehen ist, kann die Durchsicht von Büchern oder der Zutritt zu Geschäftsräumen sowohl auf strafprozessualer Grundlage als auch auf verwaltungsrechtlicher Grundlage erfolgen ohne dass allein durch die Art der Handlung erkennbar wäre, ob die Polizei gerichtlich oder verwaltungsrechtlich tätig wird.

682 Art. 251, 255 f., 260 f., 275 f., 209, 180 StPK.
683 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 62.

So sind bspw. Finanzbeamte gem. Art. 5 des Kodex für Bücher und Unterlagen (KBS[684]) berechtigt, vom Inhalt aller Bücher und Unterlagen des Gewerbetreibenden Kenntnis zu nehmen sowie diese zu kontrollieren und sich Zutritt zur Geschäftsstelle zu verschaffen. Da solche Handlungen auch im Strafprozesskodex[685] als strafprozessuale Ermittlungshandlungen vorgesehen sind, ergibt sich die Qualifizierung des Handelns als verwaltungsrechtlich nur daraus, dass die konkrete Handlung auf eine verwaltungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage gestützt wird.

b) Konsequenzen für das OLAF-Verfahren

Die Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Gerichtspolizei wirkt sich auch auf die Befugnisse des OLAF aus. Da OLAF keine strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse hat, kann es nicht nach Vorschriften der Gerichtspolizei handeln. In Fällen, in denen Beamte sowohl als Gerichts- als auch als Verwaltungspolizei tätig werden können, sind die zugrunde liegenden Vorschriften also genau daraufhin zu überprüfen, ob sie von OLAF anzuwenden sind oder nicht.

In den meisten Fällen handelt es sich jedoch bei den strafprozessualen Befugnissen gleichzeitig auch um Zwangsbefugnisse, zu deren Ausübung die OLAF-Beamten schon gem. Art. 9 Abs. 1 der VO Nr. 2185/96 nicht berechtigt wären.

Auch die Verwaltungsbehörden haben teilweise Zwangsbefugnisse. Mithin müssen bei der Frage, welche Befugnisse den OLAF-Bediensteten zustehen, zwei Aspekte berücksichtigt werden. Zum einen darf es sich dabei nicht um die Ausübung von strafprozessualen Befugnissen handeln, zum anderen darf auch in dem Fall der Ausübung von verwaltungsrechtlichen Befugnissen von OLAF kein Zwang angewendet werden.

Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsverfahren und Strafverfahren ist auch insofern von Bedeutung, als sie sich auf die Frage nach der Zulässigkeit von parallelen Verfahren auswirkt. So ist fraglich, ob OLAF seine Kontrolltätigkeit bei Auftauchen eines strafrechtlichen Anfangsverdachts einstellen muss. Um diese Frage zu klären soll im Folgenden zunächst untersucht werden, wann das Strafverfahren nach dem griechischen Recht beginnt.

684 Kodikas Biblion kai Stoicheion.
685 Im Folgenden StPK.

2. Der Beginn der Strafverfolgung

Nachdem nun die verschiedenen Funktionen von Verwaltungs- und Gerichtspolizei dargestellt wurden, soll sich im Folgenden mit der Frage auseinandergesetzt werden, wann eine Sonderverwaltungsbehörde als Gerichtspolizei tätig wird.

Grundsätzlich wird die Gerichtspolizei im Rahmen der strafprozessualen Untersuchung (anakrisis) tätig, also im Verfahren vor Beginn des Prozesses, in welchem das notwendige Beweismaterial ermittelt wird.

a) Das Untersuchungsverfahren (anakrisis)

Es gibt verschiedene Arten von Verfahren, die der Beweisgewinnung dienen und damit unter den Begriff der strafprozessualen Untersuchung fallen.

So ergibt sich aus Art. 31 StPK, der die Befugnisse des Staatsanwaltes festlegt, dass dieser das Recht hat, eine preliminäre Ermittlung durchführen zu lassen, um entscheiden zu können, ob überhaupt die Möglichkeit der Strafverfolgung besteht.[686] Weiterhin ist er auch befugt, ein Ermittlungsverfahren durchführen zu lassen, um eine begangene strafbaren Handlung nachzuweisen.[687] Eine weitere Form der Untersuchung ist die (Haupt-)Untersuchung, die in Art. 246 Abs. 1 des StPK vorgesehen ist. Schließlich gibt es die Form der sog. polizeilichen Untersuchung, die nicht auf Anordnung des Staatsanwalts durchgeführt wird.

Im Folgenden soll kurz auf die einzelnen Arten von Untersuchungen eingegangen werden.

aa) Die preliminäre Untersuchung

Die preliminäre Untersuchung,[688] die vom Staatsanwalt beantragt werden kann, wird aus zweierlei Gründen durchgeführt:

Zunächst kann sie eingeleitet werden, um festzustellen, ob die Straftat, auf die sich eine Anzeige, Privatklage, Meldung oder jede andere Information über die Begehung eines Deliktes bezieht, begangen wurde oder nicht. Dann ist sie Entscheidungsgrundlage für die Frage, ob die Strafverfolgung eingeleitet werden soll.

686 Art. 31 Abs. 1 Satz 1 a) StPK.
687 Art. 31 Abs. 1 Satz 1 β) StPK.
688 Prokatarktiki exetasi.

Eine preliminäre Untersuchung wird aber auch eingeleitet, um herauszufinden, ob es sich bei der Person, auf die sich die Anzeige, Privatklage oder sonstige Information bezieht, wirklich um den Täter der Straftat handelt.[689]

Die Strafverfolgung wird nach dem griechischen Verständnis durch die Einleitung einer preliminären Untersuchung also noch nicht in Gang gesetzt. So kann der Staatsanwalt die Anzeige oder Meldung zu diesem Zeitpunkt auch in das Archiv überstellen oder die Privatklage abweisen, wenn er der Meinung ist, dass sie rechtlich unhaltbar oder sachlich unbegründet oder offenkundig unwahr ist.[690]

Mit dem Gesetz Nr. 3160/2003 zur Beschleunigung des Strafverfahrens vom Juli 2003, welches umfassende Änderungen des Strafverfahrens enthält, wurde auch eine Änderung der preliminären Untersuchung vorgenommen.

Stand deren Durchführung zuvor noch im Ermessen des Staatsanwaltes, so ist sie heute in den vom Gesetzgeber festgelegten Fällen zwingend durchzuführen.

Grund für die Änderung waren vor allem die zahlreichen Ermittlungsverfahren gegen Beamte aufgrund von oftmals substanzlosen Anzeigen verärgerter Bürger. Diese belasteten die Justiz und hatten einschneidende Konsequenzen für die Beamten, führten aber in den wenigsten Fällen zu Verurteilungen. Mit der zwingenden Durchführung der preliminären Untersuchung erhofft man sich, dass diese Verfahren nun bereits in einem frühen Stadium zu den Akten gelegt werden können. Die preliminiräre Untersuchung stellt somit einen Filter dar, den nur die Anzeigen, aus denen sich ein hinreichender Verdacht ergibt in das Stadium der Strafverfolgung entlässt.[691] Bis zu dieser Änderung des Strafverfahrens durfte der Staatsanwalt die Einleitung des Strafverfahrens nur dann unterlassen, wenn er absolut sicher war, dass die Anzeige substanzlos war.[692]

Die preliminäre Untersuchung wird vom Staatsanwalt des Strafgerichtes (Art. 31 Abs. 1 StPK), dem Staatsanwalt des Berufungsgerichtes (Art. 35 StPK), oder dem Staatsanwalt des Areopages (Art. 35 StPK) durchgeführt.

Diese Personen sind berechtigt, die Durchführung der preliminären Untersuchung allgemeinen oder speziellen Untersuchungsbeamten zu übertragen,

689 Alatsa, Das Ermittlungsverfahren, S. 141.
690 Alatsa, Das Ermittlungsverfahren, S. 141.
691 Papadamakis, Strafverfahren, S. 246.
692 Art. 43, 47 StPK a.F.

welche die Untersuchung dann unter der Aufsicht des zuständigen Staatsanwaltes durchführen.[693]

aaa) Die Befugnisse der die preliminäre Untersuchung durchführenden Beamten

Gem. Art. 31 Abs. 2 StPK wird die preliminäre Untersuchung nach den Art. 240 und 241 des StPK durchgeführt. Diese Vorschriften gelten für das Ermittlungsverfahren.

Gem. Art. 240 StPK gibt es hinsichtlich des Ortes und der Zeit der Untersuchung keinerlei Begrenzungen. Es ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Nach Art. 241 ist die Untersuchung geheim vorzunehmen und es muss ein zweiter Untersuchungsbeamter bzw. ein Gerichtssekretär vor Ort sein.[694]

Der Charakter der preliminären Untersuchung ist strafprozessual-gerichtlich und nicht verwaltungsrechtlich. Dies ergibt sich daraus, dass die Vorgaben des Art. 307 StPK bei der preliminären Untersuchung analog anzuwenden sind. Danach kann im Rahmen der preliminären Untersuchung bis auf die Festnahme und die Beschuldigtenvernehmung grundsätzlich jede Ermittlungshandlung durchgeführt werden, die auch im Stadium des Ermittlungsverfahrens durchgeführt werden kann.[695]

Im Stadium der preliminären Untersuchung können auch Beschlagnahmen erfolgen.

Unzulässig ist jedoch die Hausdurchsuchung, da diese untrennbar mit der Strafverfolgung verbunden ist.[696] Aufgrund der Eingriffsintensität der Hausdurchsuchung kann diese nämlich nur dann vorgenommen werden, wenn ein hinreichender Tatverdacht bereits besteht, also das preliminäre Verfahren bereits abgeschlossen ist.

Fraglich ist, ob dem von der preliminären Untersuchung Betroffenen die Beschuldigteneigenschaft zuerkannt werden kann.

Nach Art. 72 StPK handelt es sich bei dem Beschuldigten um die Person, die in der Anzeige, Privatklage oder im Protokoll über die Straftat genannt wird. Folglich hat diese Person bereits während der preliminären Untersuchung,

693 Art. 33, 34 StPK n.F.
694 Siehe dazu in diesem Teil: C. III.
695 Papadamakis, Strafverfahren, S. 249.
696 Papadamakis, Strafverfahren, S. 250.

die erst nach einer entsprechenden Anzeige, Privatklage oder Meldung in Gang gesetzt wird, die Eigenschaft eines Beschuldigten.

Wird jedoch eine preliminäre Untersuchung im Anschluss an eine Nachricht, also nicht nach einer Anzeige, Privatklage usw. durchgeführt, so wird die verdächtige Person ohne Vereidigung vernommen, allerdings ohne dass diese Aussage in die Prozessakten Eingang findet. Diese verdächtige Person hat jedoch nicht die Eigenschaft des Beschuldigten, denn sie fällt weder unter die Fälle des Art. 72 StPK, noch kann sie das Schweigerecht geltend machen, welches dem Beschuldigten laut Gesetz zusteht.[697]

bbb) Beschuldigtenrechte auch bei der preliminären Untersuchung?

Da, wie oben festgestellt, auch der von der preliminären Untersuchung Betroffene in den meisten Fällen als Beschuldigter anzusehen ist, ist fraglich, ob er gleichfalls berechtigt ist, die Rechte, die das Gesetz für das Vorverfahren ((Haupt-)Untersuchung, Ermittlungsverfahren) vorsieht, also insbesondere die sich aus Art. 96 ff. StPK ergebenden Rechte (Beistand eines Rechtsanwalts, Erhalt von Abschriften der Prozessakten, usw.), für sich geltend zu machen.[698]

Vor der Änderung der Regelungen über die preliminäre Untersuchung war diese Frage in der Literatur umstritten.

Nach der ersten Ansicht war die Person, die in der Anzeige, Privatklage, eines Antrages oder einer Aussage, als Täter einer begangenen Straftat angeführt wurde, berechtigt sei, alle Rechte auszuüben, die dem Beschuldigten im Vorverfahren und speziell bei einem Untersuchungsverfahren zustehen.

Nach der Gegenansicht wurde vertreten, dass die Person, die in der Anzeige, Privatklage, dem Antrag oder der Aussage genannt ist, lediglich berechtigt sei, einen Rechtsbeistand zu haben, weil sie die Beschuldigteneigenschaft gem. Art. 72 StPK habe. Es sei ihr jedoch nicht möglich, von den anderen Rechten Gebrauch zu machen, die sich aus den Art. 101, 102 und 104 ergeben, da ihre Befragung keine Vernehmung darstelle.[699]

Vorzugswürdig war die zweite Ansicht, da der Strafprozesskodex nur für den Zeitraum des Vorverfahrens Rechte des Beschuldigten vorsah und dies

697 Alatsa, Das Ermittlungsverfahren, S. 143.

698 Siehe näher zu den Beschuldigtenrechten im Untersuchungsverfahren: Dritter Teil C. I. 3.

699 Nachweise dazu bei Alatsa, Das Ermittlungsverfahren, S. 143.

auch nur dann, wenn eine Vernehmung durchgeführt wurde (Art. 101 StPK). Von keiner sonstigen Regelung des StPK war vorgesehen, dass dem Beschuldigten während der Durchführung der preliminären Untersuchung Rechte zustehen sollten.

Die erste Ansicht war einerseits deshalb abzulehnen, weil nicht von einer planwidrigen Regelungslücke ausgegangen werden konnte und andererseits deswegen, weil die Befragung des Beschuldigten im Rahmen der preliminären Untersuchung keine Vernehmung darstellte. Jedoch wurde auch nach der zweiten Ansicht für richtig gehalten, dass der Beschuldigte während einer preliminären Untersuchung das Recht auf einen Rechtsbeistand hat.

Dieses Recht ergab sich jedoch nicht aus dem StPK, sondern aus Art. 6 Abs. 3 γ) des n.d. Nr. 53/1974[700] „über die Gültigkeit des in Rom am 4. November 1950 unterzeichneten Vertrages über den Schutz der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten“, wie er mit dem Gesetz Nr. 1846/ 1989 bestätigt wurde. Dieser Vertrag, wie auch alle sonstigen Verträge, die durch ein nationales Gesetz transformiert wurden, gelten gem. Art. 28 der Verfassung vorrangig gegenüber allen entgegenstehenden Regelungen des nationalen Rechts.

Der dargestellte Meinungsstreit hat sich jedoch durch die Einführung von Beschuldigtenrechten auch bei der preliminären Untersuchung durch das Gesetz Nr. 3160/2003 erledigt.

Nach Art. 31 Abs. 2 StPK n.F. muss die Person, die in einer Anzeige oder Privatklage genannt ist bzw. gegen die während der Durchführung der preliminären Untersuchung Beweise hinsichtlich des Begehens einer Straftat gefunden wurden, innerhalb von 48 Stunden geladen werden, um sich zu erklären und um uneidlich vernommen zu werden.

Dabei hat sie das Recht auf Anwesenheit eines Rechtsanwalts. Weiterhin hat sie das Recht ganz oder teilweise die Auskunft zu verweigern oder eine Frist von weiteren 48 Stunden bis zur Erklärung zu erwirken.

Weiterhin kann sie verlangen, dass ihr eine Abschrift von der sie belastenden Anzeige oder der Privatklage übergeben wird.

Derjenige, gegen den sich die premliminäre Untersuchung richtet, ist zunächst über seine Rechte zu informieren.

700 FEK A 256/74.

Eine vorhergehende uneidliche und schriftliche Vernehmung der betreffenden Person, die ohne die Möglichkeit der Anwesenheit eines Rechtsbeistands vorgenommen wurde, kann nicht Eingang in die Gerichtsakte finden, sondern verbleibt im Archiv der Staatsanwaltschaft. Die preliminäre Untersuchung kann auch ohne die Vernehmung der betroffenen Person durchgeführt werden, wenn diese ordnungsgemäß geladen wurde, aber nicht erschienen ist.

bb) Das Ermittlungsverfahren

Wichtigstes Verfahren zur Beweisgewinnung stellt das Ermittlungsverfahren dar (proanakrisis), welches von den Ermittlungsbeamten auf Anordnung des zuständigen Staatsanwaltes durchgeführt wird. Geregelt ist das Ermittlungsverfahren im ersten Teil des dritten Buchs des StPK, welches mit dem Titel „Vorverfahren“ überschrieben ist.[701]

Das Strafverfahren beginnt, wenn der Staatsanwalt die Strafverfolgung in Gang setzt, indem er die zuständigen Ermittlungsbeamten mit der Verfolgung der Straftat beauftragt. Diese müssen dann die notwendigen Ermittlungshandlungen durchführen, um das Beweismaterial zusammenzutragen und ggf. den Täter zu ermitteln oder festzunehmen.

Ziel dieser Untersuchung ist nach Art. 239 Abs. 1 StPK das Zusammentragen von Beweismitteln, um die Begehung einer bestimmten Straftat nachzuweisen und um zu entscheiden, ob jemand dafür vor Gericht einstehen muss.

Nach Art. 240 StPK kann die Untersuchung in jeder verhältnismäßigen Art und Weise und zu jeder Zeit, auch während der Nacht und an Sonntagen, durchgeführt werden.

Das Ermittlungsverfahren wird entweder vom Staatsanwalt selbst (Art. 31 Abs. 1 β) StPK) oder von einem Ermittlungsbeamten nach vorherigem schriftlichen Antrag und ausnahmsweise vom Ermittlungsrichter in den Fällen durchgeführt, in denen dies vom Gesetz bestimmt wird.[702]

In Art. 245 Abs. 1 StPK ist geregelt, dass das Ermittlungsverfahren summarisch ist.

Dies hat jedoch nicht die Bedeutung, dass diese Form der Untersuchung unvollständig durchgeführt werden darf, denn gem. Art. 251 StPK sind auch

701 Art. 267-274 StPK.
702 Art. 243 Abs. 1 StPK.

die Ermittlungsbeamten verpflichtet, alle notwendigen Untersuchungshandlungen für das Sammeln der Beweise und für die Sicherstellung der Spuren der Straftat durchzuführen, indem sie jedes Beweismittel benutzen dürfen.

Der summarische Charakter des Ermittlungsverfahrens unterstreicht jedoch die Wertung des Gesetzgebers, die Sammlung des Beweismaterials bei leichteren Delikten zu vereinfachen. Diese Wertung wird jedoch zu Recht als fehlerhaft angesehen, da es nicht von der Schwere des Deliktes abhängt, wie einfach die Sammlung des Beweismaterials ist.[703]

cc) Die (Haupt-)Untersuchung

Die Hauptuntersuchung wird nur vom Untersuchungsrichter nach vorherigem schriftlichem Antrag des Staatsanwalts durchgeführt. In diesem Antrag müssen die Straftat und die zugrunde liegende strafrechtlichen Vorschriften aufgeführt sein.[704] Der Staatsanwalt ist verpflichtet, die angeklagte Tat möglichst genau darzulegen, indem er sie gemäß ihren wesentlichen Merkmalen beschreibt.

Der Antrag kann gegenüber dem Untersuchungsrichter zum Zeitpunkt der ersten Anzeige oder der Kenntniserlangung an und während der Vorermittlungen gestellt werden.[705]

Die Pflicht zur Durchführung einer Hauptuntersuchung besteht bei Schwerverbrechen und im Falle des ergebnislosen Abschlusses des Ermittlungsverfahrens.[706]

dd) Die sog. polizeiliche Untersuchung

In den Fällen, in denen ein Straftäter auf frischer Tat betroffen wird oder Gefahr im Verzug besteht, sind die allgemeinen Untersuchungsbeamten verpflichtet, die notwendigen Ermittlungshandlungen, auch ohne vorhergehende Anordnung des Staatsanwaltes durchzuführen. Sie müssen ihn jedoch so schnell wie möglich darüber informieren und ohne Verzögerung ein Protokoll verfassen.[707] In diesen Fällen erfordert die Sachlage das unmittelbare

703 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 422.
704 Art. 246 Abs. 1 StPK.
705 Art. 246 Abs. 2 StPK.
706 Art. 246 Abs. 3 StPK.
707 Art. 243 Abs. 2 α) StPK.

Eingreifen der Polizei. Durch diese Tätigkeit der Untersuchungsbeamten wird jedoch die Strafverfolgung nicht in Gang gesetzt.[708]

Gefahr im Verzug besteht, wenn der Nachweis der Straftat oder die Entdeckung des Täters nicht oder nur schwer möglich sind und zudem die Spuren der Straftat beseitigt werden, Beweismittel verschwinden sollen, der Tod eines Zeugen oder des Beschuldigten droht, oder Zeugen bzw. der Beschuldigte zu einem entfernteren Ort oder ins Ausland reisen wollen.

Auf frischer Tat betroffen ist ein Täter dann, wenn er die Tat gerade begeht oder die Begehung in einem kurzen zeitlichen Abstand zum Eingreifen der Untersuchungsbeamten steht.[709]

Das Vorliegen eines solchen kurzen zeitlichen Abstandes wird bis 24 Uhr des Tages angenommen, der auf den Tag der Begehung der Straftat folgt.[710]

b) Ergebnis

Der grundlegende Akt, mit dem das Strafverfahren beginnt, ist die Einleitung der Strafverfolgung durch den Staatsanwalt.[711] Die Strafverfolgung wird dadurch in Gang gesetzt, dass der Staatsanwalt die Durchführung eines Ermittlungsverfahrens anordnet oder die Angelegenheit unmittelbar vor das zuständige Gericht bringt.

Die Strafverfolgung wird gem. Art. 27 Abs. 1 des Strafprozesskodexes vom zuständigen Staatsanwalt im Namen der Allgemeinheit durchgeführt. Es gilt also der Grundsatz der staatlichen Verfolgung der Straftaten oder der Grundsatz der öffentlichen Anklage. Aus Art. 36 StPK ergibt sich zudem, dass die Strafverfolgung von Amts wegen betrieben wird, wenn es sich nicht um die Fälle der Privatklage oder des Gesuchs handelt.

Nach Art. 43 StPK n.F. kann die Strafverfolgung bei Verbrechen sowie bei Vergehen, die vor der Dreirichter-Strafkammer verhandelt werden, nur dann aufgenommen werden, wenn zuvor eine preliminäre Untersuchung stattgefunden hat.

Die Durchführung einer preliminären Untersuchung ist jedoch dann entbehrlich, wenn Ermittlungshandlungen gem. Art. 243 Abs. 2 StPK (sog. polizeiliche Untersuchung bei Gefahr im Verzug) oder eine eidliche Verwaltungs-

708 Karras, Strafverfahrensrecht, S. 292.
709 Karakosta, Polizeirecht, S. 151.
710 Karakosta, Polizeirecht, S. 151.
711 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 298.

untersuchung durchgeführt wurden und sich bereits daraus hinreichende Anhaltspunkte für die Strafverfolgung ergeben haben.[712]

Die Einleitung des Strafverfahrens hängt also grundsätzlich von zwei Voraussetzungen ab. Zunächst muss der zuständige Staatsanwalt, der entweder höchstpersönlich oder durch eine Privatklage, einen Antrag, eine Ankündigung, eine Anzeige oder durch eine sonstige andere Benachrichtigung von der möglichen Durchführung einer strafbaren Handlung erfahren hat, diesbezüglich eine preliminäre Untersuchung durchgeführt haben, es sei denn diese war entbehrlich. Weiterhin muss der Staatsanwalt festgestellt haben, dass die Privatklage, der Antrag, die Ankündigung, die Anzeige oder die sonstige Mitteilung ihrem Inhalt nach nicht rechtlich unhaltbar, grundlos, sachlich unbegründet, offensichtlich falsch oder unzulässig war. Außer dem Staatsanwalt des zuständigen Strafgerichtes gibt es noch andere Organe, die die Strafverfolgung in Gang setzen können. Dazu gehören der Staatsanwalt des Militärgerichtes und der Jugendpfleger in Jugendstrafsachen

3. Konsequenzen für das OLAF-Verfahren

Bedeutsam für das OLAF-Verfahren sind die dargestellten Regelungen des Strafverfahrens unter verschiedenen Gesichtspunkten.

Erstens ergibt sich aus ihnen, dass OLAF bei Auftauchen des Verdachts der Begehung einer Straftat seine Untersuchungstätigkeit fortführen darf.

Dies kann damit begründet werden, dass bereits der Strafprozesskodex selbst die Fortführung von verwaltungsrechtlichen Untersuchungen bei Vorliegen eines strafrechtlichen Anfangsverdachts zulässt. So ergibt sich aus Art. 43 Abs. 1 StPK, dass durch eine vorgeschaltete verwaltungsrechtliche Untersuchung die ansonsten durchzuführende preliminäre Untersuchung entfallen kann, wenn sich aus ihr hinreichende Anhaltspunkte für die Strafverfolgung ergeben haben.

Zweitens ist den dargestellten Regelungen zu entnehmen, dass OLAF bei der Durchführung einer preliminären Untersuchung seine Untersuchungstätigkeit nicht einstellen muss. Zwar können bereits im Stadium der preliminären Untersuchung Ermittlungshandlungen durchgeführt werden[713] und es müssen bestimmte Beschuldigtenrechte (gem. Art. 96 ff. StPK) beachtet werden. Dies zeigt, dass es sich bei der preliminären Untersuchung nicht um

712 Art. 43 Abs. 1 StPK, Neuregelung durch das Gesetz Nr. 3160/2003 zur Straffung des Strafverfahrens, FEK A 165 v. 30.6.2003.

713 Papadamakis, Strafverfahren, S. 249.

ein verwaltungsrechtliches Verfahren handelt, sondern um ein Verfahren, welches der Strafverfolgung unmittelbar vorgelagert ist. Jedoch wird erst auf Grundlage der preliminären Untersuchung entschieden, ob das Strafverfahren eröffnet wird.

Wird bspw. durch die preliminäre Untersuchung erkannt, dass kein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt, würde es für OLAF eine erhebliche Behinderung bedeuten, seine Untersuchungstätigkeit während der Durchführung der preliminären Untersuchung ruhen zu lassen. Ergibt die preliminäre Untersuchung jedoch, dass es sich tatsächlich um strafrechtlich relevantes Verhalten handelt, so haben die OLAF-Kontrolleure ihre Untersuchungstätigkeit unverzüglich einzustellen.

Bei Einleitung eines Ermittlungsverfahrens oder einer Hauptuntersuchung hinsichtlich des von OLAF untersuchten Vorfalls muss das Amt seine Untersuchungstätigkeit einstellen.

Gleiches gilt bei der sog. polizeilichen Untersuchung, da auch sie nur bei strafrechtlich relevantem Verhalten durchgeführt wird.

Die Vorschriften über das die Strafverfolgung in Gang setzende Ermittlungsverfahren haben für das OLAF-Verfahren im Rahmen der Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 Bedeutung. So sind die mitgliedsstaatlichen Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, die im nationalen Recht vorgesehenen (auch strafprozessualen) Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, um Beweise zu sichern. Um welche es sich dabei konkret handelt, soll an anderer Stelle geklärt werden.[714]

III. Allgemeine Verfahrensgrundsätze des griechischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes

Auch im griechischen Recht gibt es bestimmte allgemeine, sich aus der Verfassung ergebende oder durch die Rechtsprechung des Staatsrates entwickelte Grundsätze, die den Verwaltungsunterworfenen vor Eingriffen der Verwaltung schützen.

Da diese Rechtsgrundsätze im Falle der Durchführung von Kontrollen in Griechenland auch von OLAF beachtet werden müssen, soll im Folgenden zunächst ein Überblick über die wichtigsten Grundsätze des griechischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht gegeben werden.

714 Siehe dazu: Dritter Teil, C. III.

1. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit bindet die Verwaltung an die gesetzlichen Regelungen und unterwirft sie der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er untersagt der Verwaltung alle Eingriffe, die nicht durch eine gesetzliche Regelung vorgesehen sind. Weiterhin darf die Verwaltung keine Maßnahmen treffen, die einem Gesetz widersprechen.

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit kommt in mehreren Vorschriften der griechischen Verfassung zum Ausdruck:

So müssend die drei Gewalten so ausgeübt werden, wie es die Verfassung vorschreibt.[715] Die persönliche Freiheit darf nur beschränkt werden, wenn und wie das Gesetz es vorschreibt.[716] Der Präsident der Republik kann weder die Anwendung eines Gesetzes verhindern noch jemanden von seiner Durchsetzung ausnehmen.[717] Der Präsident der Republik übt all diejenigen Befugnisse aus, die ihm eindeutig durch die Verfassung und die mit ihr übereinstimmenden Gesetze eingeräumt wurden.[718] Es kann keine Steuer ohne spezielles Gesetz erhoben oder eingezogen werden.[719] Die Regierung bestimmt und lenkt die allgemeine Politik des Landes gemäß den Vorgaben der Verfassung und der Gesetze.[720] Schließlich können die unrechtmäßigen Handlungen der Verwaltung durch die Gerichte aufgehoben werden.[721]

Die Unterordnung des Verwaltungshandelns unter das Gesetz ist jedoch nicht absolut. Durch die Berufung auf die Verteidigung des öffentlichen Interesses kann ausnahmsweise eine zeitweilige Abweichung von der Anwendung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erlaubt sein, wenn es die Natur der Sache erzwingt.[722] Eine solche Relativität des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung kommt bspw. im Kriegsfall, im Falle von Naturkatastrophen und inneren Unruhen zum Tragen.

Die Relativität des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bedeutet jedoch auch, dass die Verwaltung die Möglichkeit hat, Regelungen zu schaffen, in denen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten Rechnung getragen

715 Art. 1 Abs. 3 der griechischen Verfassung.
716 Art. 5 Abs. 3 der griechischen Verfassung.
717 Art. 43 Abs. 1 der griechischen Verfassung.
718 Art. 50 der griechischen Verfassung.
719 Art. 78 Abs. 1 der griechischen Verfassung.
720 Art. 82 Abs. 1 der griechischen Verfassung.
721 Art. 94 und 95 der griechischen Verfassung.
722 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 60.

wird, denn die Beachtung von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten ist auch in einem Rechtsstaat von Bedeutung.[723] Die Abgrenzung zum Polizeistaat ergibt sich jedoch daraus, dass diese Zweckmäßigkeitsentscheidungen einer richterlichen Kontrolle unterliegen.

2. Schutz des öffentlichen Interesses

Der Grundsatz des Schutzes des öffentlichen Interesses kommt ebenfalls in einigen Vorschriften der griechischen Verfassung zum Ausdruck.

So dienen die Beamten gem. Art. 103 Abs. 1 der griechischen Verfassung dem öffentlichen Interesse. Der Staat sorgt gem. Art. 106 Abs. 1 der Verfassung für den Schutz des öffentlichen Interesses. Das öffentliche Interesses muss jedoch konkretisiert werden, was bspw. in der Begründung eines Verwaltungsakts geschieht.

Die Rechtsprechung unterscheidet verschiedene Formen von öffentlichem Interesse. Dazu gehören das gemeinschaftliche, das finanzielle, das nationale, das allgemeine und das überwiegende öffentliche Interesse.

Dabei entspricht das allgemeine öffentliche Interesse dem einfachen öffentlichen Interesse und erlaubt Eingriffe von gewöhnlicher Intensität.[724]

Ist hingegen das überwiegende öffentliche Interesse betroffen, so sind Eingriffe von erheblicher Intensität gestattet.[725]

Die sachliche Bewertung des öffentlichen Interesses gehört zur Zuständigkeit der Gesetzgebungsorgane und der Verwaltung, nicht jedoch der Gerichte. Die Gerichte können lediglich die Überschreitung der Grenzen des öffentlichen Interesses kontrollieren.[726]

Der Grundsatz des Schutzes des öffentlichen Interesses hat verfassungsrechtlichen Status, denn er stellt ein grundsätzliches Kriterium für die Begrenzung der Ausübung von Rechten und die Erfüllung von Pflichten dar.[727]

3. Grundsatz des rechtzeitigen Handelns

Dieser Grundsatz beschreibt die Verpflichtung der Behörden, rechtzeitig zum Schutz des öffentlichen Interesses tätig zu werden, wenn das Gesetz

723 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 61.
724 StE 276/1986, 1097/1986.
725 StE 400/1986, 2234/1999.
726 StE 2289/1987, 643/1988.
727 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 64.

dies ausdrücklich vorschreibt und die Nichtdurchführung einer geschuldeten rechtmäßigen Handlung einen Unwirksamkeitsgrund wegen Untätigkeit des Verwaltungsorgans darstellt.[728]

4. Grundsatz der vorherigen Anhörung

Der Grundsatz der vorherigen Anhörung bedeutet, dass vor jedem Verwaltungshandeln oder Verwaltungsmittel, welches eine Person in ihren Rechten oder ihren Interessen beschwert, diese Person angehört werden muss. Dies ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2 der griechischen Verfassung.[729]

5. Grundsatz des guten Glaubens oder des Vertrauensschutzes

Dieser Grundsatz ist Ausfluss des Prinzips, dass die Verwaltungsorgane in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsunterworfenen mit der gebotenen Redlichkeit handeln müssen. Er ist damit ein Teil der verwaltungsrechtlichen Ethik und folgt aus der Verfassung,[730] ohne dass er sich jedoch aus dieser direkt ergibt und ohne dass er Rückhalt in dem Grundsatz des Rechtsstaates findet. Nach der früheren Rechtsprechung stand der Grundsatz des Vertrauensschutzes daher im Rang nicht über den Parlamentsgesetzen.[731]

In der Entwicklung der Rechtsprechung verfestigte sich jedoch die Ansicht, dass es sich wie beim Grundsatz der Rechtssicherheit auch beim Grundsatz des Vertrauensschutzes um einen verfassungsrechtlichen Grundsatz handelt, welcher im Rang über den Parlamentsgesetzen steht. Der Vertrauensschutzgrundsatz ist bereits in verschiedenen Rechtsgebieten ausdrücklich normiert. So sind die Verwaltungsorgane gem. Art. 42 Abs. 1 des griechischen Verwaltungsverfahrensgesetzes verpflichtet, nach den Grundsätzen des guten Glaubens und der guten Sitten zu handeln. Insbesondere im Steuerrecht spielt der Grundsatz des guten Glaubens eine große Rolle.[732]

Die Rechtsprechung des Staatsrates ist in Bezug auf die Frage, ob es sich bei dem Grundsatz des Vertrauensschutzes um einen Grundsatz mit Verfassungsstatus handelt, uneinheitlich.[733]

---

728 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 64.

729 Näher dazu unter: Dritter Teil, B. IV. 1.

730 StE 2261/1984.

731 StE 1526/1990, 1216/1992, 5116/1996.

732 Art. 38 Abs. 1, Gesetz Nr. 1473/1984.

733 Nach der zustimmenden Ansicht ergibt sich der in Rede stehende Grundsatz aus der Verfassung, so dass die Gesetze auf der Grundlage dieses Grundsatzes ausgelegt und angewendet werden müssen. StE 2261/1984, 2657/1987. Die ablehnende Ansicht

6. Begründungspflicht, Unschuldsvermutung, Grundsatz der Freiheitsvermutung

Der Grundsatz der rechtmäßigen Begründung der Verwaltungstätigkeit soll sicherstellen, dass eine nachträgliche Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit möglich ist.[734]

Die Unschuldsvermutung, nach welcher jemand so lange für unschuldig gehalten wird, wie seine Schuld nicht bewiesen ist, hat nicht nur im strafrechtlichen Bereich Geltungskraft, sondern ist auch im Verwaltungsrecht von Bedeutung, wenn es um verwaltungsrechtliche Sanktionen geht.[735]

Der Grundsatz der Freiheitsvermutung besagt, dass alle verwaltungsrechtlichen Eingriffe spezielle Fälle betreffen müssen (im Hinblick auf die Sache, den Ort oder die Zeit). Der Grundsatz, dass alles, was durch die Verfassung oder durch die Gesetze nicht verboten ist, erlaubt ist, gilt hier vor allem.[736] Der Grundsatz der Freiheitsvermutung ergibt sich direkt aus Art. 5 Abs. 3 β) der griechischen Verfassung, wonach die Freiheit nur dann und nur in der Art und Weise eingeschränkt werden kann, wenn und wie das Gesetz es anordnet.

Eine spezielle Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips stellt der Grundsatz der Rechtssicherheit dar. Dieser Grundsatz gilt sowohl gegenüber den Organen der Verwaltung als auch gegenüber dem Gesetzgeber und bezieht sich auf die Gewährleistung von stabilen verwaltungsrechtlichen Verhältnissen.[737]

7. Der Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit

Der staatliche Eingriff darf die Verfassungsrechte und allgemein die Freiheit des Einzelnen nur in einem Umfang einschränken, in welchem das öffentliche Interesse es erfordert.[738]

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass die Art und Intensität des staatlichen Eingriffs als Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks

---

glaubt, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes sich nicht unmittelbar aus der Verfassung ergibt und auch keinen Rückhalt in dem Grundsatz des Rechtsstaates findet. StE 5057/1987, 2753/1988.

734 Siehe dazu genauer: Dritter Teil, B. VI. 2. b) bb) ccc) (1).

735 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 68.

736 StE 3250/1998.

737 StE 2674/1990, 1216/1992.

738 StE 2829/1993, 1917/1998.

zu diesem im Verhältnis stehen müssen.[739] Anerkannt ist im griechischen Verwaltungsrecht weiterhin der Grundsatz des mildesten Mittels, welcher besagt, dass die Verwaltung gehalten ist, von mehreren gleich wirksamen Mitteln, das mildeste Mittel zu wählen.[740]

8. Schutz der Wohnung vor verwaltungsrechtlichen Eingriffen

Der Schutz der Wohnung wird durch Art. 9 Abs. 1 der griechischen Verfassung gewährleistet.

Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung bedeutet zunächst, dass der Eintritt und das Verbleiben in der Wohnung durch die Verwaltungsorgane, ohne das Wissen oder Wollen des Wohnungsinhabers verboten sind. Art. 9 schützt das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung also nur vor Eingriffen des Staates, nicht aber vor Eingriffen Privater.

Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung wird auch dann verletzt, wenn die Verwaltung den Wohnungsinhaber, in welcher Form auch immer, daran hindert, seine Wohnung zu betreten. Die Hinderung am Verlassen der Wohnung bedeutet hingegen eine Verletzung der persönlichen Freiheit.

Andere Eingriffe in die Wohnung, die nicht das körperliche Betreten oder Verlassen der Wohnung betreffen, sind nicht vom Schutzbereich der Vorschrift erfasst.

Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung besteht jedoch nicht unbegrenzt.

So ist bspw. eine Hausdurchsuchung dann zulässig und rechtmäßig, wenn sie gemäß den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung durchgeführt wird. Danach muss sie durch ein Gesetz vorgesehen sein und darf nur so durchgeführt werden, wie dieses Gesetz es vorschreibt. Außerdem muss sie immer in der Anwesenheit eines Vertreters der gerichtlichen Gewalt vorgenommen werden.

Als Hausdurchsuchung wird dabei das Suchen von Personen oder Sachen in einer Wohnung in der Bedeutung des Art. 9 der Verfassung durch Organe der Exekutiven bezeichnet, welches ohne die Einwilligung des Bewohners vorgenommen wird.[741]

739 StE 1340/1982, 1917/1998, 2245/1999.
740 StE 4373/1995, 822/1996, 1597/1997.
741 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 521.

Die Hausdurchsuchung spielt vor allem im Strafprozessrecht eine Rolle, sie ist aber auch in anderen Rechtsgebieten, wie bspw. dem Kartellrecht und dem Recht zur Einziehung von öffentlichen Mitteln vorgesehen.[742] Die Zulässigkeit von solchen verwaltungsrechtlichen Durchsuchungen soll später untersucht werden.[743]

Die Hausdurchsuchung muss zudem immer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.[744] Wenn der Zweck des Gesetzes also auch mit milderen Mitteln als der Hausdurchsuchung verfolgt werden kann oder wenn die Hausdurchsuchung nicht zur Erreichung des rechtmäßigen Ziels tauglich ist, so ist ihre Durchführung rechtswidrig.[745]

Bei dem Gerichtsvertreter, der an der strafprozessualen Hausdurchsuchung teilnehmen muss, handelt es sich um den Untersuchungsrichter, den Staatsanwalt, den Polizeirichter oder den Richter.

Die Zulässigkeit von anderen Beschränkungen des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung, die weniger einschneidend sind als die strafprozessuale Hausdurchsuchung, aber gleichwohl notwendig sind, um die Befolgung von Gesetzen zu kontrollieren, sind nicht von der Verfassung geregelt worden.[746] Bei ihrer Durchführung muss daher auch kein Vertreter des Gerichts anwesend sein.[747] Es handelt sich dabei um die Kontrollen und Inspektionen, welche den Bewohner verpflichten, Zutritt zu seiner Wohnung zu gewähren, damit eine Gesundheits-, Arbeits-, Wirtschafts-, Berufs- oder Steuerkontrolle durchgeführt werden kann. Zwar ist die Durchführung von solchen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen von der Verfassung nicht verboten. Es müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen vorliegen, um sie durchzuführen:

Sie dürfen nicht selbstständig von der Verwaltung durchgeführt werden, sondern müssen in einem Gesetz vorgesehen und klar dort geregelt sein.[748] Das Gesetz muss regeln, wann, wie und zu welchem Zweck sie vorgenommen werden dürfen. Weiterhin müssen sie in allgemeiner und objektiver Form geregelt worden sein.[749] Schließlich unterliegen auch sie dem Grund-

742 Art. 253 StPK, Art. 26 Abs. 1 γ) Gesetz Nr. 703/1977 (Kartellrecht), Art. 11 Abs. 1 KEDE (Gesetz zur Einziehung öffentlicher Einnahmen).
743 Siehe dazu: Dritter Teil, B. VI. 2. b) bb) aaa) (4).
744 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 523.
745 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 523.
746 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 527.
747 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 527.
748 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 527.
749 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 527.

satz der Verhältnismäßigkeit: Sie sind also nur dann zulässig, wenn die Maßnahmen, die bei ihrer Anberaumung und Durchführung getroffen werden, notwendig sind und in angemessener Beziehung zum angestrebten Zweck stehen.[750]

9. Unverletzlichkeit der privaten und familiären Sphäre

Gem. Art. 9 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung ist das private und familiäre Leben des Menschen geschützt. Der Schutz der privaten und familiären Sphäre geht weiter als die Unverletzlichkeit der Wohnung, denn er beschränkt sich nicht auf das Verbot des Zutritts zur Wohnung, sondern verbietet auch andere Eingriffe, wie bspw. die optische oder akustische Überwachung. Die private Sphäre bezeichnet im Gegensatz zur öffentlichen Sphäre den privaten Lebensbereich des Menschen, seiner Familie und den engen Kreis seiner Freunde und Bekannten.[751] Träger dieses Rechts sind ausschließlich natürliche Personen. Es handelt sich dabei um ein Menschenrecht.[752]

Die Vorschrift schützt die Privatperson gegen die Eingriffe der staatlichen Macht. Eingriffe durch Privatpersonen werden hingegen durch das Zivil- und Strafrecht verboten.

Art. 9 sieht keinerlei Einschränkung der Unverletzlichkeit des privaten und familiären Lebens vor.

10. Geltung für OLAF

Die oben dargestellten Grundsätze unterscheiden sich, wenn man die Unschuldsvermutung, das Anhörungsrecht, die Begründungspflicht und den Schutz der Wohnung, auf welche später genauer eingegangen werden, außer Betracht lässt, nicht vom Schutzstandard der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze. Mithin gilt hier das griechische Recht. OLAF muss die sich aus der griechischen Verfassung ergebenden Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des rechtzeitigen Handelns, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Unverletzlichkeit der Privatsphäre bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Griechenland beachten.

750 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 527.
751 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 499.
752 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 508.

IV. Das verwaltungsrechtliche Beweisverfahren und seine Beschränkungen

Nachdem nun ein allgemeiner Überblick über das Verwaltungsrecht, die Grenze zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und Strafverfahrensrecht sowie die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungs- und Verfassungsrecht gegeben wurde, ist im Folgenden zu untersuchen, wie sich ein Kontrollverfahren nach dem griechischen Recht gestaltet.

Bevor dabei auf die speziellen Kontrollverfahren, die in Griechenland im Hinblick auf die verschiedenen finanziellen Bereiche der Gemeinschaft durchgeführt werden, eingegangen werden soll, ist zunächst zu untersuchen, ob es Grundsätze gibt, die bei all diesen Verfahren zu beachten sind.

Sowohl die OLAF-Kontrollen, als auch die nach griechischen Recht durchzuführenden Kontrollen haben u.a. das Ziel, Beweismaterial zu sammeln, um in einem verwaltungsrechtlichen Sanktionsverfahren oder Strafverfahren möglicherweise begangene Unregelmäßigkeiten und Betrügereien nachweisen zu können.

Im Folgenden soll ein allgemeiner Überblick über den Verfahrensabschnitt des griechischen Verwaltungsrechts gegeben werden, welcher zur Sammlung des dem nachfolgenden Verwaltungshandeln (z.B. der Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion in Form eines Bußgeldes) zugrunde liegenden Tatsachenmaterials dient. Es kann dabei vom verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren gesprochen werden.

Im griechischen Verwaltungsverfahrensgesetz gibt es keine Vorschriften, die die Sammlung von Tatsachenmaterial durch die Verwaltung regeln.[753] Dieses Fehlen von allgemeinen Regelungen hat zur Folge, dass entweder je nach Fall einschlägige Spezialvorschriften eingreifen, oder in dem Fall, dass solche Regelungen nicht bestehen oder durch sie keine umfassenden Regelungen getroffen werden, diese Materie durch Lösungen der Rechtsprechung oder durch wissenschaftliche Ansichten, welche sich auf die Grundsätze des Zivilprozessrechts, des Verwaltungsprozessrechts und des Strafprozessrechts stützen, geregelt wird.[754]

Insbesondere die Regelungen und Grundsätze des Strafprozessrechts bezüglich des Beweisverfahrens können für das verwaltungsrechtliche Beweisver-

753 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 559.
754 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 559.

fahren herangezogen werden, wenn sie mit dem Zweck des Verwaltungsrechts im Einklang stehen.

Von besonderer Bedeutung auf diesem Gebiet ist die Entscheidung des Staatsrates StE 605/1985, nach welcher die Verwaltung in den Fällen, in denen vom Gesetz kein typisches Verfahren vorgegeben ist, im Hinblick auf die Sammlung, die Mittel und die Bewertung der Beweise, die für den Erlass eines Verwaltungsaktes von Bedeutung sind, ein Ermessensspielraum zusteht.

Sind also in einem bestimmten Fall keine Verfahrensvorschriften vorgesehen, welche die Sammlung des Tatsachenmaterials regeln, kann die Verwaltung nach freiem Ermessen entscheiden, wie sie vorgehen will. Allerdings muss sie dieses Ermessen rechtmäßig ausüben.

Die Verwaltung hat sich also auch bei der Sammlung von Tatsachenmaterial an bestimmte Vorgaben zu halten, so dass ihr Ermessen entsprechend eingeschränkt ist. Diese Vorgaben sollen im Folgenden herausgearbeitet werden.

Die Grundsätze für das Beweisverfahren, können folgendermaßen ermittelt werden:

Neben den Regelungen des Verwaltungsprozessrechtes und des Strafprozessrechtes gibt es Spezialregelungen, nach denen Beweise gesammelt und verwertet werden dürfen und die sich auf bestimmte Kategorien von Verwaltungsakten beziehen. Dazu gehören bspw. die Vorschriften des Disziplinarrechts nach Art. 129 des Beamtengesetzes oder die Vorschriften des Art. 72 Abs. 4 und 82 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes. Diese Vorschriften können als Wegweiser für das Verfahren in den Kategorien benutzt werden, für die es keine speziellen Regelungen gibt, es sei denn, dass klar zum Ausdruck kommt, dass sie dafür unanwendbar sind.

Die Beweise betreffen zunächst nur die tatsächlichen Umstände und vor allem solche Umstände, die die tatsächliche Grundlage der Begründung eines Verwaltungsaktes betreffen, die also laut Art. 144 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex[755] „wesentlichen Einfluss“ auf die Entscheidung ausüben. Die Begründung des Verwaltungsaktes setzt also ein Beweisverfahren voraus.[756]

Grundsätzliche auch im Beweisverfahren zu beachtende Rechte sind das Recht auf Anhörung des Verwaltungsunterworfenen nach Art. 20 Abs. 2 der

755 Kodikas Dioikitikis Dikonomias (im Folgenden VPK).
756 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 560.

griechischen Verfassung und die Verpflichtung der Behörde, den Verwaltungsakt zu begründen.

Im Folgenden sollen zunächst die allgemeinen Grundsätze und Beschränkungen des verwaltungsrechtlichen Beweisverfahrens dargestellt werden (1). Anschließend soll näher auf die Beweismittel eingegangen werden, die der Verwaltung zur Verfügung stehen (2).

1. Grundsätze und Beschränkungen des Beweisverfahrens

Dem verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren liegen verschiedene Grundsätze zugrunde, die von der Verwaltung bei der Beweisfindung nur dann nicht beachtet werden müssen, wenn das Beweisverfahren durch ein Gesetz ausdrücklich anders geregelt ist.

a) Grundsätze

Zu nennen ist zunächst der Grundsatz der von Amts wegen durchzuführenden Beweisfindung (Untersuchungsgrundsatz). Der Untersuchungsgrundsatz besagt, dass die Verwaltungsbehörde für die Sammlung des Tatsachenmaterials, welches die tatsächliche Grundlage der Verwaltungshandlung bildet, zuständig ist.[757]

Zu beachten ist auch der Grundsatz der Unmittelbarkeit, nach dem dasjenige Organ die Beweise ermittelt, welches auch den Verwaltungsakt erlässt.[758]

Zudem gilt der Grundsatz der freien Auswahl des Beweismittels, wenn das Gesetz dazu nichts anderes regelt sowie der Grundsatz der freien Bewertung der Beweise.[759]

Der Grundsatz der Gleichheit der Verwaltungsunterworfenen gegenüber der Verwaltung kommt dann zum Tragen, wenn es in der zu entscheidenden Sache mehrere Betroffene gibt. Der Grundsatz der gegenseitigen Anhörung gilt sowohl zwischen der Behörde und dem Betroffenen als auch zwischen mehreren Betroffenen.[760]

Die genannten Grundsätze ergeben sich aus Art. 4 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2 der Verfassung, in welchen das Recht auf Gleichheit und das Anhörungsrecht niedergelegt sind.

757 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 561.
758 StE 3033/1985.
759 StE 605/1985.
760 Siehe dazu in diesem Teil: B. IV. 1. b) ff).

Im verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren besteht zudem das Recht des Betroffenen auf Zugang zu verwaltungsrechtlichen Daten, denn nur durch die rechtzeitige Kenntnisnahme dieser Daten können Beweise oder Gegenbeweise vorgenommen werden.[761]

Ebenfalls aus den Art. 4 Abs. 1 und 20 Abs. 2 der Verfassung ergibt sich der Grundsatz der Gemeinsamkeit der Beweismittel, der dann anwendbar ist, wenn es bei der zur Entscheidung stehenden Sache mehrere Betroffene gibt. Er besagt, dass die Heranziehung eines Beweismittel von der Verwaltung unabhängig davon vorgenommen werden kann, durch welchen der Betroffenen es in das Verfahren eingeführt wurde.[762]

b) Beschränkungen, Verteidigungsrechte

Das Fehlen von Vorschriften über das Beweisverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz kann jedoch nicht bedeuten, dass es keinerlei Beschränkungen des Beweisverfahrens gibt.

Hier gilt, dass die zwischen der Behörde und dem Betroffenen bestehenden verwaltungsrechtlichen Beziehungen insbesondere dann auch von den Grundsätzen des Verwaltungsprozessrechts und des Strafprozessrechts geprägt werden, wenn das Verwaltungsverfahren die Verhängung von Sanktionen zum Ziel hat, bzw. mögliche Folge des Verwaltungsverfahrens die Verhängung von Sanktionen ist.[763]

Im Verwaltungsverfahrensrecht hat der Betroffene bestimmte Rechte, um sich gegenüber den Verwaltungsbehörden zu verteidigen. Diese Verteidigungsrechte schränken die Befugnisse des Verwaltungsorgans gegenüber dem Betroffenen ein.

aa) Zeugnisverweigerungsrechte bei Verwandtschaftsbeziehungen

So legt der Verwaltungsprozesskodex fest, dass Angehörige oder verschwägerte Verwandte der Haupt- oder Seitenlinie bis zum dritten Grad, Ehepartner, auch wenn die Ehe bereits geschieden wurde, sowie Verlobte nicht als Zeugen vernommen werden dürfen.[764]

Der Verwaltungsprozesskodex regelt weiterhin, dass Ehepartner und Angehörige sowie verschwägerte Verwandte des Beschuldigten bis zum zweiten

761 Siehe dazu in diesem Teil: B. IV. 1. b) gg)
762 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 562.
763 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 562.
764 Art. 183 Abs. 1 γ) VPK.

Grad das Recht haben, ihre Aussage zu verweigern.[765] Schließlich geht aus Art. 212 StPK hervor, dass bestimmte Berufsgruppen aufgrund des Berufsgeheimnisses berechtigt sind, im Untersuchungsverfahren hinsichtlich ihrer Mandanten die Aussage zu verweigern.[766]

Da der Betroffene sich im verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren in einer mit dem Untersuchungsverfahren vergleichbaren Position befindet, müssen diese Regelungen analog auch für dieses Verfahren gelten.

bb) Geständnis und Auskunftsverweigerungsrechte des Betroffenen

Nach dem Verwaltungsprozesskodex wird das Geständnis des Betroffenen frei bewertet und kann aufgrund eines wesentlichen tatsächlichen Irrtums zurückgenommen werden.[767]

Außerdem ist der Beschuldigte nach dem Strafprozesskodex nicht dazu verpflichtet, Tatsachen preiszugeben, aus denen sich seine Schuld in Bezug auf eine strafbare Handlung ergeben könnte.[768]

Auch wenn die Gefahr bestünde, dass sich der Betroffene durch die Preisgabe von Informationen gegenüber der Verwaltungsbehörde selbst hinsichtlich einer Straftat belasten könnte, ist dem Betroffenen ein Auskunftsverweigerungsrecht zuzugestehen.

Gleiches muss dann gelten, wenn die Gefahr besteht, dass der Verwaltungsunterworfene im Rahmen des Verwaltungsverfahrens die Begehung einer Regelwidrigkeit, die eine Verwaltungssanktion nach sich zieht, zugeben müsste. Die Anerkennung eines solchen Rechts auf Auskunftsverweigerung, welches die Preisgabe von Informationen, die Abgabe von Erklärungen sowie die Vorlage von Dokumenten umfasst, lässt sich von den verfassungsmäßigen Rechten auf Menschenwürde und auf persönliche Freiheit ableiten.[769] Folglich ist bspw. der von einer Kontrolle Betroffene berechtigt, gegenüber den Verwaltungskontrolleuren die Auskunft zu verweigern, wenn die Möglichkeit besteht, dass er sich in die Gefahr der Strafverfolgung begeben würde.[770]

765 Gleiches regelt auch Art. 222 α) StPK.
766 Zum Berufsgeheimnis bei Rechtsanwälten siehe: Dritter Teil, B. V. 2.
767 Art. 171 Abs. 4, 177, 148 VPK.
768 Art. 223 Abs. 4 StPK.
769 Kypraiou, Kontrolltätigkeit im Steuerrecht, S. 149.
770 Kypraiou, Kontrolltätigkeit im Steuerrecht, S. 149.

cc) Allgemeine Haftungsbeziehungen

Zudem wurde eine neue Vorschrift in den Strafprozesskodex eingefügt, nach welcher alleine die Zeugenaussage oder die Verteidigung eines Menschen, der Mitbeschuldigter der gleichen strafbaren Handlung ist, nicht für die Verurteilung des Angeklagten ausreicht.[771] Diese Regelung wirkt analog auch im verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren.

dd) Die Unschuldsvermutung

Die Unschuldsvermutung, die besagt, dass niemand verurteilt werden kann, solange nicht seine Schuld bewiesen ist, gilt nicht nur im Strafrecht, sondern sinngemäß auch im Verwaltungsrecht.[772] So können auch im Verwaltungsrecht nur dann Sanktionen verhängt werden, wenn die Voraussetzungen, die dafür vorliegen müssen, bewiesen sind.

ee) Geltung der o.g. Regelungen für das OLAF-Verfahren

Die o.g. Rechte, also das Zeugnisverweigerungsrecht der Angehörigen und bestimmter Berufsgruppen, das Auskunftsverweigerungsrecht des Betroffenen sowie die Unschuldsvermutung müssen auch im Kontrollverfahren des OLAF nach der VO Nr. 2185/96 beachtet werden.

Da diese Grundsätze im griechischen Recht jedoch nur aus Grundsätzen des Strafprozessrechtes und des Verwaltungsprozessrechtes abgeleitet werden und überdies in ihrem Standard dem des Europarechts vergleichbar sind, gelten für die OLAF-Kontrollen in erster Linie die europarechtlichen Grundsätze, die auf eine lange Rechtsprechungstradition zurückblicken können.

ff) Das Anhörungsrecht

Das Recht der vorherigen Anhörung besteht gem. Art. 20 Abs. 2 der Verfassung bei jeder verwaltungsrechtlichen Handlung oder jeder verwaltungsrechtlichen Maßnahme, welche sich belastend auf die Rechte und Interessen des Interessenträgers auswirkt.

Da das Anhörungsrecht also Grundrechtsqualität besitzt, bedarf es auch keiner ausdrücklichen einfachgesetzlichen Verankerung.[773]

771 Art. 211 α) StPK.
772 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 562.
773 StE 657, 2078/1976, 4421/1984.

aaa) Voraussetzungen

Träger des Rechtes auf Anhörung ist jede natürliche oder juristische Person, die durch die verwaltungsrechtliche Aktivität in ihren Rechten oder Interessen belastet wird.[774] Dabei muss sich die Belastung aus einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme ergeben. Weiterhin muss die verwaltungsrechtliche Handlung das Ergebnis der Ausübung von Ermessen sein.[775]

Die Anhörung setzt die vorherige tatsächliche Unterrichtung des Betroffenen voraus, damit dieser sich vor der Anhörung über die Ansichten der Behörde informieren kann.

Sie muss vor der Durchführung der Verwaltungshandlung vorgenommen worden sein. In dem Fall, dass die Verwaltungsbehörde den Betroffenen nicht zur Anhörung eingeladen hat oder ihm nicht erlaubt hat, sein Recht wahrzunehmen, ist die Verwaltungshandlung rechtswidrig. Der Schutzbereich des Art. 20 Abs. 2 der Verfassung umfasst auch das Recht des Verwaltungsunterworfenen, bei der Anhörung einen Rechtsanwalt hinzuzuziehen.[776]

bbb) Das Anhörungsrecht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz

Gem. Art. 6 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind die Verwaltungsbehörden verpflichtet, vor jeder Maßnahme zu Lasten der Rechte oder der Interessen einer bestimmten Person geht, diese dazu aufzufordern, ihre Ansichten in dieser Angelegenheit schriftlich oder mündlich darzulegen. Die Einladung zur Anhörung muss dabei schriftlich erfolgen und den Zeitpunkt und Ort der Anhörung, jedoch nicht die Maßnahme bezeichnen, zu der angehört werden soll.

Die Einladung muss dem Betroffenen mindestens fünf Tage vor der Anhörung bekannt gegeben werden. Der Betroffene hat das Recht, von dem die Angelegenheit betreffenden Beweismaterial Kenntnis zu nehmen und den Gegenbeweis zu führen. Dieses Verfahren sowie die Berücksichtigung der Ansichten des Betroffenen müssen sich aus der Begründung des Verwaltungsaktes ergeben. Der Verwaltungsakt muss in angemessener Zeit nach der Anhörung erlassen werden.[777]

774 StE 5351/1987, 3294/1988.
775 StE 3012/1986, 1506/1989.
776 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 545.
777 Art. 6 Abs. 2 Gesetz Nr. 2690/1999.

Wenn die unmittelbare Durchführung der Maßnahme für die Abwendung von Gefahr oder aufgrund eines gebotenen öffentlichen Interesses nötig ist, erfolgt die Regelung ausnahmsweise ohne die Anhörung des Betroffenen. Jedoch ist die Verwaltungsbehörde verpflichtet, den Betroffenen innerhalb von 15 Tagen zu laden, damit er seine Ansicht gemäß den obigen Vorschriften kundtun kann. Wenn die Frist ohne Anhörung des Betroffenen abläuft, weil die Behörde untätig geblieben ist, verliert die Maßnahme automatisch und ohne zusätzliche Handlung ihre Wirkung.[778] Dies gilt auch dann, wenn die dem Verwaltungsakt zugrundeliegenden Regelungen die Möglichkeit der Klageerhebung vorsehen.[779]

ccc) Ausnahmen

In der umfangreichen Rechtsprechung des Staatsrates sind jedoch eine Reihe von Ausnahmen anerkannt.

Da die Verfassung von verwaltungsrechtlichen Handlungen spricht, ist die Anhörung zunächst beim Erlass von Rechtsnormen entbehrlich, soweit gesetzlich nichts anderes geregelt ist.

Wenn eine gleichwertige Unterrichtung des Betroffenen durch die Verwaltungsbehörde gewährleistet ist, ist eine Anhörung ebenfalls entbehrlich.[780] Eine Anhörung ist auch dann entbehrlich, wenn eine rechtswidrige Verwaltungshandlung von der Verwaltungsbehörde zurückgenommen wird.[781] Weitere Fälle der Entbehrlichkeit der Anhörung liegen vor, wenn es ein übergeordnetes rechtliches Interesse dafür gibt,[782] wenn es um eine Maßnahme des Verwaltungszwangs oder allgemein um die materielle Durchsetzung einer Verwaltungshandlung geht.[783] Darüber hinaus ist eine Anhörung bei gebundenem Verwaltungshandeln[784] sowie dann entbehrlich, wenn die Verwaltungshandlung auf Kriterien gestützt werden kann, die ihrer Natur nach objektiv sind.[785]

Diese Ausnahmen des Anhörungsrechts ergeben sich aus der Kollision des öffentlichen Interesses mit dem Interesse des Einzelnen. Eine solche Kolli-

778 Art. 6 Abs. 3 Gesetz Nr. 2690/1999.
779 Art. 6 Abs. 4 Gesetz Nr. 2690/1999.
780 StE 4265/1986, 753/1991.
781 StE 3188/1975.
782 Z.B. StE 2071/1975.
783 StE 1335/1980.
784 StE 565/1981, 952; StE 1600/1990.
785 StE 2403/1997, 1062/1998.

sionsgefahr besteht insbesondere dann, wenn durch die Anhörung dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben würde, sich der verwaltungsrechtlichen Maßnahme zu entziehen, bzw. den durch die Maßnahme angestrebten Zweck zu vereiteln.[786]

Die Vereitelungsgefahr ist insbesondere bei solchen Maßnahmen evident, die Kontrollcharakter haben. Es ist daher anerkannt, dass bei Kontrollen, Nachprüfungen, häuslichen Durchsuchungen und ähnlichen Maßnahmen kein Recht auf Anhörung besteht, weil für den Erfolg dieser Handlung das Überraschungsmoment von großer Bedeutung ist.[787] Eine Anhörung ist daher auch dann entbehrlich, wenn eine verwaltungsrechtliche Kontrolle durchgeführt wird.[788]

ddd) Geltung für OLAF

Da die von OLAF durchgeführten verwaltungsrechtlichen Kontrollen und Untersuchungen für den Wirtschaftsteilnehmer belastend wirken, müssten die OLAF-Kontrolleure nach dem griechischen Recht die Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 der Verfassung sowie des Art. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes beachten. Grundsätzlich wäre der Wirtschaftsteilnehmer also fünf volle Tage vor der Anhörung zu laden und die Anhörung müsste vor der Durchführung der Kontrolle stattfinden.

Allerdings stellt ein solcher Fall eine Ausnahme vom grundsätzlich gegebenen Anhörungsrecht dar, da durch die vorherige Bekanntgabe der Kontrolle ihr Zweck vereitelt werden könnte. Nach dem griechischen Recht müsste der Wirtschaftsbeteiligte also vor der Durchführung der Kontrolle nicht angehört werden.

Etwas anderes gilt jedoch, wenn aufgrund der Kontrollergebnisse Sanktionen erlassen werden. Vor dem Erlass dieses belastenden Aktes ist der Betroffene grundsätzlich unter Anwendung des oben beschriebenen Verfahrens anzuhören.

Fraglich ist, ob ein Anhörungsrecht zu Gunsten des Betroffenen auch vor dem Verfassen des Untersuchungsberichts besteht.

Grundsätzlich handelt es sich auch bei der Erstellung des Untersuchungsberichts um eine Maßnahme, die zu Lasten der Rechte oder der Interessen ei-

786 Lazaratos, Das Anhörungsrecht, S. 573.
787 Lazaratos, Das Anhörungsrecht, S. 573.
788 StE 2250/1985.

ner bestimmten Person geht, wenn der Kontrollbericht für den Betroffenen negative Konsequenzen hat. Der Betroffene ist demnach in dem Fall der Feststellung von Unregelmäßigkeiten dazu aufzufordern, seine Ansichten in dieser Angelegenheit schriftlich oder mündlich darzulegen. In der Praxis werden die Anmerkungen des Betroffenen oftmals vom Kontrolleur direkt vor Ort zur Kenntnis genommen und gegebenenfalls von diesem schriftlich fixiert, so dass eine nochmalige Anhörung entbehrlich ist.

Das griechische Recht sieht folglich im Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht weder höhere, noch niedrigere Standards vor. Das OLAF muss somit also die griechischen Vorgaben, so wie sie sich aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz und aus der Verfassung ergeben, beachten.

gg) Der Zugang zu verwaltungsrechtlichen Dokumenten

Der Zugang zu verwaltungsrechtlichen Unterlagen und sonstigen Daten durch den Betroffenen ist in Art. 16 des Gesetzes Nr. 1599/1986 und Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes[789] ausdrücklich geregelt.

Beide Normen entsprechen sich weitgehend. Vorrangig gilt jedoch das Verwaltungsverfahrensgesetz. Ist dies allerdings nicht anwendbar, gilt weiterhin die Rechtslage vor Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

aaa) Voraussetzungen und Verfahren zur Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten

Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1599/1986 und Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sehen ein Recht auf Zugang zu verwaltungsrechtlichen Unterlagen und Daten vor, welches unabhängig von einem rechtmäßigen persönlichen Interesse des Antragstellers ausgeübt werden kann. Sie legen fest, dass jeder Bürger das Recht hat, Kenntnis über Verwaltungsdokumente zu erlangen, wenn er zuvor einen schriftlichen Antrag gestellt hat. Allerdings muss es sich bei dem Antragsteller um einen griechischen Staatsbürger handeln. Das Gesetz erkennt jedoch durch Art. 24 Abs. 1 eine Gleichstellung von Ausländern an.

Das Recht kann sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts ausgeübt werden. Weiterhin kann

789 Gesetz Nr. 2690/1999.

es auch von Personeneinheiten ausgeübt werden. Unter diesen Begriff fallen auch solche Vereinigungen, die keine eingetragenen Vereine sind.[790]

Mit dem Gesetz wurde also ein Popularanspruch in das Verwaltungsverfahren eingefügt.

Als Korrektiv gegen die missbräuchliche Ausübung dieses Rechts eignet sich Art. 25 Abs. 3 der Verfassung, nach welchem „der missbräuchliche Gebrauch von Rechten (...) verboten" ist. Der Antrag des Bürgers wird gegenüber der zuständigen Behörde abgegeben. Zuständig ist dabei diejenige Behörde, bei der die begehrten Daten gespeichert werden.[791] Der Begriff der Behörde wird vorliegend im materiellen und nicht im organisatorischen Sinne verstanden, so dass die Verpflichtung zur Ermöglichung der Kenntnisnahme nicht nur die eigentlichen Behörden trifft, sondern auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, staatliche Unternehmen und andere staatliche Organisationen, die in einer Rechtsform des Privatrechts organisiert sind.

Wenn der Antrag gegenüber einer unzuständigen Behörde abgegeben wird, dann ist diese verpflichtet, ihn an die zuständige Behörde weiterzuleiten und den Antragsteller davon in Kenntnis zu setzen.[792] Die Verpflichtung, den Zugang zu Dokumenten zu ermöglichen, erstreckt sich gem. Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 1599/1986 jedoch nicht auf die Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Als verwaltungsrechtliche Schriftstücke, auf welche sich das Recht auf Zugang bezieht, werden gem. Art. 16 Abs. 1 Gesetz Nr. 1599/1986, bzw. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, alle Schriftstücke bezeichnet, die von den Organen des Staates verfasst wurden, wobei es sich insbesondere um Protokolle, Studien, Formblätter, statistische Angaben, Rundschreiben, Leitfäden, Darstellungen der Verwaltung, Gutachten und Entscheidungen handeln kann.

Nach dem Einleitungsprotokoll zum Verwaltungsverfahrensgesetz bezieht sich das Recht auf Zugang zu Dokumenten nicht nur auf Schriftstücke im eigentlichen Sinne, sondern auch auf sonstige Objekte, die sich in Verwaltungsarchiven befinden, wobei das Gesetz unter den Begriff des Schrift-

790 Art. 12 Abs. 1, 3 Gesetz Nr. 1599/1986.
791 Art. 16 Abs. 2 Gesetz Nr. 1599/1986.
792 Art. 16, 12 Abs. 5 Gesetz Nr. 1599/1986.

stücks auch fotografische und filmische Wiedergaben, Tonaufnahmen und sonstige technische Wiedergaben fasst.

Ein Zugangsrecht besteht jedoch nur dann, wenn das Verfahren des Erlasses der Verwaltungsentscheidung beendet oder zumindest die Ausarbeitungs- bzw. Planungsphase überschritten wurde.

Weiterhin hat der Verwaltungsunterworfene auch dann das Recht, Kenntnis vom Inhalt eines verwaltungsrechtlichen Schriftstücks zu erlangen, wenn dadurch das Privatgeheimnis, das Arztgeheimnis oder das Geschäftsgeheimnis betroffen wird, sofern dies nur die Person betrifft, die Kenntnisnahme beantragt hat.[793]

In Art. 16 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1599/1986 bzw. Art. 5 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind die Fälle aufgeführt, in denen die Behörden ausnahmsweise einen Antrag auf Zugang ablehnen dürfen.

Es sind zwei Arten von Ablehnungsgründen vorgesehen, die absoluten und die relativen.

Ein absoluter Ablehnungsgrund liegt dann vor, wenn das begehrte Schriftstück Informationen bezüglich des Privat- und Familienlebens von Dritten enthält.[794] Relative Ablehnungsgründe bestehen in Bezug auf solche Daten und Unterlagen, die Unterredungen des Ministerrates und anderer Regierungsorgane sowie Angelegenheiten der nationalen Verteidigung, der Außenpolitik, der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung zum Gegenstand haben. Weiterhin können solche Anfragen abgelehnt werden, die unter das Arzt- oder Geschäftsgeheimnis sowie unter andere Spezialvorschriften fallen, aus denen sich ein Geheimnisschutz ergibt, wie bspw. das Bank- und Steuergeheimnis.[795]

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten konnte nach Art. 16 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1599/1986 auch dann eingeschränkt werden, wenn seine Durchsetzung eine gerichtlich angeordnete Durchsuchung, bzw. eine polizeiliche, militärische oder verwaltungsrechtliche Untersuchung, die im Zusammenhang mit einer Straftat oder einem verwaltungsrechtlichen Vergehen stand, erschweren würde.

793 Art. 16 Abs. 5 Gesetz Nr. 1599/1986.

794 Art. 16 Abs. 1 Gesetz Nr. 1599/1986; Art. 5 Abs. 3 Gesetz Nr. 2690/1999.

795 Art. 16 Abs. 3 α) Gesetz Nr. 1599/1986; Art. 5 Abs. 3 Gesetz Nr. 2690/1999 (nur Verweis auf Spezialvorschriften, ohne Aufzählung).

Durch Erlass des Art. 5 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist den Behörden jedoch nunmehr verwehrt, das Recht auf Zugang zu Dokumenten aufgrund der Durchführung einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung zu verweigern.[796] Nach dieser Vorschrift ist eine Verweigerung des Zugangsrechts nur noch dann rechtmäßig, wenn die Verwirklichung des Rechts geeignet wäre, eine Untersuchung durch die Gerichtsbehörden, die Polizei oder das Militär erheblich zu erschweren.

Kein Zugangsrecht besteht weiterhin dann, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich bestimmt oder wenn die zuständige Gerichts- oder Verwaltungsbehörde eine bestimmte Handlung wegen einer durchzuführenden Untersuchung als geheim einstuft. Im letzteren Fall kann das Zugangsrecht jedoch nur solange verwehrt werden, wie die Untersuchung und damit die Geheimhaltungspflicht andauert.

Gem. Art. 16 Abs. 4 Gesetz Nr. 1599/1986 kann auch in weiteren Fällen, durch Entscheidung des Innenministers eine Geheimhaltungspflicht festgelegt werden. Dabei dürfen jedoch gewisse Mindestgarantien nicht verletzt werden. So muss der Ministererlass eine Begründung für die Geheimhaltung enthalten. Weiterhin können auch durch einen Ministererlass nicht solche Unterlagen zurückgehalten werden, die von dem Antragsteller selbst erstellt wurden.

Das Zugangsrecht wird ausgeübt, indem vor Ort in die Dokumente Einsicht genommen, oder eine Kopie der Unterlagen erstellt wird, soweit dadurch die Urkunde nicht beschädigt wird.[797]

Dem Zugangsrecht muss unmittelbar nach Erhalt des Antragsschreibens durch die Behörde oder nach angemessener Wartezeit entsprochen werden. Diese darf einen Monat nicht überschreiten. Im letzteren Fall muss die Behörde den Grund der Verspätung schriftlich bekannt machen.

Wird der Antrag des Bürgers auf Zugang zu Dokumenten abgelehnt, so hat diese Ablehnung schriftlich und mit Begründung zu erfolgen. Die Begründung muss die rechtliche und tatsächliche Grundlage der Ablehnung enthalten. Sie ist innerhalb eines Monats nach Erhalt des Antrages bekannt zu geben.[798]

796 Soldatou, Das Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 70.
797 Art. 16 Abs. 2 Gesetz Nr. 1599/1986; Art. 5 Abs. 4 Gesetz Nr. 2690/1999.
798 Art. 16 Abs. 6 Gesetz Nr. 1599/1986; Art. 5 Abs. 6 Gesetz Nr. 2690/1999.

Art. 5 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes normiert nunmehr auch das Recht auf Zugang zu privaten Dokumenten, die von der Verwaltung aufbewahrt werden. Diesbezüglich muss vom Verwaltungsunterworfenen ein spezielles rechtliches Interesse an der Ausübung des Rechtes auf Kenntnisnahme nachgewiesen werden. Dazu ist erforderlich, dass die begehrten Schriftstücke eine Angelegenheit des Antragstellers betreffen und mit dieser im Zusammenhang stehen.[799]

bbb) Geltung für OLAF

Sowohl nach dem griechischen Recht als auch nach dem europäischen Recht steht grundsätzlich jedermann ein Recht auf Zugang zu verwaltungsrechtlichen Dokumenten zu, wobei sich der Dokumentenbegriff entspricht.

Eine Unterscheidung besteht jedoch hinsichtlich der Ausnahmen zum Zugangsrecht. Zwar sehen sowohl das griechische als auch das Europarecht Ausnahmen vor, wenn es um Geschäftsgeheimnisse und interne Dokumente geht oder das öffentliche Interesse durch eine Offenlegung verletzt werden würde. Jedoch dürfen die Behörden nach dem Europarecht den Zugang zu Dokumenten gem. Art. 4 Abs. 2 VO Nr. 1049/2001 auch zum Schutz von verwaltungsrechtlichen Untersuchungstätigkeiten verweigern, während nach Art. 5 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine Ausnahme nur dann besteht, wenn das Zugangsrecht eine Untersuchungen durch die Gerichtsbehörden, die Polizei oder das Militär erheblich erschweren würde. Nicht von der Ausnahme umfasst sind nach dem griechischen Recht also verwaltungsrechtliche Untersuchungen, so dass auch vor bzw. während einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung ein Recht auf Zugang zu Dokumenten besteht. Allerdings ist vor Beginn der Untersuchung regelmäßig noch keine Kenntnis von der Untersuchung gegeben, so dass auch der Antrag auf Zugang zu Dokumenten noch nicht gestellt werden kann. Demnach besteht nach dem griechischen Recht bereits während der Durchführung der verwaltungsrechtlichen Untersuchung ein Zugangsrecht.

Damit unterscheiden sich das griechische vom europäischen Recht im Hinblick auf den Zeitpunkt, in welchem das Recht auf Zugang zu Dokumenten zu gewähren ist.

Da das Gemeinschaftsrecht hier nur einen Mindestschutzstandard garantieren soll, gilt in diesem Fall die nationale Regelung, da sie für den Kontrollierten einen höheren Schutz bietet. Mithin kann der Kontrollierte schon

799 Art. 5 Abs. 3 Gesetz Nr. 2690/1999.

während der Durchführung der Kontrolle einen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten stellen, dem grundsätzlich sofort, spätestens aber nach einem Monat entsprochen werden muss.

2. Die Beweismittel

Beweismittel des Verwaltungsverfahrens sind die Augenscheineinnahme, das Sachverständigengutachten, der Urkundsbeweis und das Geständnis bzw. die Erklärungen des Betroffenen, die Zeugenvernehmung und die verwaltungsrechtlichen Vermutungen. Ein besonderes Beweismittel stellen die sog. Verantwortungserklärungen dar.[800]

Die Beweismittel, die im Verwaltungsverfahren verwendet werden, können ihrem Beweiswert nach in zwei Kategorien eingeteilt werden. Es gibt Beweismittel mit zwingender Beweiskraft (a) und Beweismittel, die von der Verwaltung frei bewertet werden dürfen (b).

a) Beweismittel mit zwingender Beweiskraft

Zunächst gibt es die Beweismittel, die aufgrund von ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen zwingende Beweiskraft haben. Dies bedeutet, dass die Verwaltung hinsichtlich der Bewertung dieser Beweismittel gebunden ist. Dazu gehören öffentliche Urkunden und Erklärungen des Betroffenen.

aa) Öffentliche Urkunden

Nach Art. 171 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex und Art. 428 Zivilprozesskodex stellen die öffentlichen Urkunden, die von einem zuständigen Organ nach den rechtmäßigen Formvorschriften erstellt wurden, einen „vollständigen Beweis“ für alles dar, was durch sie im Hinblick auf die Tätigkeit ihres Erstellers und die in seinem Dabeisein getätigten Maßnahmen bescheinigt wird, soweit sie nicht als falsch bzw. unecht angegriffen werden. Das diesbezüglich Bescheinigte ist also dann außer Betracht zu lassen, wenn in der Folge die Unechtheit der Urkunde durch eine gerichtliche Entscheidung festgestellt wird.[801] Öffentliche Urkunden sind echt, wenn sie von dem Amtsträger stammen, der aus ihnen als Aussteller hervorgeht und wenn die tatsächlichen Umstände, auf die sie sich beziehen und welche in die unmit-

800 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 563.
801 StE 1298/1979; siehe dazu auch: Dritter Teil, B. VII. 2. und 3.

telbare Wahrnehmung ihres Ausstellers gefallen sind, in seinem Dabeisein geschehen sind.[802]

Die öffentlichen Urkunden erbringen aus sich selbst heraus den Beweis ihrer Echtheit. Es besteht also eine Echtheitsvermutung, wenn sie mit dem Vorwurf der Unechtheit angegriffen werden, so dass der Angreifer die Unechtheit zu beweisen hat.

Die Beweiskraft der öffentlichen Urkunden kann somit je nach Art der tatsächlichen Umstände, auf die sie sich beziehen, verschieden sein.

In Bezug auf das, was von dem Verfasser der Urkunde oder in seinem Dabeisein unternommen und von diesem durch die Urkunde bestätigt wurde, erzeugen die öffentlichen Urkunden einen vollständigen Beweis, der dadurch widerlegt werden kann, dass die Unechtheit der Urkunde bewiesen wird, nicht jedoch damit, dass das Gegenteil der strittigen Tatsache bewiesen wurde. Hierzu gehören bspw. Feststellungen über die Zeit und den Ort des Verfassens der Urkunde oder über die äußere Gestalt von Plätzen.[803] Diese Umstände muss die Behörde ihrer Entscheidung als bewiesen zu Grunde legen.

Im Hinblick auf die Tatsachen, deren Vorliegen der Aussteller der Urkunde bei einer Kontrolle überprüfen sollte, stellen die öffentlichen Urkunden nur so lange einen vollständigen Beweis dar, wie der Gegenbeweis durch Zeugen oder sonstige Beweismittel durch die Gegenpartei nicht erbracht wurde. Der Gegenbeweis kann mit jedem möglichen Beweismittel geführt werden.[804]

So ist hinsichtlich aller sonstigen Angaben, einschließlich derjenigen, die auf der Grundlage von Erklärungen Dritter in die öffentliche Urkunde Eingang gefunden haben, die Führung des Gegenbeweises erlaubt. Der sonstige Inhalt der öffentlichen Urkunde kann also von der Verwaltungsbehörde zu Beweiszwecken frei bewertet werden.[805]

Einen vollständigen Beweis für die in ihm enthaltenen Daten erbringt auch der Personalausweis bzw. Dienstausweis. Somit können die darin enthaltenen Daten nur dadurch angezweifelt werden, dass vor Gericht bewiesen wird, dass es sich dabei um eine Fälschung handelt. Ausweise stellen öffent-

802 Gesiou-Faltsy, Beweisrecht, S. 285.
803 Gesiou-Faltsy, Beweisrecht, S. 285.
804 Gesiou-Faltsy, Beweisrecht, S. 286.
805 StE 3918/86, 893/91.

liche Urkunden dar, die personenbezogene Daten gemäß der Bedeutung des Gesetzes Nr. 2472/1997 enthalten.[806]

Unter den Begriff der öffentlichen Urkunden fallen solche Schriftstücke, die die gesetzlichen Merkmale aufweisen, also gem. Art. 169 Abs. 1, 170 Verwaltungsprozesskodex von einem öffentlichen Organ gem. den einschlägigen Formvorschriften ausgestellt wurden. Auch bei den durch ein Verwaltungsorgan erstellten fotografischen, filmischen und sonstigen maschinellen oder elektronische Abbildungen handelt es sich um öffentliche Urkunden.[807]

Die rechtmäßig durch die Verwaltung bestätigten Fotokopien der öffentlichen Urkunden haben den gleichen Beweiswert wie ihre Originale, ansonsten haben sie keine Geltung.[808]

Die Bestätigung einer Kopie des Originals oder einer genauen Abschrift, kann durch jede Verwaltungsbehörde, in bestimmten Fällen aber auch von einem Notar oder Rechtsanwalt vorgenommen werden. Die Behörden sind dazu verpflichtet, die ordnungsgemäß bestätigte Abschrift so zu behandeln, wie ein Original.[809]

Die ausländischen öffentlichen Urkunden haben den Beweiswert von griechischen öffentlichen Urkunden, sofern sie auf Grundlage des Ortsrechts ihrer Ausstellung gültig sind und richtig übersetzt wurden.[810]

bb) Geltung für OLAF

Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 VO Nr. 2185/96 sowie nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 VO Nr. 1073/99 stellen die durch das OLAF im Anschluss an eine Kontrolle erstellten Untersuchungsberichte in der gleichen Weise und unter den selben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen Beweismittel dar, die in dem Verwaltungsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, zulässig sind. Für sie gelten auch die selben Beurteilungsmaßstäbe wie für die Verwaltungsberichte der einzelstaatlichen Kontrolleure, in Bezug auf welche sie als gleichwertig zu betrachten sind. Dies bedeutet, dass ein durch die OLAF-Beamten erstellter Bericht in einem mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren genau so behandelt werden muss, wie ein

806 Siehe dazu: Dritter Teil, B. VII.
807 Art. 169 Abs. 3 VPK.
808 Art. 14 Abs. 4 Gesetz Nr. 1599/1986.
809 Art. 11 Abs. 2, 3 Verwaltungsverfahrenskodex (im Folgenden VwVfK).
810 Art. 439 ZPK.

entsprechender Bericht eines nationalen Kontrolleurs in diesem Verfahren behandelt worden wäre. Bei den griechischen Kontrollberichten handelt es sich um öffentliche Urkunden, denn sie werden von einem Verwaltungsorgan erstellt. Den Kontrollberichten des OLAF kommt mithin die gleiche Beweiskraft wie den griechischen öffentlichen Urkunden zu. Folglich können die im Kontrollprotokoll enthaltenen Informationen in zwei Kategorien eingeteilt werden. Einmal gibt es die Informationen, die der unmittelbaren Wahrnehmung des Protokollerstellers entstammen. Die Beweiskraft dieser Informationen kann nur dadurch angegriffen werden, dass die Echtheit des Kontrollprotokolls angezweifelt wird. Die Beweiskraft von allen weiteren in dem Kontrollprotokoll enthaltenen Informationen kann jedoch durch einfachen Gegenbeweis erschüttert werden.[811]

cc) Die Erklärungen des Betroffenen

Auch die Erklärungen des Betroffenen stellen Beweise im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Beweisverfahrens dar.

Bei diesen ist zwischen den sog. Verantwortungserklärungen und den eidesstattlichen Erklärungen zu unterscheiden.

aaa) Die Verantwortungserklärungen

Die Verantwortungserklärungen sind im Gesetz Nr. 1599/1986 geregelt.

Die Abs. 1 und 2 des Art. 8 dieses Gesetzes sehen vor, dass Umstände und Daten gegenüber jeder Behörde mit einer Verantwortungserklärung des Beteiligten bewiesen werden können.

Die Form und der Inhalt der Verantwortungserklärung wurden durch den allgemeinen Ministerialerlass 102/1988 geregelt, welcher bestimmt, dass von dem Erklärenden die Behörde angegeben werden muss, an die die Erklärung gerichtet ist. Weiterhin ergibt sich aus den Art. 8 und 22 des Gesetzes Nr. 1599/1986, dass die Erklärung nur dann die nach dem Gesetz vorgesehenen Folgen nach sich zieht, wenn sie auf dem dafür vorgesehenen Vordruck niedergeschrieben wurde.

Die Behörden können ihre Genauigkeit kontrollieren, indem sie sie mit Daten aus anderen behördlichen Archiven vergleichen.[812] Dabei bedeutet „können“, dass sie dazu berechtigt sind. Sie sind jedoch verpflichtet, die Genau-

811 Art. 171 Abs. 1 VPK.
812 Art. 8 Abs. 4 Gesetz Nr. 1599/1986.

igkeit der Erklärung nachzuprüfen, wenn es um einen drittbelastenden Akt geht.

Der die Verantwortungserklärung Abgebende kann auch strafrechtlich belangt werden, wenn er vorsätzlich falsche Umstände erklärt oder der Wahrheit in anderer Weise zuwiderhandelt bzw. die Wahrheit unterdrückt.

Im Fall der Rücknahme der Verantwortungserklärungen gelten die Vorschriften des Art. 227

Abs. 2 Strafkodex. So wird die Abgabe einer falschen Erklärung nicht bestraft, wenn ihr Urheber sie mit seinem freien Willen gegenüber der Behörde zurücknimmt, gegenüber der er sie zuvor falsch abgegeben hatte. Eine solche Rücknahme führt jedoch dennoch zur Strafbarkeit des Urhebers, wenn die Behörde aufgrund der Erklärung bereits eine Entscheidung getroffen hat oder schon eine andere schädliche Folge eingetreten ist.[813]

Weiterhin wird angenommen, dass sich aus dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns im Falle des Zweifelns der Verwaltung am Inhalt der Erklärung ergibt, dass dem Betroffenen unverzüglich eine Frist eingeräumt werden muss, damit er die Richtigkeit ihres Inhalts mit neueren Informationen beweisen kann.[814]

Durch die Zurücknahme der Verantwortungserklärung wird auch ihre Beweiskraft widerrufen.

Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz beweist die Verantwortungserklärung, soweit Spezialgesetze nicht etwas anderes normieren, die Umstände und Daten, die nicht durch einen Ausweis oder eine diesem entsprechende Urkunde bewiesen werden können.[815]

Sie ersetzt die Bestätigung einer Abschrift oder Fotokopie, sofern sie das Dokument begleitet.[816]

Da die Verantwortungserklärung jedoch nur für das Verwaltungsverfahren vorgesehen ist, stellt sie im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kein Beweismittel dar.

813 Art. 227 Abs. 2 StK.
814 StE 3082/1993.
815 Art. 3 Abs. 5 VwVfK.
816 Art. 11 Abs. 2, 3 VwVfK.

bbb) Die eidesstattliche Erklärung

Im verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren sind die eidesstattlichen Erklärungen in Bezug auf den Beweiswert und die Haftung genauso zu behandeln wie die Verantwortungserklärungen. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kann das, was im Verwaltungsverfahren durch die Verantwortungserklärung bewiesen wurde, durch eine eidesstattliche Erklärung bewiesen werden.

ccc) Geltung für das OLAF-Verfahren

Da OLAF die Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 nur durchführt, um möglicherweise begangene Unregelmäßigkeiten und Betrügereien nachzuweisen, so dass sie dann in nationalen Verfahren als Beweismittel verwendet werden können, haben diese Vorschriften für OLAF keine Bedeutung. Solche Erklärungen des Betroffenen haben vielmehr dann Bedeutung, wenn der Untersuchungsbericht des OLAF zu einem bestimmten Ergebnis kommt und dieses Ergebnis bspw. im Rahmen eines Sanktionsverfahrens widerlegt werden soll.

b) Freie Bewertung von Beweismitteln durch die Verwaltung

Bei allen anderen Beweismitteln handelt es sich um solche, deren Beweiswert die Verwaltung frei bewerten kann.

aa) Zeugenaussagen und Sachverständigengutachten

Wenn das Gesetz kein spezielles Verfahren vorsieht, ist die Verwaltung nicht verpflichtet, die Zeugenvernehmung durch eine spezielle Entscheidung zu beschließen. Weiterhin ist sie nicht verpflichtet, dem Betroffenen die Identität der Zeugen bekannt zu geben, es sei denn das Gesetz bestimmt ausdrücklich etwas anderes.[817]

Sie ist jedoch verpflichtet, ihm den Umstand mitzuteilen, dass Zeugen vernommen wurden, damit auch der Betroffene die Vernehmung von Zeugen als Gegenbeweis verlangen kann.

Eine allgemeine Verpflichtung des Betroffenen, sich als Zeuge vernehmen zu lassen oder einer Beweiserhebung durch Sachverständige zuzustimmen, besteht nach der Gesetzeslage nicht.[818]

---

817 StE 605/1985.

818 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 567.

Falls der Betroffene sich dennoch als Zeuge vernehmen lässt oder der Erstellung eines Sachverständigengutachtens zustimmt, gelten in den Fällen der Unfähigkeit zur Zeugenaussage, der Zeugnisverweigerung und der Ablehnung von Zeugen und Sachverständigen die Vorschriften des Zivilprozessrechts, des Verwaltungsprozessrechts und des Strafprozessrechts entsprechend.

Wenn das verwaltungsrechtliche Beweisverfahren jedoch mit der Durchführung einer verwaltungsrechtlichen Ermittlung verbunden ist, dann ist der Betroffene verpflichtet, als Zeuge zur Verfügung zu stehen, eine Zeugenaussage zu machen, oder aber der Erstellung eines Sachverständigengutachtens zuzustimmen.

bb) Kontrolle, Durchsuchung und Augenschein

Das Beweisverfahren, welches der Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion vorausgeht, kann in verschiedene Stadien unterteilt werden. Dabei handelt es sich um das Stadium der Beweisgewinnung (aaa) und das Stadium der Bewertung und Bestätigung des sanktionsbewährten Verhaltens (bbb). Die dargestellten Befugnisse finden sich zum Teil in den im Abschnitt E des Dritten Teils dargestellten, für OLAF relevanten Verfahrensvorschriften.

aaa) Die Beweisgewinnung

Zum Zweck der Beweisgewinnung können die zuständigen Behörden nach den einschlägigen Gesetzen oftmals Kontrollen durchführen.

Die Ausübung des Kontrollrechts kann in die folgenden Befugnisse der Verwaltung unterteilt werden:

(1) Betretungsrecht, freier Zugang

Jede Betriebsstätte darf betreten werden, sofern das Betreten ausdrücklich durch ein Gesetz vorgesehen ist. Dies stellt einen verfassungsmäßig gerechtfertigten Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung dar, weil auch der Ort der unternehmerischen Tätigkeit von Art. 9 Abs. 1 der Verfassung geschützt ist.

(2) Informierung des Verantwortlichen

Der für den Betrieb Verantwortliche muss sofort über die Durchführung der Kontrolle informiert werden. Dies geschieht zumeist durch die Vorlage einer Kontrollanweisung.

(3) Augenschein

Anschließend darf die Betriebsstätte in Augenschein genommen werden, wobei sich die Kontrolleure die Kontrolle betreffenden Unterlagen zeigen lassen dürfen. Nicht anwendbar sind jedoch Zwangsmaßnahmen, es sei denn diese sind ebenfalls durch das Gesetz vorgesehen. Weiterhin sind sie befugt, den zuständigen Personen die Kontrolle betreffende Fragen zu stellen.

(4) Durchsuchung im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Beweisverfahrens

Ist nach einem Gesetz die Durchführung einer Durchsuchung vorgesehen, so kann zwischen zwei verschiedenen Kategorien von Durchsuchungen unterschieden werden:

Einmal gibt es die Durchsuchung aufgrund von strafrechtlichen Ermittlungen, welche nur dann und nur so durchgeführt werden darf, wie sie das Strafprozessrecht vorsieht und gem. Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung immer in Anwesenheit der gerichtlichen Gewalt (also einem Richter oder Staatsanwalt) und aufgrund einer staatsanwaltschaftlichen Durchsuchungsanordnung durchgeführt werden muss. Eine solche Durchsuchung wird dann vorgenommen, wenn sie der Feststellung von strafrechtlich relevantem Verhalten dient.[819] Es handelt sich dabei um die sog. Hausdurchsuchung. Als Hausdurchsuchung wird dabei das Suchen von Personen oder Sachen in einer Wohnung in der Bedeutung des Art. 9 der Verfassung durch Organe der Exekutiven bezeichnet, welches ohne die Einwilligung des Bewohners vorgenommen wird.[820]

Weiterhin kann eine „Durchsuchung“ auch im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Kontrolle vorgenommen werden, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Diese Durchsuchung dient dann der Feststellung von sanktionsbewährtem Verhalten, welches nicht dem Strafrecht zuzuordnen ist und wird auf verwaltungsrechtlicher Grundlage vorgenommen. Dabei gibt es verwaltungsrechtliche Durchsuchungen, die nur mit Einwilligung des Betroffenen durchgeführt werden dürfen und solche, die auch ohne dessen Einwilligung, also durch Zwangsanwendungen, durchgeführt werden dürfen.

Zum Teil ist jedoch in den spezialgesetzlichen Vorschriften nicht direkt von einer Durchsuchung (erevna) die Rede, sondern es ist der „Eintritt“ in die Wohnung erlaubt sowie die Durchführung einer „Kontrolle“ und einer „Au-

819 Siehe dazu: Dritter Teil, C III. 3. a).

820 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 521.

genscheineinnahme“. Außerdem findet sich die Verpflichtung des Verantwortlichen, alle notwendigen Daten und Informationen mitzuteilen und allgemein die Kontrolle zu erleichtern.

Fraglich ist, ob auch bei solchen verwaltungsrechtlichen Eingriffen in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung die Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung beachtet werden müssen.

In der Entscheidung StE 1381/1981 hat der Staatsrat entschieden, dass die verwaltungsrechtliche Inspektion von Betriebsstätten nicht die Bedeutung einer häuslichen Durchsuchung i.S.d. Art. 9 der Verfassung hat.

Daraus wird zum Teil abgeleitet, dass in diesen Fällen die Anwesenheit der gerichtlichen Gewalt, die nach Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung Voraussetzung für die Durchführung einer Hausdurchsuchung ist, nicht erforderlich sei.[821]

Für diese Ansicht werden folgende Argumente angeführt:

Zunächst sei es nötig, dass auch die Verwaltung rechtzeitig und schnell handeln könne. Die Durchführung von verwaltungsrechtlichen Durchsuchungen sei auch deshalb rechtmäßig, weil sie der Feststellung von vom Strafrecht unabhängigen verwaltungsrechtlichen Vergehen diene, die verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Folge hätten, wobei es sich um eine dem Strafverfahren vergleichbare Situation handele. Weiterhin beziehe sich die Sanktionierung regelmäßig lediglich auf eine juristische Person oder betreffe die natürlichen Personen lediglich in ihrem Eigentum oder in ihrer wirtschaftlichen Freiheit, wohingegen die strafrechtlichen Sanktionen vornehmlich auf die Bestrafung der schuldigen natürlichen Person ziele, also zumeist deren persönliche Freiheit betreffe. So sei aufgrund der höheren Eingriffsintensität lediglich in Fällen, in denen im Anschluss an die Durchsuchung die persönliche Freiheit betroffen werde, die Anwesenheit eines Angehörigen der gerichtlichen Gewalt bei der Durchsuchung unbedingt notwendig.[822]

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die oben zitierte Entscheidung des Staatsrates auch so verstanden werden kann, dass es sich bei einer verwaltungsrechtlichen Inspektion schon i.S.d. Wortes nicht um eine Durchsuchung handelt, sondern davon lediglich das Betreten sowie das Recht, sich Unterlagen vorlegen zu lassen, umfasst ist. Natürlich findet bei der Ausübung solcher Befugnisse Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung keine Anwen-

821 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 569.
822 Tachos, Das griechische Verwaltungsrecht, S. 569.

dung. Keine Anwendung findet Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung auch dann, wenn die Durchsuchung mit Einwilligung des Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt wird.

Zudem kann es keinen Unterschied machen, ob die Durchsuchung die Feststellung von strafrechtlichem oder von verwaltungsrechtlichem Unrecht zum Gegenstand hat, da dies an der Eingriffsintensität der Maßnahme nichts ändert.

Es ist mithin festzuhalten, dass im griechischen Recht ein Durchsuchungsrecht außerhalb des Strafprozessrechtes dann besteht, wenn es durch ein bestimmtes Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. In dem Fall, dass dieses ohne die Einwilligung des Betroffenen ausgeübt wird, ist die Anwesenheit eines Angehörigen der gerichtlichen Gewalt jedoch ebenfalls erforderlich. Zum Teil wird in den Fällen, in denen eine Durchsuchung in einem verwaltungsrechtlichen Gesetz vorgesehen ist, in diesem Gesetz zusätzlich auf die Vorschriften des Strafprozesskodex verwiesen. Dies ist insofern problematisch, als die Durchsuchung von Beamten durchgeführt wird, die je nach Sachlage sowohl Verwaltungspolizei als auch Gerichtspolizei sein können.

So ist nicht immer klar, auf welche Rechtsgrundlage die Beamten sich im Zeitpunkt der Untersuchung gerade stützen.[823]

Verwaltungsrechtlich ist die Untersuchung jedenfalls dann, wenn die sie durchführenden Beamten ausdrücklich auf die Durchführung von sonstigen Ermittlungshandlungen wie die Beschlagnahme und die Zwangsdurchsuchung verzichten und sie lediglich die Vorlage bestimmter Unterlagen verlangen, ohne diese Anordnung jedoch bei Weigerung des Betroffenen mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen.

(5) Geltung für OLAF

Gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 der VO Nr. 2185/96 kann OLAF die Befugnisse ausüben, die auch die nationalen Kontrolleure in einer entsprechenden Situation ausüben dürfen.

Ist also in einem griechischen Gesetz, welches die Betrugsbekämpfung zum Ziel hat, das Betreten oder die Kontrolle von Betriebsstätten, Lagern oder Transportmitteln vorgesehen, so dürfen auch die OLAF-Bediensteten diese Befugnisse ausüben. Das Recht, eine Kontrolle durchzuführen, umfasst da-

823 Triantafyllou, Die Regelungen und die Funktion der Nachforschungshandlungen nach dem StPK, S. 78, 79.

bei auch die Befugnis, sich bestimmte, den Vorgang betreffende Unterlagen vorlegen zu lassen und den verantwortlichen Personen Fragen zu stellen. OLAF darf auch Durchsuchungen durchführen, wenn diese durch ein Gesetz vorgesehen sind, sie verwaltungsrechtlichen Charakter haben und mit der Einwilligung des Kontrollierten geschehen, da es sich dann nicht um die Ausübung von Zwangsbefugnissen handelt. In dem Fall, dass die Durchsuchung zwar verwaltungsrechtlichen Charakter hat, aber gleichwohl ohne die Einwilligung des Kontrollierten durchgeführt werden darf, ist OLAF dazu nicht befugt.

bbb) Die Bewertung und Bestätigung des sanktionsbewehrten Verhaltens

Nachdem das Beweismaterial gesammelt wurde, muss es geordnet und bewertet werden. Wenn das geschehen ist, kann das sanktionsbewehrte Verhalten u.U. als nachgewiesen betrachtet werden und wird durch die Abfassung eines diesbezüglichen Protokolls, welches die Ergebnisse des Beweisverfahrens enthält, von der Verwaltung bestätigt.

In manchen Fällen, wie z.B. im Umweltrecht, setzt die Bestätigung des sanktionsbewehrten Verhaltens das Vorliegen von Schuld voraus, so dass bei einem zufälligen Eintritt des sanktionsbewehrten Zustands die Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion nicht rechtmäßig ist.

ccc) Anhörungsrecht und Begründungspflicht

Anschließend wird der Zuwiderhandelnde angehört. Dies geschieht dadurch, dass er nach der Bekanntgabe des von der Verwaltung angefertigten Protokolls schriftlich dazu aufgefordert wird, innerhalb einer bestimmten Frist zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen.[824]

Ist dies geschehen, so werden im Einzelfall vorgesehene Maßnahmen, wie bspw. die Verhängung einer Sanktion in Form des Erlasses eines Verwaltungsaktes festgesetzt. Dieser muss begründet werden, wobei erkennbar sein muss, dass sich die Verwaltung mit den Einwänden des Verwaltungsunterworfenen auseinandergesetzt hat.

(1) Die Begründungspflicht im griechischen Recht

Der Staatsrat hat bereits vor Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts entwickelt, nach welchem die

824 Siehe dazu ausführlich im Dritten Teil: B. IV 1. b) ff).

Verwaltungsakte, insbesondere die belastenden Verwaltungsakte, begründet werden müssen.[825]

Nunmehr müssen nach Art. 17 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz alle Einzelverwaltungsakte (begünstigend oder belastend) mit einer Begründung versehen werden, damit nachvollzogen werden kann, dass alle Voraussetzungen für seinen Erlass vorlagen.

Die Begründung muss klar und speziell sein und sich hinreichend aus der zugrunde liegenden Akte ergeben, es sei denn, ein Gesetz schreibt ausdrücklich vor, dass die Einzelheiten der Begründung im Verwaltungsakt selbst enthalten sein müssen.[826]

In der Begründung müssen die Normen genannt sein, auf die sich das Verwaltungshandeln stützt. Weiterhin muss nachvollzogen werden können, wie die Verwaltung diese Normen ausgelegt hat. Zudem muss in der Begründung festgestellt werden, dass die tatsächlichen und rechtlichen Umstände aufgrund derer der Erlass des Verwaltungsaktes erlaubt ist, vorliegen. Zudem sind in die Begründung die Bewertung der tatsächlichen Umstände, sowie die Beweggründe des Verwaltungsorgans, das den Verwaltungsakt erlassen hat oder nicht erlassen hat, aufzunehmen.[827] Kurz gesagt, muss die Begründung also die rechtliche Grundlage, die tatsächliche Grundlage sowie den Zweck des Aktes enthalten.

Die Behörden sind auch in Fällen, die nicht vom Verwaltungsverfahrensgesetz erfasst sind, also nicht den Erlass von individuellen Verwaltungsakten betreffen, verpflichtet, ihr Handeln zu begründen, da die Begründungspflicht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung darstellt.[828]

Nur durch die Begründung kann nachträglich überprüft werden, ob das Verwaltungshandeln rechtmäßig war. In der Verfassung ist die Begründungspflicht zwar nicht ausdrücklich genannt. Allerdings hat der Staatsrat sie in verschieden Fällen aus dem Rechtsstaatsprinzip, den verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Menschenwürde und dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit abgeleitet.[829]

825 StE 3583/72, 3522/71.
826 Art. 17 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 2690/1999.
827 Soldatou, Das Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 199.
828 Markandonatou-Skaltsa, Der Schutz des Verwaltungsunterworfenen, S. 97.
829 Markandonatou-Skaltsa, Der Schutz des Verwaltungsunterworfenen, S. 98.

Die Rechtsprechung hat darüber hinaus entschieden, dass eine Begründungspflicht insbesondere dann besteht, wenn der Verwaltung ein Ermessensspielraum eingeräumt wird.[830]

Die Begründung muss rechtmäßig und hinreichend sein.

Eine Begründung ist nicht rechtmäßig, wenn in ihr Informationen berücksichtigt wurden, die nicht rechtmäßig erhoben wurden. Rechtswidrig ist auch eine widersprüchliche Begründung.[831] Die Begründung ist auch dann nicht rechtmäßig, wenn sich aus ihr die Verfolgung von Zielen ergibt, die sich von denen des Gesetzes unterscheiden oder wenn sich aus der Begründung die mangelnde Kenntnis der Bedeutung des Gesetzes oder die Annahme von tatsächlichen Umständen ergibt, die nicht der Wirklichkeit entsprechen.[832]

Die Begründung ist nicht hinreichend, wenn sie sich auf die Wiederholung des Wortlauts der dem Akt zugrunde liegenden Norm beschränkt. Die hinreichende Begründung muss vielmehr den betreffenden Rechtssatz und die dem Fall zugrunde liegenden tatsächlichen Gegebenheiten enthalten. Die Begründung darf den in der Vorgangsakte vorliegenden Informationen nicht widersprechen.[833]

(2) Geltung für OLAF

Das griechische Recht sieht demnach eine Begründungspflicht für alle belastenden und begünstigenden Verwaltungsakte sowie für alle sonstigen belastenden Akte vor.

Ein solcher belastender Akt ist auch die Durchführung einer Kontrolle. Ausdruck der Begründungspflicht ist zunächst die in vielen einschlägigen Gesetzen vorgesehene Verpflichtung der Kontrolleure, vor der Durchführung der Kontrolle dem Betroffenen ihre Kontrollanweisung vorzeigen, aus der sich alle relevanten Informationen, wie bspw. das Ziel der Kontrolle und ihre rechtliche Grundlage entnehmen lassen. Gleiches sieht auch die VO Nr. 2185/96 in Art. 6 Abs. 1 UA 2 vor, so dass sich insofern keine Unterschiede zum Gemeinschaftsrecht ergeben.

830 StE 2216/1992.
831 Markandonatou-Skaltsa, Der Schutz des Verwaltungsbetroffenen, S. 101.
832 StE 1351/1979, 2875/1988.
833 StE 2890/73, 2179/74.

Auch bei der Anfertigung des Kontrollberichts handelt es sich um einen belastenden Akt der dementsprechend zu begründen ist, wenn dadurch Unregelmäßigkeiten festgestellt werden. Nach dem Gemeinschaftsrecht muss der Prüfungsbericht ebenfalls begründet werden,[834] was sich direkt aus Art. 253 EGV ergibt, der von OLAF als Gemeinschaftsorgan in jedem Fall zu beachten ist.

Der Inhalt der Begründungspflicht ergibt sich jedoch aus Art. 17 Abs. 2 Gesetz Nr. 2690/1999. So muss die Begründung die rechtliche Grundlage, die tatsächliche Grundlage sowie den Zweck der Kontrolle enthalten. Weiterhin muss die Begründung rechtmäßig und hinreichend sein.

c) Beweisverwertungsverbote

In den Fällen, in denen das rechtmäßige Verfahren nicht eingehalten wurde, können Beweise nicht in die Beurteilung einbezogen werden (Beweisverwertungsverbote).[835] Auch im verwaltungsrechtlichen Beweisverfahren können unrechtmäßig erhobene Beweise nicht dafür herangezogen werden, eine Sanktionierung zu begründen und dürfen daher auch nicht von der über die Sanktion entscheidenden Stelle berücksichtigt werden.

d) Geltung für OLAF

Von den oben dargestellten Beweismitteln ist für OLAF die öffentliche Urkunde von Bedeutung, da es sich bei den von OLAF erstellten Kontrollprotokollen um eine solche handelt.

Von OLAF zu beachten sind zudem die Grundsätze des oben dargestellten Verfahrens zur Beweisgewinnung. Die in diesem Rahmen dargestellten Befugnisse (freier Zugang zur Betriebsstätte, Augenscheineinnahme, Fragerecht) können auch von OLAF ausgeübt werden, soweit eine entsprechende gesetzliche Grundlage existiert, deren Zweck der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien ist. Dabei ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Falls ein solches Gesetz auch die Durchführung von verwaltungsrechtlichen Durchsuchungen i.S.v. Zwangsmaßnahmen vorsieht, dürften diese von OLAF jedoch nicht durchgeführt werden. Grund dafür ist, dass laut Art. 9 der VO Nr. 2186/96 die Durchführung von Zwangsbefugnissen ausschließlich den mitgliedstaatlichen Behörden gestattet ist. Auch die Befugnis, im

834 Siehe dazu: Zweiter Teil, D. I. 2.

835 Tachos, Griechisches Verwaltungsrecht, S. 562.

Rahmen von verwaltungsrechtlichen Untersuchungen gegen den Willen des Kontrollierten Beschlagnahmen durchzuführen, dürfen die OLAF-Bediensteten nicht wahrnehmen, da es sich auch insoweit um Zwangsbefugnisse handelt. Darüber hinaus stellt die Beschlagnahme auch eine Maßnahme zur Beweissicherung dar, die gem. Art. 7 Abs. 2 der VO Nr. 2185/96 nur von den nationalen Kontrolleuren durchgeführt werden darf.

Nachdem OLAF eine Kontrolle durchgeführt hat, muss es ein Kontrollprotokoll verfassen, welches das Kontrollergebnis enthält. Dieses Protokoll ist sodann an die zuständigen mitgliedsstaatlichen Behörden zwecks Festsetzung und Durchsetzung von Sanktionen weiterzuleiten. Dabei stellt das Protokoll neben anderen Beweismitteln die Grundlage für die Begründung der Verhängung einer Sanktion dar. Vor Erlass eines solchen belastenden Verwaltungsaktes ist der Verwaltungsunterworfene daher anzuhören. Weiterhin ist der Verwaltungsakt, mit dem die Sanktion festgelegt wird, zu begründen.

Die Entscheidung über die Verhängung einer Sanktion wird jedoch ausschließlich durch die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden getroffen. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass das fehlerhafte Sammeln von Beweismitteln durch OLAF zu Beweisverwertungsverboten bei Verhängung der Sanktion führt.

V. Der Geheimnisschutz

Bei der Kontrolle der Wirtschaftsbeteiligten werden Daten und Informationen gegenüber den Kontrolleuren offenbart, deren Geheimhaltung für den Wirtschaftsbeteiligten oftmals von großer Bedeutung ist. Der Schutz dieser Daten und Informationen wird durch verschiedene Vorschriften gewährleistet, die sich insofern im Hinblick auf die Befugnisse der Kontrolleure beschränkend auswirken.

1. Das Amtsgeheimnis

Gem. Art. 8 Abs. 1 UA 1 der VO Nr. 2185/96 unterliegen „gemäß dieser VO mitgeteilte oder eingeholte Informationen (...), unabhängig von der Form der Mitteilung, dem Amtsgeheimnis und genießen den Schutz, der vergleichbaren Informationen nach dem nationalen Recht des Mitgliedstaats, der die Informationen erhalten hat, und nach den entsprechenden Vorschriften für die Organe der Gemeinschaft zukommt.“

Es muss folglich zunächst dargestellt werden, wie die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit im griechischen Recht geregelt ist.

a) Das Amtsgeheimnis im griechischen Recht

Das Amtsgeheimnis ist in Art. 26 Beamtenkodex geregelt.

Danach ist der Beamte verpflichtet, über solche Themen Stillschweigen zu bewahren, die nach bestimmten Vorschriften als Geheimnis qualifiziert werden und ihm im Zusammenhang oder bei Gelegenheit der Ausübung seiner Dienstverpflichtungen bekannt geworden sind.[836] Die Qualifizierung als Geheimnis kann entweder durch einen entsprechenden Akt einer Behörde erfolgen, die dazu durch spezielle Vorschriften ermächtigt wurde (bspw. durch Art. 16 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1599/1986) oder sie ergibt sich direkt aus Spezialvorschriften.

Die Verschwiegenheitspflicht bezieht sich auf alle Geschehnisse und Informationen, die dem Beamten oder seinem Vorgesetzten anvertraut wurden. Anvertraut werden sie ihm, wenn er im Zuge der Ausübung seiner Befugnisse davon Kenntnis erlangt hat.

Der Beamte unterliegt der Verschwiegenheitspflicht sowohl während der Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit als auch nach deren Beendigung. Bei Verletzung dieser Verpflichtung wird der Beamte disziplinarrechtlich und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen. Die Verpflichtung des Beamten zur Verschwiegenheit steht dem Recht des Bürgers auf Zugang zu verwaltungsrechtlichen Dokumenten nicht entgegen.[837]

Die Verschwiegenheitsverpflichtung bindet den Beamten auch dann, wenn er als Zeuge vernommen wird oder als Sachverständiger vorträgt. Zeugenaussagen und Sachverständigengutachten über geheime Themen dürfen Beamte nur mit Erlaubnis des vorgesetzten Ministers abgeben bzw. erstellen.[838] Dieses Aussageverbot gilt nicht im Strafverfahren, da der Strafprozesskodex eine spezielle abschließende anderweitige Regelung enthält. Daher sind Beamte nach den Vorschriften des Strafprozesskodex verpflichtet, der Gerichtsbehörde alle Schriftstücke und sonstigen Objekte, die sich aufgrund der Ausübung ihrer Pflichten, ihrer Funktion oder ihres Berufs bei ihnen befinden, zu übergeben. Etwas anderes gilt lediglich, soweit sie schriftlich erklären, dass es sich dabei um diplomatische, militärische, die Staatssicher-

836 Art. 26 Abs. 1 Beamtenkodex.
837 Art. 26 Abs. 2 Beamtenkodex.
838 Art. 26 Abs. 3 Beamtenkodex.

heit betreffende oder solche Geheimnisse handelt, welche ihre Funktion und Arbeitsweise betreffen.[839]

Die Verschwiegenheitsverpflichtung des Beamten hat sich in den letzten Jahren dahingehend gewandelt, dass nunmehr vermehrt auf die Transparenz des Verwaltungshandelns Wert gelegt wird. Das hat zum Erlass von entsprechenden Vorschriften geführt.[840] Eine Wandlung der Geheimhaltungspflicht ist auch dadurch eingetreten, dass das Recht des Bürgers auf Zugang zu Dokumenten gestärkt wurde.[841]

b) Geltung für OLAF-Kontrolleure

Da sich die Verschwiegenheitsverpflichtung der OLAF-Kontrolleure bereits aus Art. 287 EGV ergibt und das griechische Recht gegenüber dem Gemeinschaftsrecht keinen höheren Standard festlegt, gilt vorliegend für die OLAF-Kontrolleure Art. 287 EGV direkt. Angesichts der umfassenden Regelung im Gemeinschaftsrecht ist vorliegend ein Rückgriff auf das nationale Recht entbehrlich.[842]

2. Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts und das Briefgeheimnis

Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts kann in verschiedenen Situationen von einer Kontrolle berührt werden.

Der Rechtsanwalt im Strafverfahren ist dazu berechtigt, die Aussage hinsichtlich solcher Fragen zu verweigern, die das Verhältnis zu seinem Mandanten betreffen.[843] Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es, dem Mandanten eine ungestörte Rechtsberatung zu ermöglichen, die einen wichtigen Bestandteil eines rechtstaatlichen Verfahrens darstellt. Das Gebot der Rechtsstaatlichkeit ist aber auch dann gefährdet, wenn der Anwalt auf Fragen über das Verhalten des Mandanten Auskunft geben müsste, welches zu einer Verwaltungssanktion führen kann. In diesem Bereich sind die Vorschriften entsprechend im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Beweisverfahrens anzuwenden.

839 NSK 16/1966; 969/1854.
840 Z.B. Art. 6 Gesetz Nr. 1943/1991.
841 Siehe dazu: Dritter Teil, B. IV. 1. b) gg)
842 Zum Verhältnis des nationalen Rechts zum Gemeinschaftsrecht in diesem Punkt siehe: Zweiter Teil, C. III. 1. a) bb).
843 Siehe dazu: Dritter Teil, C. II. 5.

Zudem ist gem. Art. 49 Abs. 3 n.d. 3026/1954[844] die Durchsuchung nach dem Strafprozessrecht zum Zwecke der Auffindung von mandantenbezogenem Beweismaterial in einer Rechtsanwaltskanzlei grundsätzlich unzulässig.[845] Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Durchsuchung nicht ausschließlich im strafprozessualen Sinn zu verstehen ist. Art. 49 Abs. 3 des Rechtsanwaltsgesetzes verbietet vielmehr jede Art des Betretens der Kanzlei zum Zwecke der Kontrolle und der Überprüfung von Unterlagen des Rechtsanwalts oder des Mandanten. Der Rechtsanwalt ist mithin vor verwaltungsrechtlichen Kontrollmaßnahmen geschützt.

Fraglich ist jedoch, inwieweit die Korrespondenz des Rechtsanwalts mit seinem Mandanten vor Einsichtnahmen und Beschlagnahmen durch die staatliche Gewalt geschützt ist, wenn sie sich auf dem Weg von einem zum anderen oder beim Mandanten befindet.

a) Die Korrespondenz des Rechtsanwalts mit seinem Mandanten

In Art. 19 der Verfassung wird der Schutz jeglicher Art von Kommunikation, insbesondere auch das Briefgeheimnis garantiert. Dementsprechend sieht Art. 370 des Strafgesetzbuches vor, dass die Verletzung des Geheimnisses von Briefen und anderen Schriftstücken durch den Staat oder Private zu bestrafen ist. Unter den Begriff des Schriftverkehrs fallen auch andere Formen der Kommunikation, wie bspw. das Telefax.[846]

Das Briefgeheimnis bezieht sich allerdings nur auf den Schutz der Übermittlung von Informationen und endet folglich dort, wo der Empfänger von der Information Kenntnis erlangt hat.

Der Schutz vor Beschlagnahmen und Einsichtnahmen in die anwaltliche Korrespondenz durch die Staatsgewalt ergibt sich jedoch ebenfalls aus Art. 49 Abs. 3 des Rechtsanwaltsgesetzes.

Vom Wortlaut her ist die Korrespondenz zwischen Anwalt und Mandant zwar nur dann geschützt, wenn sie sich in den Händen des Rechtsanwalts befinden.

Ein umfassender Geheimnisschutz gebietet es jedoch, die Schriftstücke unabhängig davon zu schützen, ob sie sich im Besitz des Mandanten oder des

844 Im Folgenden Rechtsanwaltsgesetz.
845 Siehe dazu: Dritter Teil, C. III. 3. c).
846 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 534.

Rechtsanwalts befinden und unabhängig davon, wer sie verfasst hat.[847] Anderenfalls würde der in Art. 49 Abs. 3 des Rechtsanwaltsgesetztes normierte Geheimnisschutz, der insbesondere dem Schutz des Mandanten dient, leer laufen.

Demnach ist auch die sich im Besitz des Mandanten befindende Korrespondenz zwischen Anwalt und Mandant vor Einsichtnahmen und Beschlagnahmen seitens der staatlichen Gewalt geschützt.

b) Geltung für OLAF

Der durch das griechische Recht statuierte Schutz der Korrespondenz zwischen Anwalt und Mandant stimmt grundsätzlich mit dem des Gemeinschaftsrechts überein. Allerdings gibt es im Europarecht die Einschränkung, dass nur unabhängige Anwälte diesem Schutz unterfallen, nicht jedoch die in einem Unternehmen angestellten Anwälte. Eine solche Einschränkung lässt sich dem griechischen Recht nicht ausdrücklich entnehmen.

Jedoch ist in Art. 49 Abs. 3 des Rechtsanwaltsgesetzes lediglich von Rechtsanwaltskanzleien die Rede. Sprachlich davon ausgenommen ist der in-house-lawyer, der sich damit auch nach dem griechischen Recht nicht auf den Geheimnisschutz berufen darf. Mithin ergeben sich zwischen dem griechischen und dem europäischen Standard keine Unterschiede. Damit sind die griechischen Vorschriften für OLAF anwendbar.

3. Weiterer Geheimnisschutz

Auch das Bank- und das Steuergeheimnis wirkt sich beschränkend auf die Befugnisse des OALF aus, das die Kontrolleure bspw. nicht bei Banken als „dritten Wirtschaftsbeteiligten“ Informationen über die Kontrollierten einholen dürfen.

a) Das Bankgeheimnis

Das Bankgeheimnis wurde im griechischen Recht erstmalig mit Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4316/1929 normiert.[848]

Die Banken sind danach berechtigt, die Preisgabe von Daten, die Angaben über Rechnungen und Schuldverschreibungen ihrer Kunden enthalten, zu verweigern. Nach dem Gesetz Nr. 1868/1989 ist die Preisgabe solcher Daten durch die Bank jedoch zulässig, wenn ein Antrag an die Justizbehörden ge-

847 Makridou, Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts, S. 154.
848 Anastopoulos, Steuerrecht, S. 190.

stellt wurde und die Preisgabe absolut notwendig für die Aufklärung von erheblichen Straftaten ist. Auch aus Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 2065/1992 ergibt sich, dass nur in bedeutenden Fällen von Steuerhinterziehung das Bankgeheimnis gegenüber dem Staat aufgehoben werden kann.

b) Das Steuergeheimnis

Das Steuergeheimnis besagt, dass die Erklärungen des Steuerpflichtigen ausschließlich für steuerliche Zwecke benutzt werden dürfen und ihre Verwendung für die Verfolgung der Verletzung von anderen als den steuerrechtlichen Vorschriften verboten ist.[849]

Die Steuererklärungen, die steuerlichen Daten, die Protokolle, die Feststellungsakte, die Kontrollblätter und die Entscheidungen der Steuerbehörde sowie jede Unterlage der Steuerakte des Steuerpflichtigen, die mit der Steuer im Zusammenhang steht oder davon erfasst ist, ist geheim.[850] Ihre Offenlegung in jeglicher Form gegenüber jedem außer dem Steuerpflichtigen oder seinem Vertreter ist verboten. Die Verletzung des Steuergeheimnisses durch Beamte wird sowohl disziplinarrechtlich als auch strafrechtlich geahndet.[851] Privatpersonen werden durch die Verhängung eines Bußgelds oder durch Gefängnisstrafe von bis zu sechs Monaten bestraft.[852]

Das Steuergeheimnis kann jedoch in verschiedenen vom Gesetzgeber vorgesehenen Fällen aufgehoben werden.[853]

Nach dem p.d. 186/92 (KBS[854]) darf vorbehaltlich einer entsprechenden Genehmigung des Wirtschaftsministers lediglich die zuständige Steuerbehörde Kenntnis vom Inhalt der von den Unternehmen nach dem KBS zu führenden Büchern und Informationen erlangen. Etwas anderes gilt nur, soweit dies durch ein Gesetz vorgesehen ist. Ausnahmsweise ist die Kenntnisnahme durch Behörden jedoch auch ohne Genehmigung des Wirtschaftsministers erlaubt, wenn es um den Schutz des öffentlichen Interesses geht. Für Selbstverwaltungskörperschaften ist dies dann zu bejahen, wenn diesen Geldan-

849 Art. 85 Abs. 1 Gesetz Nr. 2238/94.
850 Art. 85 Abs. 2 Gesetz Nr. 2238/94.
851 Anastopoulos, Steuerrecht, S. 189.
852 Art. 73 n.d. 3332/1955.
853 Z.B. nach Art. 31 KBS (Kodikas Biblion kai Stoichion), Gesetz zur Führung von steuerlichen Büchern und Daten), nach Art. 11 des n.d. 4444/1964, nach Art. 20 des n.d. 1230/1972, nach Art. 8 des Gesetzes Nr. 1882/1990.
854 Kodikas Biblion kai Stoichion (Gesetz zur Führung von steuerlichen Büchern und Daten).

spruch gegen ein Unternehmen zustehen. In keinem Fall ist es den Behörden aber erlaubt, die Bücher und Daten wegzunehmen oder zu beschlagnahmen.

Unter dieses Verbot der Preisgabe des Inhalts von nach dem KBS zu führenden Büchern und Daten ohne Genehmigung des Wirtschaftsministers fällt auch die Preisgabe des Inhalts eines vorläufigen Kontrollprotokolls einer Betriebsprüfung, da auch dieses zu der steuerlich relevanten Materie gehört.

Eine Ausnahme vom Steuergeheimnis besteht nach der Rechtsprechung des Staatsrates dann, wenn die Auszüge aus der Steuerakte des Antragstellers von den Behörden dazu genutzt werden, die Nichtentsprechung des Antrags zu begründen.[855]

c) Geltung für OLAF

Weder Bank- noch Steuergeheimnis ist im Gemeinschaftsrecht normiert. Demnach müssen die diesbezüglichen Vorschriften des griechischen Rechts gem. Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96 grundsätzlich von den OLAF-Kontrolleuren beachtet werden.

Mithin sind die OLAF-Kontrolleure nicht berechtigt, bei Banken Informationen über die kontrollierten Wirtschaftsbeteiligten einzuholen, es sei denn dass diese in erhebliche Straftaten verwickelt sind. In diesem Fall müssen jedoch die Strafverfolgungsbehörden eingreifen.

Die OLAF-Kontrolleure dürfen auch die sich in der Betriebsstätte der Wirtschaftsbeteiligten befindenden nach dem KBS zu führenden Bücher und Daten kontrollieren. Dies ergibt sich schon aus Art. 7 Abs. 1 UA 2 der VO Nr. 2185/96. Allerdings ist fraglich, ob sie dazu die Genehmigung des Wirtschaftsministers einholen müssen. Dagegen spricht, dass auch die Selbstverwaltungskörperschaften ohne eine solche Genehmigung Kenntnis vom Inhalt dieser Bücher und Daten nehmen dürfen, wenn sie einen rechtmäßigen Anspruch auf Geldzahlung gegen das betreffende Unternehmen haben.

Jedoch steht im Fall von OLAF-Kontrollen ein solcher Anspruch noch gar nicht fest, da OLAF noch nicht endgültig feststellen konnte, ob das betreffende Unternehmen Unregelmäßigkeiten oder Betrügereien begangen hat. Aus diesem Grunde ist vor der Durchführung der Kontrolle eine Genehmigung des Wirtschaftsministers, auch die nach dem KBS zu führenden Bücher durchsehen zu dürfen, einzuholen, soweit durch eine gesetzliche Grundlage nichts anderes geregelt wird.

855 Soldatou, Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 69.

Die Pflicht, eine solche Genehmigung einzuholen, stellt gegenüber dem Gemeinschaftsrecht einen höheren Schutzstandard dar. Sie ist damit von OLAF zu beachten.

VI. Der Schutz der personenbezogenen Daten

Nach Art. 8 Abs. 4 der VO Nr. 2185/96 trägt die Gemeinschaft dafür Sorge, dass ihre Kontrolleure bei der Anwendung dieser VO die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten einhalten. Nach Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 trägt der Direktor des OLAF dafür Sorge, dass die Bedingungen des Amtes und die anderen unter seiner Verantwortung handelnden Personen die gemeinschaftlichen und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten einhalten. In beiden Verordnungen wird in diesem Zusammenhang auf die Datenschutzrichtlinie[856] verwiesen, die sich an die Mitgliedstaaten wendet.

Es ist folglich darzustellen, wie der Schutz der personenbezogenen Daten in Griechenland gewährleistet wird.

Der griechische Gesetzgeber wurde durch die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG zur Schaffung eines umfassenden Schutzes der personenbezogenen Daten angeregt und erließ auf dieser Grundlage das Gesetz Nr. 2472/97.

Zweck dieses Gesetzes ist der Schutz der Rechte und der festgeschriebenen Freiheiten der natürlichen Personen und insbesondere der Privatsphäre. Sein Ziel ist die Abwehr von Gefahren, die im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den öffentlichen Sektor und durch Private entstehen können.

Das Gesetz Nr. 2472/97 ist in drei Bereiche aufgeteilt.

Im ersten Teil ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist. Im zweiten Teil werden bestimmte Kontrollrechte des Einzelnen normiert und den Personen, die von der Verarbeitung der personenbezogenen Daten betroffen sind, Verteidigungsmittel eingeräumt. Im dritten Bereich ist die Einsetzung eines unabhängigen Organs vorgesehen, dessen Aufgabe es ist, die auf dem Gebiet des Datenschutzes erlassenen Vorschriften zu überwachen.

856 ABlEG Nr. L 281 v. 23.11.1995, S. 31.

1. Die materiellen Voraussetzungen der Verwertung personenbezogener Daten

Unter der Verarbeitung personenbezogener Daten ist jede Maßnahme zu verstehen, die durch den öffentlichen Sektor oder von Privaten mit oder ohne die Hilfe automatisierter Verfahren vorgenommen wird und sich auf Daten mit personenbezogenem Charakter bezieht.[857]

Die Verarbeitung ist rechtmäßig, soweit sie sich auf die durch das Gesetz zwingend und abschließend geregelten Fälle gründen lässt.

Grundsätzlich muss dabei aber auch die Einwilligung des Trägers der personenbezogenen Daten eingeholt werden. Die Einwilligung muss klar und eindeutig im Anschluss an eine hinreichende Informierung abgegeben worden sein.[858] Die Einwilligung ist jedoch im Falle der Verarbeitung von sensiblen persönlichen Daten unwirksam, wenn sie in einer Art und Weise abgegeben wurde, die dem Gesetz oder den guten Sitten widerspricht. Gleichzeitig legt das Gesetz Fälle fest, in denen, auch bei fehlender Einwilligung, die Verarbeitung von personenbezogenen Daten rechtlich zulässig ist.[859]

In dieser Regelung spiegeln sich die widerstrebenden Interessen und Rechte wieder, die bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten eine Rolle spielen. Die Verarbeitung ist zulässig, wenn sie den rechtlichen Interessen des Trägers der personenbezogenen Daten selbst dient, wenn sie öffentlichen Interessen dient oder wenn sie für die Befriedigung von rechtlichen Interessen des für die Verarbeitung Verantwortlichen notwendig ist.

Art. 4 normiert, welche Grundsätze bei der Verarbeitung von Daten beachtet werden müssen. Danach gilt, dass Daten nur dem ihrer Verarbeitung zugrunde liegenden Zweck nach verwendet werden dürfen.[860] Die Verarbei-

857 Z.B das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten, Art. 2 c) RL 95/46/EG.

858 Art. 5 Abs. 1 Gesetz Nr. 2472/1997.

859 Art. 5 Abs. 2 Nr. 2472/1997.

860 Art. 4 Abs. 1 a) Gesetz Nr. 2472/1997.

tung muss verhältnismäßig sein.[861] Die Daten müssen genau sein[862] und dürfen lediglich zeitgebunden verwendet werden.[863]

Bei den personenbezogenen Daten wird zwischen den so genannten öffentlichen und den sensiblen Daten unterschieden. Verboten ist die Verarbeitung von sensiblen Daten.

Diese stellen den Kern der Identität, des Wertes und der Persönlichkeit des Menschen dar, so dass der Gesetzgeber sie einem speziellen Schutz unterstellt hat. Das Verbot ist aber relativ, denn der Gesetzgeber hat auch hier gewisse Ausnahmen vorgesehen.

Diese Ausnahmen beziehen sich auf andere schützenswerte Güter und Rechte. Als Kriterien hierfür sind die durch die Verarbeitung der personenbezogenen Daten erwachsenden rechtlichen Vorteile des Trägers derselben anzusehen.

Der Gesetzgeber garantiert bei der Verarbeitung von sensiblen personenbezogenen Daten eine Präventivkontrolle, nach deren Durchführung die Datenschutzbehörde eine Erlaubnis zur Verarbeitung dieser Daten erteilen kann.

2. Die Rechte des Einzelnen

Der Gesetzgeber hat grundsätzlich entschieden, dass natürliche Personen mit Verteidigungsmitteln ausgestattet werden und ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, selber zu entscheiden, welche personenbezogenen Daten, verarbeitet werden dürfen.

Mit Art. 11 wurde das Recht der Personen normiert, vorher über die Merkmale der Verarbeitung, also insbesondere die Identität des die Verarbeitung Vornehmenden und über den Zweck der Verarbeitung informiert zu werden.

Zentrale Bedeutung kommt dabei dem Recht auf Zugang zu Dokumenten zu, damit die Betroffenen herausfinden können, ob personenbezogene Daten, gespeichert wurden.[864] Vervollständigt werden die Abwehrmöglichkeiten des Einzelnen durch das Recht, Einwände gegen die Verarbeitung von Daten zu erheben, die ihn betreffen.[865]

861 Art. 4 Abs. 1 β) Gesetz Nr. 2472/1997.
862 Art. 4 Abs. 1 γ) Gesetz Nr. 2472/1997.
863 Art. 4 Abs. 1 δ) Gesetz Nr. 2472/1997.
864 Art. 12 Gesetz Nr. 2472/1997.
865 Art. 13 Gesetz Nr. 2472/1997.

Nach Art. 14 kann unter bestimmten Voraussetzungen einstweiliger Rechtsschutz begehrt werden.

3. Die Behörde zum Schutz von personenbezogenen Daten

Die Schaffung einer Datenschutzbehörde, welche unabhängige, präventive, repressive und zwingende Kontrollen durchführen kann, stellt einen bedeutsamen Teil des Systems zum Schutz der personenbezogenen Daten dar.

Die Behörde ist das Fundament des griechischen Datenschutzes. Dieser setzt sich einerseits aus einem Kontrollsystem und andererseits aus einem Mechanismus zur Entwicklung von rechtlichen Regelungen zusammen, die den Schutz der personenbezogenen Daten verbessern helfen. Bei der Datenschutzbehörde handelt es sich um ein unabhängiges Organ, dessen Angehörige sowohl in persönlicher als auch in funktioneller Hinsicht unabhängig sind. Dies bedeutet, dass die Tätigkeit der Datenschutzbehörde nicht durch interne verwaltungsrechtliche Kontrollen, die hierarchischen Charakter haben, eingeschränkt werden kann.

Bei der Behörde zum Schutz von personenbezogenen Daten handelt es sich zwar auch um ein Kontrollorgan. Ihr stehen aber außer den Kontrollbefugnissen auch Rechtsetzungsbefugnisse zu. Weiterhin ist sie mit Mitteln ausgestattet, die es ihr gestatten, von Anfang an ihre Entscheidungen und Ansichten durchzusetzen. Ihre Entscheidungen sind jedoch nicht der gerichtlichen Kontrolle unterworfen, da sie nur mittelbare Wirkung haben.

Wenn es um die Erfassung und Aufbewahrung von personenbezogenen Daten,[866] die Verbindung von Archiven mit sensiblen Daten[867] und die Übermittlung von persönlichen Daten an Nicht-Gemeinschaftsländer[868] geht, dann ist ebenfalls die Datenschutzbehörde einzuschalten.

Die gesetzlichen Neuerungen beziehen sich insbesondere auf die Wahrnehmung von zwei gesetzlichen normierten Aufgaben durch die Datenschutzbehörde.

Die erste betrifft ihre Rolle als Beistand des Bürgers in Fällen, in denen Schwierigkeiten bei der Ausübung seiner Rechte auftreten, wie z.B. bei nicht zufrieden stellendem Zugang zu den Archiven.

866 Art. 7 Gesetz Nr. 2472/1997.
867 Art. 8 Gesetz Nr. 2472/1997.
868 Art. 9 Abs. 2 Gesetz Nr. 2472/1997.

Gem. Art. 19 ist die Datenschutzbehörde auch befugt, die Verwaltung bezüglich der Auslegung und Anwendung von personenbezogenen Daten zu beraten.

Zwar sieht das Gesetz keine ausdrückliche Verpflichtung der Verwaltung vor, sich von der Datenschutzbehörde beim Erlass von diesen Bereich berührenden Vorschriften beraten zu lassen. Jedoch ergibt sich eine solche Verpflichtung aus der weiten normativen Befugnis der Behörde. Die Verwaltung ist dementsprechend verpflichtet, derartige Vorschriften zunächst der Datenschutzbehörde zur Prüfung vorzulegen.

Zudem sind Mechanismen zur Verfolgung von Verstößen vorgesehen. Aus dem gesetzlichem Willen ergibt sich, dass die Behörde einen wirksamen Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung von Verstößen zu erlassen hat. Sie ist betraut mit der Durchführung von Kontrollen aber auch mit dem Treffen von Entscheidungen. In diesem Sinne stellt sie sich als ein Organ zum Schutz der Bürger dar. Sie ist aber gleichzeitig auch verpflichtet, den Ausgleich der verschiedenen Interessen herbeizuführen. Die Behörde muss daher neben dem Schutz der personenbezogenen Daten und den Rechten des Bürgers auch die finanziellen Interessen und Bedürfnisse der Verwaltung sowie das öffentliche Interesse berücksichtigen. Die Behörde darf nicht ausschließlich als Kontroll- und Bestrafungsorgan wirken, ihre Tätigkeit muss sich vielmehr auf einen dauernden Dialog mit den Kontrollierten und der Bürgerschaft gründen.

4. Geltung für OLAF

Sowohl in Art. 8 Abs. 4 der VO Nr. 1073/99 als auch in Art. 8 Abs. 4 der VO Nr. 2185/96 wird bezüglich des Schutzes der personenbezogenen Daten auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr verwiesen.

Da der Schutz der personenbezogenen Daten sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch im nationalen Recht auf dem selben Rechtsakt beruht, nämlich der Richtlinie 95/46/EG, ist keine Diskrepanz zwischen dem Schutzstandard des Gemeinschaftsrechts und dem des griechischen Rechts festzustellen. Allerdings gilt aufgrund der Eigenschaft des OALF als Gemeinschaftsorgan die VO Nr. 45/2001 direkt und nicht das griechische Recht.

VII. Die Verwertung der Kontrollprotokolle im Verwaltungsprozess

Die durch das OLAF im Anschluss an eine Kontrolle erstellten Untersuchungsberichte stellen in der gleichen Weise und unter den selben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen Beweismittel dar, die in dem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, zulässig sind.[869] Daraus ergibt sich, dass ein durch OLAF-Beamte erstellter Bericht in einem mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahren genau so behandelt werden muss, wie ein entsprechender Bericht eines nationalen Kontrolleurs in diesem Verfahren behandelt worden wäre. Es ist mithin im Folgenden darzustellen, welche Bedeutung derartigen Untersuchungsberichten im griechischen Verwaltungsprozess zukommt.

Das im Beweisverfahren von der Behörde erstellte Kontrollprotokoll stellt im Verwaltungsprozess das wichtigste Beweismittel dafür dar, dass die Entscheidung über die Verhängung einer Sanktion rechtmäßig erfolgt ist, da in ihm die Rechtsverletzung, die der Sanktion zu Grunde liegt, eingehend beschrieben wird.

1. Das Beweisverfahren vor dem Verwaltungsgericht

Im vierzehnten Abschnitt des Verwaltungsprozesskodex ist das Beweisverfahren vor dem Verwaltungsgericht geregelt.

Gem. Art. 144 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex sind diejenigen streitigen Tatsachen, die wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis des Verfahrens haben, Gegenstand des Beweisverfahrens. Der Beweis stützt sich dabei auf die Angaben der in Art. 149 Verwaltungsprozesskodex genannten Verwaltungsakten sowie auf diejenigen Angaben, die sich aus dem vor dem Gericht stattfinden Beweisverfahren ergeben.[870] Beweismittel sind dabei die Augenscheineinnahme, das Gutachten, die Urkunden, das Geständnis, die Erklärungen der Parteien, die Zeugenaussagen und die gerichtlichen Vermutungen.[871]

869 Art. 8 Abs. 3 Satz 3 VO Nr. 2185/96; Art. 8 Abs. 2 Satz 2, 2. HS VO Nr. 1073/99.
870 Art. 146 VPK.
871 Art. 147 Abs. 1 VPK.

Das Gericht benutzt und bewertet die Beweise frei und setzt sie miteinander in Beziehung.[872]

Die Verwaltung ist gem. Art. 129 Verwaltungsprozesskodex verpflichtet, dem Gericht die den Vorgang betreffenden Akten zusammen mit einer analytischen Darstellung des Streits, in welcher die zugrunde liegenden tatsächlichen und rechtlichen Behauptungen aufgeführt sind, zu übermitteln. Diese Darstellung muss dem Gericht zusammen mit den Akten der Verwaltung spätestens 20 Tage vor Beginn des Gerichtsverfahrens übermittelt worden sein. Die Akten der Verwaltung bestehen aus den die Angelegenheit betreffenden Unterlagen.[873] Gem. Art. 155 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex kann das Gericht von jeder Behörde sowie von jeder natürlichen oder juristischen Person durch eine Entscheidung die Preisgabe von Informationen oder sonstigen für die Streitentscheidung nützlichen Angaben verlangen.

Die Beweislastverteilung ist in Art. 145 Verwaltungsprozesskodex geregelt. Danach ist jede Partei verpflichtet, die Tatsachen zu beweisen, auf welche sie sich beruft, um ihre Behauptungen zu stützen, sofern das Gesetz, welches für die Beziehung maßgeblich ist, nicht etwas anderes regelt. Die Gegenpartei hat dabei das Recht, den Gegenbeweis zu führen.[874]

2. Die Urkunde als Beweismittel vor dem Verwaltungsgericht

Die Art. 169-176 Verwaltungsprozesskodex regeln die Beweisverwertung von Urkunden im Verwaltungsprozess. In Art. 169 Verwaltungsprozesskodex wird zunächst zwischen öffentlichen und privaten Urkunden unterschieden.

Öffentlich sind gem. Art. 169 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex Urkunden, die von einem öffentlichen Organ abgefasst worden sind. Nach Abs. 2 dieses Artikels sind alle anderen Urkunden Privaturkunden.

Die öffentlichen und privaten Urkunden, die bei Gericht vorgelegt werden, müssen den allgemeinen Formvorschriften entsprechen. Für die Wirksamkeit der Urkunde sind regelmäßig die Unterschrift ihres Verfassers sowie das Datum und der Ort ihrer Erstellung erforderlich. Insbesondere die Protokollnummer und der Behördenstempel lassen regelmäßig auf das Vorliegen

872 Art. 148 VPK.
873 Art. 149 Abs. 1 VPK.
874 Art. 145 Abs. 1 VPK.

einer öffentlichen Urkunde schließen. Sieht das Gesetz besondere Formerfordernisse vor, so muss die Urkunde diesen entsprechen.[875]

Eine Urkunde, die nicht als öffentliche Urkunde qualifiziert werden kann und daher nicht den Beweiswert einer solchen hat, kann somit als Privaturkunde Beweiswert haben, wenn sie die dafür notwendigen Angaben enthält.[876]

3. Die Beweiskraft von öffentlichen Urkunden

Das Gericht hat die Möglichkeit, die von den Parteien angebotenen Beweise frei zu bewerten.[877] Der Richter stützt seine Entscheidung dementsprechend auf diejenigen Beweise, die er für überzeugend hält. Die freie Bewertung der Beweise durch den Verwaltungsrichter gilt jedoch nicht schrankenlos.

Der Richter ist zunächst verpflichtet, nur die rechtmäßigen Beweismittel zu berücksichtigen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der freien Bewertung der Beweismittel stellt auch die Vorschrift des Art. 171 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex dar. Danach stellen die öffentlichen Urkunden, die von einem zuständigen Organ nach den rechtmäßigen Formvorschriften erstellt wurden, einen „vollständigen Beweis“ für alles dar, was durch sie im Hinblick auf die Tätigkeit ihres Erstellers und die in seinem Dabei sein getätigten Unternehmungen bescheinigt wird, vorausgesetzt, sie werden nicht als falsch bzw. unecht angegriffen.

Die sonstigen Angaben innerhalb der öffentlichen Urkunde sind gem. Art. 171 Abs. 3 Verwaltungsprozesskodex nach den Vorgaben des Art. 148 Verwaltungsprozesskodex zu bewerten. Sie können also vom Gericht frei gewürdigt werden.[878]

Die öffentlichen Urkunden erbringen aus sich selbst heraus den Beweis ihrer Echtheit. Der Gegner muss ihre Unechtheit also rügen und beweisen.

Öffentliche Urkunden sind echt, wenn sie von dem Amtsträger stammen, der aus ihnen als Aussteller hervorgeht und wenn die tatsächlichen Umstände, auf die sie sich beziehen und welche in die unmittelbare Wahrnehmung ihres Ausstellers gefallen sind, in seinem Dabeisein geschehen sind.

875 Art. 170 VPK.
876 Art. 449 ZPK.
877 Art. 148 VPK.
878 StE 3918/86, 893/91.

Die Beweiskraft der öffentlichen Urkunden ist somit je nach Art der tatsächlichen Umstände, auf die sie sich beziehen, verschieden.[879]

Das Gericht kann, wenn es Zweifel an der Echtheit der Urkunde hat, aber deren Unechtheit noch von keinem Beteiligten geltend gemacht wurde, von Amts wegen Erklärungen von demjenigen verlangen, der als Aussteller der Urkunde erscheint.[880]

Für ausländische öffentliche Urkunden streitet die Echtheitsvermutung nicht. Das Gericht erhält jedoch die Möglichkeit, ausländische öffentliche Urkunden ohne zusätzliche Beweise als echt anzusehen oder eine Bestätigung des Außenministeriums, einer griechischen Botschaft bzw. eines Konsulats als ausreichend anzusehen.[881]

Die Urkunden dürfen weiterhin nicht auseinander genommen, zerschnitten oder mit Streichungen versehen sein. Sie dürfen auch keine Lücken aufweisen oder in wesentlichen Teilen durch anderes ersetzt sein.

Diese Handlungen begründen die Vermutung, dass sie mit dem Ziel vorgenommen wurden, den Beweiswert der Urkunde zu manipulieren,[882] denn sie wurden in der Regel nach der Vollendung des Verfassens der Urkunde vorgenommen.

Diese Vermutung kann jedoch dadurch widerlegt werden, dass der volle Beweis darüber erbracht wird, dass die Urkunde im konkreten Fall nicht mit dem Ziel der Manipulation verändert wurde.

4. Die Beweiskraft des Kontrollprotokolls im verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren

Die Kontrollprotokolle, die von einem zuständigen Verwaltungsorgan verfasst wurden, sind öffentliche Urkunden, deren Beweiskraft sich auch aus den Vorschriften der Art. 144 Abs. 1 und Art. 145 des Steuerverfahrensgesetzes ergibt.[883] Diese Vorschriften sind inhaltsgleich mit Art. 171 des Verwaltungsprozesskodexes.

Gem. Art. 171 Abs. 4 Verwaltungsprozesskodex haben die Kontrollprotokolle, die von einer Behörde verfasst werden, die in Art. 171 Abs. 1 Verwal-

879 Siehe zur Beweiskraft öffentlicher Urkunden auch: Dritter Teil, B. IV. 2. a) aa).
880 Art. 455 β) ZPK.
881 Art. 456 ZPK.
882 Art. 433 ZPK.
883 StE 4142/88; StE 336/97.

tungsprozesskodex dargestellte Beweiskraft. Auch bei einem Kontrollprotokoll gilt somit, dass dadurch der volle Beweis dafür erbracht wird, was vom Verfasser des Schriftstücks oder ihm gegenüber unternommen wurde. Bspw. steht damit fest, dass der Kontrolleur die Bücher des Betroffenen kontrolliert hat. Eine Widerlegung dieser Tatsache ist nur mit der Behauptung möglich, dass das Kontrollprotokoll unecht oder gefälscht ist.

Dies gilt jedoch nicht für die im Kontrollprotokoll enthaltenen Informationen bezüglich eines Geständnisses des Kontrollierten oder des Inhalts der kontrollierten Bücher.[884] Befinden sich innerhalb des Kontrollprotokolls also Aussagen des Kontrollierten, in denen er bestimmte Umstände zugibt, ist ihm im Hinblick auf diesen Teil des Protokolls die Möglichkeit des Gegenbeweises nicht abgeschnitten. Das Kontrollprotokoll erbringt auch keinen vollständigen Beweis für die Fehlerhaftigkeit von Büchern, zu deren Führung bestimmte Unternehmen nach dem KBS[885] verpflichtet sind.[886]

Ein vollständiger Beweis ist auch dann nicht erbracht, wenn es um die Frage geht, in welchem Zeitraum eine Ausgabe getätigt wurde, welche in den Geschäftsbüchern des Unternehmens verzeichnet ist.[887]

Auch hinsichtlich des Umstandes, dass die von einem Unternehmen ausgestellten Transportscheine nicht hinreichend vom Kontrolleur durchgesehen wurden, wird durch das Kontrollprotokoll ebenfalls kein voller Beweis erbracht.[888]

Dies gilt auch für die Höhe des Reingewinns eines Unternehmens, welcher während der Kontrolle aus den Unternehmensbüchern ermittelt wurde.[889] Weiterhin ist der vollständige Beweis durch das Kontrollprotokoll auch dann nicht erbracht, bzw. die im Kontrollprotokoll aufgeführten Umstände durch Gegenbeweis des Kontrollierten widerlegbar, wenn in dem Kontrollprotokoll die Beurteilung der Kontrolleure über den Inhalt von Büchern des Unternehmens, die in ihren Blick gefallen sind, vermerkt ist[890] oder in dem Kontrollprotokoll aufgeführt worden ist, dass die von dem Unternehmen geführten Kassen fingiert waren.[891] Abschließend ist also festzustellen, dass

884 Art. 171 Abs. 4 VPK.
885 Gesetz zur Führung steuerlicher Bücher und Daten.
886 StE 1246, 1247/64.
887 StE 1463/68.
888 StE 1827/68.
889 StE 343/70.
890 StE 4642/77.
891 StE 2365/69.

bezüglich der Umstände, die der Aussteller des Kontrollprotokolls während der Durchführung der Kontrolle in den Büchern und sonstigen Unterlagen entdeckt, kein vollständiger Beweis durch das Kontrollprotokoll erbracht werden kann.[892] Grund dafür ist, dass die in den Büchern und Unterlagen vorgefundenen Informationen nicht unmittelbar von den Kontrolleuren wahrgenommen wurden.

Das Kontrollprotokoll, welches von der zuständigen Behörde ausgestellt wurde, wird also hinsichtlich dieser Umstände vom Gericht als Beweismittel frei bewertet.[893] Die Verwaltungsgerichte können auch allgemeine Informationen, die die Kontrolleure durch Dritte erhalten haben und die im Kontrollprotokoll aufgeführt sind, berücksichtigen und frei bewerten.[894]

Die Bestätigung innerhalb des Kontrollprotokolls, dass eine Nachkontrolle stattgefunden hat, beweist hingegen vollständig dieses Geschehnis, so dass der einfache Gegenbeweis in Bezug auf diesen Umstand nicht zulässig ist. Diesbezüglich kann die Beweiswirkung nur so angegriffen werden, dass der Beweis der Unechtheit des Kontrollprotokolls erbracht wird.[895] Dazu muss dargelegt und bewiesen werden, dass derjenige, der als Aussteller des Kontrollprotokolls erscheint, nicht derjenige Amtsträger war, der das Protokoll wirklich erstellt hat. Die Unechtheit kann auch dadurch bewiesen werden, dass die Durchführung der Nachkontrolle in Wirklichkeit gar nicht stattgefunden hat oder sie nicht in Anwesenheit des Ausstellers stattgefunden hat.

5. Abschriften

Nach Art. 173 Abs. 1 Verwaltungsprozesskodex hat die Abschrift den gleichen Beweiswert wie das Original, wenn ihre Richtigkeit von einem dafür vorgesehenen Beamten bestätigt wurde. Das Gericht kann aber gleichwohl die Vorlage des Originals verlangen.

Wurde die Abschrift nicht in der oben aufgeführten Weise bestätigt, so darf das Gericht sie nicht berücksichtigen, es sei denn, dass es ist aufgrund von anderen Indizien von ihrer Richtigkeit überzeugt ist.[896]

892 StE 3556/80.
893 StE 2615/93.
894 StE 2071/90.
895 StE 6137/95.
896 Art. 173 Abs. 2 VPK.

6. Auswirkungen auf die OLAF-Kontrollen

Aus dem oben Gesagten ergibt sich, dass die Kontrollberichte des OLAF als Beweismittel vor griechischen Gerichten verwendet werden dürfen. Sie stellen, wie auch nationale Kontrollberichte, öffentliche Urkunden dar, denen die oben beschriebene Beweiskraft zukommt.

Demnach hat der Wirtschaftsbeteiligte, der von OLAF kontrolliert wurde, die Möglichkeit, die im OLAF-Bericht aufgeführten Tatsachen vor Gericht durch die Vorlage von Gegenbeweisen zu widerlegen. Vollen Beweis erbringt der OLAF-Bericht nur hinsichtlich der Umstände, die Kontrollort, Kontrollzeit, Kontrolltätigkeit und Kontrollteilnehmer betreffen, nicht jedoch bezüglich des Inhalts der kontrollierten Unterlagen. Gegen eine solche Beweiskraft des OLAF-Protokolls spricht zwar, dass die Echtheitsvermutung nicht für ausländische Kontrollprotokolle streitet, welche zunächst der Anerkennung durch das Außenministerium oder einer griechische Botschaft bedürfen.

Da sich jedoch aus Art. 8 Abs. 3 Satz 3, 2. HS der VO 2185/96 ergibt, dass die nationalen Gerichte bei der Beurteilung von OLAF-Berichten im Vergleich zu nationalen Kontrollberichten keine Unterschiede machen dürfen, muss die oben dargestellte Beweiskraft auch den Kontrollberichten des OLAF zukommen.

Das Gericht muss also den Kontrollberichten des OLAF ohne zusätzliche Anerkennung die oben beschriebene Beweiskraft zuerkennen.

Eine Anerkennung wäre aber in den meisten Fällen schon deshalb nicht notwendig, weil derartige Kontrollprotokolle oftmals von den nationalen Kontrolleuren mitunterzeichnet werden, so dass es sich dabei gleichzeitig auch um eine nationale öffentliche Urkunde handelt, der die oben dargestellte Beweiskraft direkt zukommt.

C. Die Grundsätze des Strafrechts

Viele griechische Gesetze und Präsidialdekrete, die die Funktionsweise und Organisation von Behörden mit Kontrollbefugnissen regeln, verweisen bei der Darstellung der Befugnisse der diesen Behörden zugeordneten Beamten auf die Regelungen über die Ermittlungsbeamten nach dem Strafprozesskodex.

Ein solcher Verweis findet sich bspw. auch in den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Funktionsweise und Organisation der SDOE-Behörde beruht (Art. 4 Abs. 3 Gesetz Nr. 2343/1995). Ein Verweis auf die Regelungen des

Strafprozesskodex wird immer dann notwendig, wenn das einfache Verwaltungshandeln in strafrechtlich relevante Bereiche vordringt.

Jedoch gibt es auch im Verwaltungsrecht Befugnisse, die eine den Ermittlungsbefugnissen vergleichbare Eingriffsintensität aufweisen. Diese Befugnisse unterscheiden sich von den Ermittlungsbefugnissen nach dem Strafprozesskodex aber im Hinblick auf ihren Zweck. Zweck der strafprozessualen Ermittlung ist die Feststellung oder der Beweis einer strafbaren Handlung. Zweck der verwaltungsrechtlichen Ermittlung ist die Feststellung und der Beweis von nicht strafbaren Vergehen und die Prävention von strafbaren Handlungen.

Da nach dem griechischen Recht die Grenzen zwischen Verwaltungsverfahren und Strafverfahren fließend sind, soll im Folgenden kurz auf die wichtigsten Grundsätze des Strafverfahrens eingegangen werden (I).

Das griechische Strafverfahren ist jedoch für die OLAF-Kontrollen auch insoweit von Bedeutung, als die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Unterstützungspflicht gem. Art. 7 Abs. 2 der VO Nr. 2185/96 Beweise sichern müssen. Stößt OLAF also auf strafrechtlich relevantes Verhalten müssen die zuständigen Behörden davon informiert werden, damit sie die nach dem griechischen Recht zulässigen Maßnahmen durchführen können, um das entsprechende Beweismaterial zu sichern. Dabei handelt es sich insbesondere um die Beschlagnahme und die Durchsuchung.

Aus diesen Gründen soll in Folge dargestellt werden, welche Beweismittel das griechische Strafverfahrensrecht vorsieht (II) und welche Ermittlungshandlungen die Gerichtspolizei nach dem Strafprozesskodex durchführen darf (III).

I. Grundsätze der strafprozessualen Untersuchung (anakrisis)

Vom allgemeinen Grundsatz des Schutzes der Menschenwürde lassen sich für das strafprozessuale Untersuchungsverfahren verschiedene Grundsätze ableiten:

1. Der Grundsatz des Schutzes der Menschenwürde im Untersuchungsverfahren

Da eine strafprozessuale Untersuchungshandlung ihrer Natur nach eine Gefährdung der persönlichen Freiheit zur Folge haben kann, darf sie nur dann durchgeführt werden, wenn sie für die Ahndung der Straftat und die Ergreifung des Täters notwendig ist (Grundsatz der Notwendigkeit). Mit diesem Grundsatz werden die Grenzen der Untersuchungshandlung abgesteckt. So darf bspw. der Beschuldigte nach Art. 282 StPK nur dann und so lange vor-

läufig festgehalten werden, wie dies absolut notwendig ist. Die Hausdurchsuchung nach Art. 253 StPK darf nur dann durchgeführt werden, wenn eine begründete Vermutung besteht, dass der Beweis der Straftat damit erbracht werden kann, die Möglichkeit besteht, dass der Täter entdeckt oder festgenommen werden kann oder die Entdeckung oder Festnahme des Täters zumindest erleichtert wird.

Es gilt zudem das Übermaßverbot. Danach darf die Untersuchungshandlung nicht übermäßig intensiv sein, so dass die Person, die von ihr betroffen ist, also insbesondere der Beschuldigte, nicht untragbaren und im Hinblick auf die Umstände des Falles ungerechtfertigten Belastungen ausgesetzt ist.

Die Untersuchungstätigkeit muss darüber hinaus in ihrem Belastungsgrad der Schwere der begangenen Straftat entsprechen.

Die Untersuchungshandlung muss das am besten geeignete und günstigste Mittel zur Wahrheitsfindung sein (Grundsatz der Geeignetheit).

Schließlich ergibt sich aus Art. 223 Abs. 4 und Art. 273 Abs. 2 β) StPK, dass jede Person die der Begehung einer Straftat beschuldigt wird, das Recht hat, nicht gegen sich selbst auszusagen oder ihre Schuld einzugestehen. Sie braucht also nicht Umstände mitteilen, die ihre Schuld beweisen würden.

2. Die Unschuldsvermutung im Untersuchungsverfahren

Die Unschuldsvermutung im Strafprozess hat für das Stadium der Untersuchung große Bedeutung. Aus ihr lassen sich die folgenden Grundsätze herleiten:

Jede den Beschuldigten beschwerende Untersuchungshandlung und insbesondere die Anwendung von Zwangsmitteln setzt voraus, dass ein bestimmter Schweregrad eines Verdachtes in Bezug auf seine Schuld besteht. Je einschneidender das Mittel ist, desto schwerer muss auch der Verdachtsgrad wiegen. So müssen bspw. nach Art. 282 Abs. 1 α) StPK für das vorläufige Festhalten eines Beschuldigten schwerwiegende Hinweise für seine Schuld vorliegen.

3. Die Rechte des Beschuldigten/Angeklagten

Das grundlegende Recht des Beschuldigten[897] ist das Recht auf Gehör. Danach hat der Beschuldigte die Möglichkeit, seine Ansichten offen zu legen und die Beschuldigung zurückzuweisen.

Dieses Recht kann unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 der Verfassung abgeleitet werden und entfaltet seine Wirkung im gesamten Strafverfahren, unabhängig davon, ob es diesbezügliche Spezialregelungen im Strafprozesskodex gibt oder nicht.

Insbesondere im Stadium der Untersuchung wird das Recht auf Gehör jedoch durch einige Spezialregelungen konkretisiert.

Nach Art. 96 Abs. 1 StPK hat jeder Beteiligte, also auch der Beschuldigte, das Recht, einen oder mehrere Verteidiger zu bestellen und sich von ihnen vertreten und beraten zu lassen.

Gem. Art. 100 StPK hat der Beschuldigte das Recht, zusammen mit einem Verteidiger zu erscheinen und mit diesem während seiner Vernehmung sowie bei seiner Untersuchung oder der Gegenüberstellung mit Zeugen oder anderen Beschuldigten zu kommunizieren.

Gem. Art. 101 StPK hat der Beschuldigte das Recht, von der Anklageschrift und dem Inhalt der Untersuchungsakte Kenntnis zu nehmen und davon mittels eines schriftlichen Antrages Abschriften zu verlangen, wenn er zur Vernehmung erscheint.

Parallel dazu besteht eine diesbezügliche Pflicht des Untersuchungsrichters oder des Ermittlungsbeamten, dem Beschuldigten den Inhalt der Anklageschrift und der anderen Aufzeichnungen bekannt zu machen.

Nach Art. 102 StPK hat der Beschuldigte vor seiner Vernehmung und nach Stellen eines Antrages das Recht, die Vernehmung um 48 Stunden zu verschieben.

Art. 103 StPK enthält die Verpflichtung des Untersuchenden, dem Beschuldigten den Inhalt der sich aus den Art. 100-102 StPK ergebenden Rechte zu erläutern.

---

897 Im griechischen Recht gibt es keine begriffliche Trennung zwischen dem Angeklagten und dem Beschuldigten (für beides katigoroumenos), weshalb im Folgenden nur noch vom Beschuldigten gesprochen werden soll.

Nach Art. 97 StPK hat der Beschuldigte das Recht auf Anwesenheit bei der Durchführung von Ermittlungshandlungen.

Gem. Art. 273 Abs. 2 α) ist der Untersuchende verpflichtet, dem Beschuldigten vollständig und genau über die Straftat, die ihm zur Last gelegt wird, zu informieren.

Aus den Art. 273 Abs. 2 α) und Art. 274 α) geht hervor, dass der Beschuldigte das Recht hat, vernommen zu werden.

Aus Art. 273 Abs. 1 α) StPK, aufgrund dessen der Beschuldigte dazu aufgefordert wird, seine Verteidigungsmittel zu bezeichnen und aus Art. 274 Abs. 1 β), nach dem der Untersuchende verpflichtet ist, jeden Umstand zu untersuchen, der ihm von dem Beschuldigten genannt wurde, wenn er der Wahrheitsfindung dient, ergibt sich, dass der Beschuldigte berechtigt ist, an Stelle des Untersuchenden die Untersuchung eines für seine Verteidigung beantragten Beweismittels zu verlangen. Weiterhin kann er verlangen, dass jede Ermittlungshandlung, welche seiner Meinung nach ein Verteidigungsmittel darstellt und generell zu seiner Verteidigung beiträgt, durchzuführen ist.

Dieses Recht findet seinen speziellen Ausdruck in Art. 183 StPK, nach dem der Beschuldigte berechtigt ist, die Erstellung eines Sachverständigengutachtens zu verlangen.

Ein weiteres grundlegendes Recht des Beschuldigten ist das Schweigerecht.

Dieses Recht ist durch Art. 273 Abs. 2 β) StPK ausdrücklich anerkannt. Danach hat der Beschuldigte das Recht, die Aussage zu verweigern. Es folgt daraus, dass der Beschuldigte nicht verpflichtet sein kann, für ihn beschwerende Umstände einzuräumen, sich also selbst zu beschuldigen. Diese Recht steht gem. Art. 223 StPK auch dem Zeugen zu.

Die Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte sind Ausdruck des in Art. 5 der Verfassung niedergelegten allgemeinen Persönlichkeitsrechtes, was bedeutet, dass sie auch unabhängig von ausdrücklichen im Strafprozesskodex vorgesehenen Regelungen existiert.

Der Beschuldigte muss zudem vor Beginn der Vernehmung, darüber informiert werden, dass ihm dieses Recht zusteht.

Außerdem darf das Schweigen während des Verfahrens nicht gegen ihn verwendet werden.

II. Die Beweismittel

Es gilt der Grundsatz der freien Verwendung der Beweismittel. Zwar sind im Strafprozesskodex die wichtigsten Beweismittel aufgezählt. Diese Aufzählung ist jedoch nicht abschließend. Folglich darf das Gericht ein Beweismittel nicht mit dem Argument ablehnen, dass es nicht im Strafprozesskodex aufgeführt sei. Da auch für das Verwaltungsrecht teilweise die Regelungen des Strafprozesskodex über die Beweismittel herangezogen werden[898] und das von OLAF zu erstellende Protokoll auch in einem nationalen Strafverfahren als Beweismittel verwendet werden kann, sollen die Beweismittel des Strafverfahrens im Folgenden kurz dargestellt werden.

1. Die Indizien

Die Indizien gehören zu den wichtigsten Beweismitteln, obwohl es vom Gesetzgeber nicht als notwendig angesehen wurde, sie im Strafprozesskodex zu definieren. Dies sollte der Wissenschaft vorbehalten bleiben. Als Indizien werden die tatsächlichen Umstände angesehen, aus denen jemand das Bestehen oder nicht Bestehen eines anderen Umstandes, welcher mit der Begehung eines bestimmten Deliktes und vor allem mit der Schuld oder der Unschuld einer bestimmten Person verbunden ist, logisch folgern kann.[899]

2. Der Augenschein

Der Begriff des Augenscheins hat doppelte Bedeutung. Zunächst bezeichnet er ein bestimmtes Beweismittel, darüber hinaus bezeichnet er aber auch die betreffende Untersuchungshandlung. Beweismittel ist das Objekt des Augenscheins, also der Ort, die Gegenstände oder die Menschen, die während der Durchführung des Augenscheins untersucht werden. Die betreffende Untersuchungshandlung wird dadurch vorgenommen, dass bspw. die Tatwaffe in Augenschein genommen wird.[900]

3. Der Sachverständigenbeweis

Wie bei der Augenscheineinnahme muss auch beim Sachverständigenbeweis zwischen dem Beweismittel als solchem und der Untersuchungshandlung unterschieden werden. Als Sachverständige gelten solche Personen, die aufgrund ihrer speziellen Kenntnisse in einer bestimmten Wissenschaft oder

898 Siehe dazu in diesem Teil, B. IV.
899 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 470.
900 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 472.

Technik eingeladen werden, um die Diagnose eines bestimmten Geschehnisses vorzunehmen oder um ihrer Meinung oder Wertung in Bezug auf eine bestimmte Verfassung einer Person oder von Sachen zu erstellen. Die Sachverständigen haben jedoch neben ihrer Beweisfunktion eine Unterstützungsfunktion, denn sie helfen dem Gericht, die richtige Würdigung des Beweismaterials vorzunehmen. Bei der Untersuchung eines Schwerverbrechens hat der Angeklagte das Recht, einen sog. Technischen Rat einzuschalten. Dabei handelt es sich um Personen, die eingesetzt werden, um die Durchführung des Sachverständigenbeweises für den Angeklagten zu verfolgen und diesem ihre diesbezüglichen Beobachtungen mitteilen. Die Technischen Räte haben also die Aufgabe, die Rechte des Angeklagten beim Sachverständigenbeweis zu verteidigen.[901]

4. Das Geständnis, die Vernehmung des Angeklagten

Das Geständnis ist das nicht erzwungene Akzeptieren von tatsächlichen Umständen seitens des Angeklagten, welche die Anklage unterstützen.[902] Diese Sicherstellung der Freiheit von Zwang bei Abgabe des Geständnisses ist sowohl durch das Strafprozessrecht[903] als auch durch das materielle Strafrecht[904] garantiert. Nicht nur das Geständnis, sondern auch die Vernehmung des Angeklagten stellt ein Beweismittel dar.

5. Der Zeugenbeweis und seine Beschränkungen

Zeugen sind Personen, die geladen werden, um über bestimmte Umstände, die in ihre Wahrnehmung gefallen sind und die mit der untersuchten Angelegenheit zu tun haben, auszusagen.

Gem. Art. 209 des StPK kann niemand seine Zeugenaussage verweigern, wenn er ordnungsgemäß vorgeladen wurde, es sei denn, dass die im StPK aufgeführten Ausnahmen eingreifen. Es besteht somit eine Verpflichtung zur Zeugenaussage. Diese Verpflichtung zur Zeugenaussage enthält die folgenden drei Verpflichtungen: die Erscheinungspflicht, die Auskunftspflicht und die Wahrheitspflicht.

Die Auskunftspflicht ist jedoch bei bestimmten Personen eingeschränkt.

901 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 474.
902 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 475.
903 Art. 273 Abs. 1 und 2 StPK.
904 Art. 239 α) Poinikos Kodikas – Strafkodex (im Folgenden StK).

Dazu gehören Ehegatten und Angehörige des Beschuldigten bis zum zweiten Grad. Diese haben das Recht, das Zeugnis zu verweigern.[905] Zeugnisverweigerungsberechtigt sind ebenfalls solche Personen, die ein Berufsgeheimnis zu beachten haben. Diese Personen sind nicht nur von der Auskunftspflicht befreit, sondern dürfen auch nicht in sonstiger Art und Weise untersucht werden. Zu diesen Personen gehören zunächst Geistliche in Bezug auf das, was im Rahmen der Beichte zu ihrer Kenntnis gelangt ist. Darüber hinaus sind auch Rechtsanwälte, technische Räte und Notare in Bezug auf alles erfasst, was ihnen durch ihre Mandanten anvertraut wurde. Gleiches gilt für Ärzte, Apotheker und deren Angestellte sowie Hebammen hinsichtlich der Umstände, die ihnen im Rahmen der Ausübung ihres Berufes zur Kenntnis gelangt sind. Schließlich sind auch Beamte berechtigt, ihre Aussage zu verweigern, wenn es sich um militärische oder diplomatische Geheimnisse handelt oder Sicherheit des Staates betroffen ist.[906]

Diese Personen sind verpflichtet, uneidlich zu erklären, dass im Falle einer Aussage das Berufsgeheimnis verletzt werden würde. Entspricht dies nicht der Wahrheit, so treten die im Strafgesetzbuch aufgeführten Konsequenzen ein.

Eine weitere Ausnahme zur Auskunftspflicht ergibt sich aus Art. 223 Abs. 4 StPK. Danach ist ein Zeuge nicht verpflichtet, Umstände zuzugeben, aus denen sich seine Schuld im Hinblick auf eine Straftat ergeben kann. Die Entbindung von der Verpflichtung zur Auskunft stellt einen Ausfluss des allgemeineren Prinzips dar, nach welchem niemand verpflichtet sein kann, solche Tatsachen zuzugeben, die seine Position verschlechtern können (nemo tenetur se ipsum prodere).

6. Der Urkundsbeweis

Da der Strafprozesskodex keine Definition für den Begriff der Urkunde ein Beweismittel enthält, wird im Allgemeinen die Definition des Art. 13 γ) Strafkodex verwendet. Dem gemäß ist eine Urkunde ein Schriftstück oder eine sonstige Fixierung, welche dafür bestimmt oder geeignet ist, Tatsachen zu beweisen, die rechtliche Bedeutung haben.

Darunter fallen auch fotografische oder filmtechnische Wiedergaben, Tonwiedergaben und andere technische Darstellungen.[907]

905 Art. 222 StPK.
906 Art. 212 Abs. 1 StPK.
907 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 486.

Bei der Beweiskraft von Urkunden wird zwischen öffentlichen und privaten Urkunden unterschieden. Als öffentliche Urkunden werden solche Urkunden behandelt, die in der gesetzmäßigen Form von einem Beamten ausgestellt wurden. Als privat werden Urkunden dann angesehen, wenn sie von einer Privatperson ausgestellt wurden.

Für die öffentlichen Urkunden besteht eine Echtheitsvermutung, was sich aus der analogen Anwendung des Art. 455 des Kodex des Zivilprozesses[908] ergibt. Für die privaten Urkunden gelten die Vorschriften der Art. 457, 458 und 459 Abs. 2 des Zivilprozesskodex[909] analog.

Nur für die bestimmten Urkunden, die während des Strafverfahrens von Beamten ausgestellt wurden, gelten speziellere Vorschriften.

Dabei handelt es sich bspw. um Protokolle, welche vom zuständigen Beamten für Maßnahmen verfasst wurden, die von ihm oder von einem anderen Beamten, der mit ihm zusammengearbeitet hat, durchgeführt wurden. Diese können auch die Erklärungen von dritten Personen enthalten, die den Beamten gegenüber abgegeben wurden. Weiterhin handelt es sich dabei um Verhandlungsprotokolle und um Schriftstücke, die die Aushändigung bestimmter Dokumente des Strafverfahrens dokumentieren.

7. Beweisverwertungsverbote

Nach Art. 179 α) StPK ist während der Untersuchung jede Art von Beweismitteln erlaubt. Mithin steht es den Untersuchungsorganen frei, jeden Beweis zu verwerten, den sie erheben. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch Ausnahmen, die auf der Notwendigkeit des Schutzes von Interessen beruhen, welche gewichtiger sind als das Ziel der Wahrheitsfindung.[910]

Verboten ist daher der Zeugenbeweis, wenn durch ihn eine private Verpflichtung bewiesen werden soll, die die Grundlage der Straftat darstellt. In diesem Fall muss der Beweis vielmehr nach den Vorschriften des Zivilprozessrechtes erfolgen.[911]

Wird entgegen dieser Regelungen Beweis erhoben, so besteht vor Gericht ein Beweisverwertungsverbot.[912] Das gleiche gilt in Fällen, in denen eine

908 Kodikas Politikis Dikonomias (Zivilprozesskodex).
909 Im Folgenden ZPK.
910 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 414.
911 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 415.
912 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 417.

aussageverweigerungsberechtigte Person ausgesagt hat, ohne dass sie zuvor belehrt wurde.

Schließlich dürfen auch solche Beweismittel nicht verwertet werden, die durch verbotene Untersuchungsmethoden erhoben wurden.[913]

III. Die verschiedenen Untersuchungshandlungen

Die Untersuchungshandlungen, die im Laufe des Ermittlungsverfahrens durchgeführt werden dürfen, sind im Strafprozesskodex aufgezählt. Sie erlangen jedoch auch über das Strafprozessrecht hinaus Bedeutung, soweit im Rahmen verwaltungsrechtlicher Normen auf sie verwiesen wird. Letzteres geschieht insbesondere dann, wenn die Tätigkeit eines verwaltungsrechtlichen Untersuchungsbeamten in die eines Gerichtsbeamten umschlägt. Es gibt jedoch auch beschränkte Verweise auf die Untersuchungshandlungen des Strafprozessrechtes, bei denen lediglich auf einzelne dieser Handlungen, wie bspw. die Beschlagnahme oder die Augenscheineinnahme verwiesen wird. In diesen Fällen handelt der Beamte weiterhin auf verwaltungsrechtlicher Grundlage, so dass er die strafprozessualen Garantien bei der Durchführung der Untersuchungshandlungen nicht beachten muss. Es sind jedoch die Vorgaben zu beachten, die der Strafprozesskodex in Bezug auf die jeweilige Untersuchungshandlung macht.

Gem. Art. 239 Abs. 2 StPK sind die Strafverfolgungsorgane verpflichtet, das Beweismaterial zusammenzutragen. Nach Art. 241 StPK ist die Untersuchung schriftlich durchzuführen, was bedeutet, dass zu jeder Untersuchungshandlung ein dazugehöriges Protokoll angefertigt werden muss.

Sowohl während der Durchführung einer Untersuchungshandlung als auch während der Anfertigung des Protokolls muss ein zweiter Untersuchungsbeamter oder ein Gerichtssekretär anwesend sein. Ist keine dieser Personen anwesend, müssen zwei Zeugen, die älter als 17 Jahre alt sind und kein Interesse am Ausgang des Verfahrens haben, zugegen sein. Diese Zeugen dürfen nicht mit dem Beschuldigten verwandt oder verschwägert sein. Falls noch nicht einmal diese zwei Zeugen zugegen sind, ist der Untersuchungsbeamte befugt, die Untersuchungshandlung bzw. das Abfassen des Protokolls alleine vorzunehmen.[914]

913 Siehe dazu: Dritter Teil, C. III. 7.
914 Art. 241 i.V.m. Art. 150 StPK.

Die Untersuchung unterliegt dem Geheimnisschutz.[915] Jedoch ist ihre Transparenz für die Wahrung der Rechte des Beschuldigten und den Schutz seiner persönlichen Freiheit wichtig. Der Beschuldigte muss daher über die Untersuchung und die Anschuldigungen informiert werden.

1. Die Durchführung der Augenscheineinnahme

Die Augenscheineinnahme wird bei der Hauptuntersuchung vom Untersuchungsrichter und beim Ermittlungsverfahren vom Staatsanwalt oder einem Ermittlungsbeamten durchgeführt.[916]

Sie dient dazu, die Begehung einer Straftat und der dieser zugrunde liegenden Tatsachen zu beweisen[917] sowie dazu, die Schuld oder Unschuld einer Person festzustellen.[918]

Während der Durchführung der Augenscheineinnahme können weitere Personen und Spezialbeamte oder Experten, dazu eingesetzt werden, Skizzen, Fotografien und andere Abbildungen anzufertigen und technische Untersuchungen wie bspw. die Sicherstellung von Fingerabdrücken und anderen Spuren vorzunehmen.[919]

Die Frage nach der Durchführung einer Augenscheineinnahme unterliegt der freien Wertung des Ermittelnden, der entscheiden muss, ob im konkreten Fall die Durchführung einer Augenscheineinnahme der Wahrheitsfindung dient.

Insbesondere bei der Untersuchung von Menschen im Rahmen der Augenscheineinnahme sind bestimmte Grenzen zu beachten (Verhältnismäßigkeit, Menschenwürde). Schließlich muss über die Durchführung der Augenscheineinnahme ein Protokoll angefertigt werden.[920]

2. Die Erstellung eines Gutachtens durch Sachverständige

Als weitere Untersuchungshandlung nennt der Strafprozesskodex die Erstellung eines Gutachtens durch Sachverständige.

915 Art. 241 StPK.
916 Art. 251 StPK.
917 Art. 180 Abs. 1 StPK.
918 Art. 239 StPK.
919 Art. 181 α) StPK.
920 Art. 180 Abs. 3 StPK.

Die Begutachtung kann nur von speziellen Personen[921] oder Unternehmen[922] vorgenommen werden, die vom Staat zuvor für die Bewältigung der fraglichen Aufgabe ausgewählt worden sind. Findet sich aus der Gruppe dieser Personen und Unternehmen bei einem bestimmten Fall kein Sachverständiger, so können auch andere Personen oder Unternehmen mit der Aufgabe betraut werden.

3. Die Nachforschungshandlung[923]

Bei der Nachforschung handelt es sich um eine Untersuchungshandlung, durch die die gezielte Auffindung von Material angestrebt wird, welches dem Beweis einer bestimmten Straftat, der Entdeckung bzw. der Festnahme des Täters oder aber der Bestätigung bzw. der Wiedergutmachung eines Schadens dient.[924] Die zentrale Vorschrift für solche Nachforschungshandlungen ist Art. 253 StPK.

Unter den Begriff der Nachforschungshandlungen fallen auch die Hausdurchsuchung, die körperliche Durchsuchung (Leibesvisitation), die Durchsuchung von Sachen[925] und die Durchsuchung von sonstigen Örtlichkeiten.

Im Strafprozesskodex sind nur die Hausdurchsuchung und die Leibesvisitation genannt, denn bei ihnen handelt es sich um Grundrechtseingriffe mit besonderer Intensität.

Während die Befugnis zur Wohnungsdurchsuchung in das in Art. 9 der Verfassung niedergelegte Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung eingreift, tangiert die Befugnis zur Leibesvisitation das sich aus Art. 2 Abs. 1 und 5 Abs. 2 der Verfassung ergebende Recht auf Wahrung der Menschenwürde.

Art. 253 StPK nennt auch die allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zur Durchführung einer Nachforschungshandlung.

Danach muss die Nachforschung im Rahmen einer Ermittlung zu einer Straftat durchgeführt werden. Weiterhin muss die berechtigte Vermutung bestehen, dass nur mit diesem Mittel die Feststellung des Straftat bzw. die Ent-

921 Art. 184 Abs. 1 β) StPK.
922 Art. 184 Abs. 1 α) StPK.
923 Das Wort „ερευνα“ bedeutet allgemein Nachforschung. Davon umfasst sind jedoch auch die Hausdurchsuchung (kat`oikon erevna) und die Leibesvisitation (somatiki erevna).
924 Art. 253 StPK.
925 Bspw. von Transportmitteln.

deckung oder Festnahme des Täters erreicht oder zumindest vereinfacht werden kann.[926] Aus dem oben Gesagten ergibt sich, dass während der Nachforschung die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes befolgt werden müssen.

Die in Art. 253 StPK genannten Voraussetzungen gelten, entgegen dem Wortlaut der Vorschrift, jedoch nicht für alle Nachforschungshandlungen.

Die Vorschrift ist einschränkend auszulegen. Erfasst werden lediglich solche Nachforschungshandlungen, die einen nicht unerheblichen Eingriff in die Rechtsgüter und die Freiheit eines Menschen darstellen.[927] Daher ist bspw. ein Ermittlungsbeamter, der es ein frei zugängliches Grundstück in der Hoffnung betrachtet, darauf die Tatwaffe eines Mordes zu entdecken, dazu befugt, wenn er es für sinnvoll hält.

a) Die Durchsuchung der Wohnung im Strafprozess unter der Berücksichtigung des Art. 9 der Verfassung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Regelungen über die Durchsuchung der Wohnung finden sich neben den Art. 254-256 des Strafprozesskodexes vor allem in Art. 9 Abs. 1 der Verfassung.

Als Hausdurchsuchung wird dabei das Suchen von Personen oder Sachen in einer Wohnung in der Bedeutung des Art. 9 der Verfassung durch Organe der Exekutive bezeichnet, welches ohne die Einwilligung des Bewohners vorgenommen wird.[928] In dieser Vorschrift ist ausdrücklich geregelt, dass die Wohnung unverletzlich ist (Satz 1). Auch das private und familiäre Leben des Menschen ist unantastbar (Satz 2). Es darf keine Durchsuchung einer Wohnung durchgeführt werden, es sei denn, das Ob und Wie ist durch ein Gesetz ausdrücklich geregelt.

Für den Fall, dass die Unantastbarkeit der Wohnung verletzt wird, sind Sanktionen vorgesehen.[929]

Unter Wohnung versteht man dabei jede Räumlichkeit, unabhängig von ihrer Größe, in welcher sich jemand dauerhaft oder vorübergehend, allein oder zusammen mit anderen, zum Leben oder zum Arbeiten aufhält, sofern sie

926 Art. 253 StPK.
927 Androulakis, Die grundlegende Bedeutung des Strafverfahrens, S. 245.
928 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 521.
929 Art. 9 Abs. 2 der Verfassung.

hinreichend umgrenzt ist, unabhängig davon ob sie überdacht ist oder nicht, sofern sie nicht für jeden zugänglich ist. Es kommt zudem nicht darauf an, auf Grundlage welcher rechtlichen Beziehungen die Person den Raum bewohnt.[930]

Auf der Grundlage dieser Definition unterfällt dem Wohnungsbegriff auch der dazugehörige Garten, sowie das Hotelzimmer und die Arbeitsstätte (Büros, Produktionsstätten, Lagerhallen). Darunter können auch Zelte, Autos oder Schiffe fallen, wenn sie dem Aufenthalt von Person dienen und nicht von jedem betreten werden können.[931]

Nicht unter den Schutz des Art. 9 der Verfassung fallen jedoch Räumlichkeiten der unternehmerischen Tätigkeit, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, wie bspw. Ausstellungshallen, Kinos, Restaurants und Theater.[932] Eingriffe in solche Orte stehen jedoch unter dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 der Verfassung.[933]

Nach der Verfassung ist die Wohnung „eines jeden“ unverletzlich. Damit fallen unter den Schutz der Verfassung natürliche und juristische Personen sowie Parteien und Personenvereinigungen, unabhängig davon ob sie griechische Staatsbürger, Ausländer oder Staatenlose sind.[934]

Nicht nur das Betreten einer Wohnung zum Zwecke der Durchsuchung stellt einen Eingriff in die Grundrechte des Wohnungsinhabers dar, sondern jedes Betreten ohne die Genehmigung des Wohnungsinhabers.[935]

Neben den Vorgaben des Art. 9 der Verfassung ist bei der Wohnungsdurchsuchung auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

So muss vor dem Betreten der Wohnung zunächst um die Einwilligung des Wohnungsinhabers ersucht werden.[936] Wenn der Wohnungsinhaber sich jedoch weigert, die Tür zu öffnen, kann der Untersuchungsbeamte sie im Bei-

930 Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 65.
931 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 513; Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 65.
932 Dagtoglou, Verfassungsrecht, Rn. 514.
933 Recht auf ungestörte Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben.
934 Tachos, Das Recht der öffentlichen Ordnung, S. 66.
935 Siehe genauer dazu: Dritter Teil, B III. 8.
936 Art. 239 Abs. 2 KYX (Kanonismos Yperisias Chorofilakis = Regelwerk der Gendarmerie).

sein eines anderen Untersuchungsbeamten, der bei der Durchsuchung anwesend sein muss, mit Gewalt öffnen.[937]

Während der Durchführung der Durchsuchung muss jede nicht unbedingt notwendige Störung der Wohnungsinhaber vermieden werden. Der Wohnungsinhaber, bei dem die Durchsuchung durchgeführt wird, muss von dem Untersuchungsbeamten aufgefordert werden, der Durchführung der Durchsuchung beizuwohnen. Im Falle der Abwesenheit des Wohnungsinhabers wird ein Nachbar aufgefordert, bei dem Betreten und der Durchsuchung der Wohnung durch die Beamten zugegen zu sein.[938]

Wird gem. Art. 257 Abs. 3 β) StPK, der nicht nur bei der Hausdurchsuchung Bedeutung hat, eine bestimmte Sache oder ein bestimmtes Papier gesucht, so muss vorher von dem Besitzer verlangt werden, es zu übergeben.

Wenn es möglich ist und den Durchsuchungszweck nicht gefährdet, muss das Eintrittsbegehren und die sich daran anschließende Durchsuchung gegenüber dem Wohnungsinhaber rechtzeitig angekündigt werden.

Die Durchsuchung und somit auch das Betreten einer Wohnung dürfen gem. Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung nur in Anwesenheit eines Vertreters der gerichtlichen Gewalt stattfinden. Dabei muss es sich um einen Gerichtsbeamten auf Lebenszeit, also einen Richter oder einen Staatsanwalt handeln. Nach der Verfassung sind diesbezüglich keine Ausnahmen vorgesehen.

Jedoch gilt Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung nur für strafprozessuale Ermittlungshandlungen.[939] Nicht davon umfasst ist die rein verwaltungsrechtliche Polizeitätigkeit, so dass die in diesem Rahmen stattfindenden Kontrollen und Untersuchungen ohne die Anwesenheit eines gerichtlichen Repräsentanten durchgeführt werden können.[940] Grund dafür ist, dass sie nicht unter den Begriff der Durchsuchung des Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung fallen.[941] So haben die Organe der ELAS nach den Epidemiegesetzen sowie nach dem Gesetz über Feuersbrünste und auch allgemein bei durch Unglück hervorgerufenen Gefahren die Verpflichtung, die geeigneten Mittel zu ergreifen, um Menschen und ihr Vermögen zu schützen. Dabei müssen sie nicht die Vorga-

937 Art. 255 Abs. 1 StPK.
938 Art. 256 β) StPK, Art. 239 Abs. 2 KYX.
939 Tachos, Das Recht der öffentlichen Ordnung, S. 68.
940 StE 1381/1981, To Syntagma 1981, S. 740; Tachos, Recht der öffentlichen Ordnung, S. 68.
941 Tachos, Das Recht der öffentlichen Ordnung, S. 69.

ben einhalten, die die Verfassung an eine strafprozessuale Durchsuchung stellt.

Grundsätzlich kann eine Durchsuchung i.S.d. Strafverfahrensrechts nur aufgrund einer staatsanwaltschaftlichen Anordnung durchgeführt werden.

In der Verfassung ist jedoch geregelt, dass die Verhaftung eines auf frischer Tat Betroffenen auch ohne richterliche Anordnung, also ohne die Aufsicht durch die gerichtliche Gewalt rechtmäßig ist (Art. 6 Abs. 1 der Verfassung). Daraus, dass es sich bei der Festnahme gegenüber dem Betreten oder der Durchsuchung der Wohnung um ein Mehr an Eingriffsintensität handelt, folgt, dass auch diese Handlungen dann ohne Anordnung des Staatsanwaltes von der Polizei durchgeführt werden dürfen, wenn Gefahr im Verzug besteht. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass auch in diesem Fall ein zweiter Ermittlungsbeamter, also ein Polizeiorgan, hinzugezogen werden muss, was sich aus Art. 254 Abs. 1, 255 Abs. 1 und Abs. 2 StPK ergibt.

b) Durchsuchung der Wohnung tagsüber und zur Nachtzeit

Die Durchsuchung tagsüber wird von dem zuständigen Gerichtsbeamten, also dem Staatsanwalt, dem Strafrichter oder dem Polizeirichter durchgeführt, welcher einen weiteren Untersuchungsbeamten engagiert, mit dem er zusammenarbeitet. Die Hausdurchsuchung kann tagsüber auch von einem Offizier der griechischen Polizei (ELAS) durchgeführt werden, wobei in diesem Fall als zweiter Untersuchungsbeamter ein Gerichtsbeamter zugegen sein muss.[942]

Die Wohnungsdurchsuchung zur Nachtzeit darf hingegen nur vom Untersuchungsrichter, Staatsanwalt, Strafrichter oder Polizeirichter durchgeführt werden, welcher mit einem zweiten Untersuchungsbeamten zusammenarbeitet.

Eine nächtliche Hausdurchsuchung ist zudem nur in den in Art. 254 StPK genannten Fällen statthaft. Sie ist zulässig, wenn es um die Festnahme einer Person geht, welche rechtmäßig verfolgt wird,[943] wenn jemand bei der Ausführung eines Verbrechens oder Vergehens innerhalb seiner Wohnung auf frischer Tat ertappt wird[944] und bei einer Zusammenkunft in einem Privathaus, in welchem Glücksspiele gewerbsmäßig gespielt werden oder dann,

942 Art. 255 Abs. 2 StPK.
943 Art. 254 Abs. 1 α) StPK.
944 Art. 254 Abs. 1 β) StPK.

wenn der Ort gewerbsmäßig zur Ausübung der Prostitution genutzt wird.[945] Schließlich ist eine Hausdurchsuchung zur Nachtzeit auch dann zulässig, wenn es sich um Örtlichkeiten handelt, die ausschließlich zur Nachtzeit zugänglich sind.[946]

Die Frage, wann die Nachtzeit beginnt und endet, ist in Art. 254 Abs. 2 StPK geregelt.

Danach beginnt die Nacht in der Zeit vom 1. Oktober bis zum 31. März um 20.00 Uhr abends und endet um 6.00 Uhr morgens. In der Zeit vom 1. April bis zum 30. September beginnt sie um 21.00 Uhr abends und endet um 5.00 Uhr morgens.

c) Durchsuchungsverbot bei Rechtsanwälten

Aufgrund von speziellen Vorschriften ist in bestimmten Fällen die Durchführung von Durchsuchungen ausgeschlossen.

Sowohl Art. 9 der Verfassung als auch Art. 334 StPK garantieren die Unverletzlichkeit der Wohnung. Unter den Begriff der Wohnung fällt jedoch nicht die Rechtsanwaltskanzlei, da sie jedem zugänglich ist, es sei denn, sie dient gleichzeitig auch der Wohnung des Rechtsanwalts. Dies bedeutet jedoch nicht, dass für ein Rechtsanwaltsbüro die allgemeinen für die Durchsuchung geltenden Vorschriften des Strafprozessrechts zur Anwendung kommen. Gem. Art. 49 Abs. 3 des Rechtsanwaltsgesetzes ist die Durchsuchung der Wohnung und des Büros eines Rechtsanwaltes sowie die Leibesvisitation zu jeder Tages- und Nachtstunde verboten, sofern er Bevollmächtigter oder Rechtsberater des Angeklagten ist, gegen den die Ermittlung durchgeführt wird.[947]

Diese Regelung, die sich aus der allgemeinen Verpflichtung des Rechtsanwalts zur Geheimhaltung (Berufsgeheimnis) ergibt, darf jedoch nicht dazu führen, dass eine Durchsuchung der Büroräume einer Kanzlei in jedem Fall unzulässig ist. Sie gilt nur dann, wenn dies für die Wahrung Berufsgeheimnisses des Rechtsanwalts unerlässlich ist.

Art. 49 Abs. 3 des Rechtsanwaltsgesetzes besagt, dass der Rechtsanwalt in seinem Beruf tätig sein muss, um vom Schutzzweck der Norm erfasst zu sein. Somit greift der Schutz des Rechtsanwaltsgesetzes in den Fällen nicht

945 Art. 254 Abs. 1 γ) StPK.
946 Art. 254 Abs. 1 δ) StPK.
947 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 516, siehe dazu genauer im Dritten Teil, B. V. 2.

ein, in denen der Rechtsanwalt sich nicht beruflich bedingt, sondern bspw. als Freund einschaltet oder wenn er selbst Beschuldigter ist. Als berufliche Einschaltung des Rechtsanwalts kann auch nicht das einfache Aufbewahren von Schriftstücken oder anderen Objekten des Mandanten, die nicht der Verteidigung der Interessen des Mandanten dienen, angesehen werden.[948]

So darf die Anwaltskanzlei nicht dafür benutzt werden, illegale Geschäfte des Mandanten abzuwickeln oder die Objekte des Verbrechens zu verstecken.

Die Fälle, die Ausnahmen vom Verbot des Art. 49 darstellen, lassen sich auf folgenden Grundgedanken reduzieren: Nur wenn der Rechtsanwalt nicht in seiner Eigenschaft als solcher einschreitet oder sich seine Handlungen nicht auf ein Objekt seines Berufes beziehen, ist der Weg für die Ermittlungsmaßnahmen nach dem Strafprozessrecht eröffnet. In allen anderen Fällen ist jegliche Durchsuchung in einem Rechtsanwaltsbüro absolut unzulässig. Fraglich ist jedoch, wie die Durchsuchung in einem Rechtsanwaltsbüro tatsächlich vonstatten geht. Bei der Beschlagnahme von Schriftstücken muss gem. Art. 261 Abs. 3 StPK der Vorsitzende des örtlichen Anwaltsvereins vor Ort sein und entscheiden, welche Schriftstücke dem Berufsgeheimnis unterfallen und welche nicht. Eine solche Regelung ist jedoch auch dann sinnvoll, wenn das Büro des Rechtsanwalts durchsucht wird.[949] Die Durchsuchung in einer Anwaltskanzlei ist somit regelmäßig ausgeschlossen. Das Durchsuchungsrecht besteht auch nur dann, wenn starke Beweismittel und eine große aktuelle Notwendigkeit die Durchsuchung erforderlich machen und die Angelegenheit nicht mit einem milderen Mittel geregelt werden kann.[950]

Die zweite Garantie zur Wahrung des Berufsgeheimnisses besteht in dem Verbot, Schriftstücke aus den Akten des Rechtsanwalts und die Korrespondenz, die sich an seinem Arbeitsplatz befindet, zu beschlagnahmen.[951]

d) Durchsuchungsprotokoll

Sofort nach Beendigung der Durchsuchung wird ein Protokoll angefertigt.[952] Die Gegenstände, die bei der Durchsuchung gefunden wurden, werden unter der Berücksichtigung der Art. 259 und 264-266 StPK beschlagnahmt.

948 Makridou, Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts, S. 144.
949 Makridou, Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts, S. 146.
950 Makridou, Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts, S. 147.
951 Art. 261, 262 StPK.
952 Art. 258 StPK.

4. Die Beschlagnahme

Die Beschlagnahme ist die Ermittlungshandlung, durch welche gegen den Willen einer Person Gegenstände, die mit einer bestimmten Straftat zusammenhängen, aus deren Besitz weggenommen werden.[953]

Die Gegenstände, die beschlagnahmt werden sollen, können zumeist noch nicht im Voraus bestimmt werden. Allerdings werden sie in bestimmten Fällen anhand ihrer Beziehung zur Tat bestimmt.

Gewöhnlich werden die Produkte der Straftat beschlagnahmt sowie alle sonstigen Objekte, die unmittelbar oder mittelbar mit der Tat zusammenhängen.

a) Beschlagnahmen bei Kreditinstituten

Aus Art. 260 StPK ergibt sich, dass die Ermittler die Beschlagnahme von Wertpapieren und anderen Papieren und Gegenständen, die sich in Kreditinstituten bzw. Schließfächern befinden, vornehmen können. Dies gilt auch wenn die Papiere nicht dem Beschuldigten gehören oder nicht auf seinen Namen ausgestellt sind, vorausgesetzt, dass sie eine Straftat betreffen.

Des Weiteren sind sie die Ermittlungsbeamten befugt, die Korrespondenz und alle Unterlagen des Kreditinstituts zu untersuchen. Weiterhin dürfen sie im Falle der Weigerung Durchsuchungen vornehmen und Beschlagnahmen der wichtigen Schriftstücke und Gegenstände durchführen.

Die o.g. Vorschriften gelten jedoch nicht für Informationen in Bezug auf solche Konten der in Griechenland ansässigen Kreditinstitute, die gem. Art. 1 des n.d. 1059/1971 geheim sind. Die Preisgabe von diesbezüglichen Informationen durch die Mitarbeiter des betreffenden Kreditinstituts wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten bestraft.

Die Preisgabe von Informationen in Bezug auf geheime Konten bei Kreditinstituten, die in Griechenland tätig sind, ist jedoch ausnahmsweise zulässig. Dies ist dann der Fall, wenn einem begründeten Antrag des für die Durchführung der preliminären Untersuchung bzw. Vor- oder Hauptuntersuchung zuständigen Organs an das Gericht oder den Rat des Gerichtes, bei welchem das betreffende Verfahren durchgeführt wird, stattgegeben wurde. Dies ist dann der Fall, wenn die Preisgabe der Informationen unbedingt notwendig für die Aufklärung der Straftat ist.

953 Karras, Strafverfahrensrecht, Rn. 518.

b) Die Verpflichtung, Schriftstücke zu übergeben

Alle Personen, die nach Art. 212 StPK aufgrund des Berufsgeheimnisses ein Zeugnisverweigerungsrecht haben,[954] sind zwar verpflichtet, dem Gericht Schriftstücke und andere Objekt zu übergeben, die sich aufgrund ihrer beruflichen Verpflichtungen in ihrem Besitz befinden. Wenn sie allerdings schriftlich erklären, dass es sich bei den angeforderten Schriftstücken und Gegenständen um diplomatische, militärische, die staatliche Sicherheit betreffende oder solche Geheimnisse handelt, die ihre Funktion bzw. ihren Beruf betreffen, dann besteht die Verpflichtung nicht.[955] Diese Erklärung muss nicht begründet werden.

Wenn der die Beschlagnahme durchführende Beamte meint, dass die o.g. Erklärung nicht der Wahrheit entspricht, wird in dem Fall, dass es sich um ein staatliches Geheimnis handelt, das fragliche Schriftstück durch den Staatsanwalt verschlossen, versiegelt und dem Justizminister überstellt, der in letzter Instanz über die Beschlagnahme entscheidet.[956]

Die Schriftstücke, die das Berufsgeheimnis betreffen, werden ebenfalls so verschlossen, dass von ihrem Inhalt keine Kenntnis genommen werden kann und anschließend dem Verwaltungsrat der Anwalts-, Ärzte- oder Apothekerkammer bzw. dem zuständigen Metropoliten zur Entscheidung vorgelegt.[957]

c) Anfertigung von Kopien der beschlagnahmten Schriftstücke

Derjenige, der die Beschlagnahme angeordnet hat, kann erlauben, dass die Person, die die Schriftstücke vor der Beschlagnahme in Besitz hatte, Fotokopien davon anfertigt. Auch der die Beschlagnahme durchführende Beamte selbst kann Kopien der Schriftstücke, die ihm übergeben wurden, anfertigen lassen und dafür die Originale an Ort und Stelle belassen.[958]

Wenn das Schriftstück, welches beschlagnahmt werden soll, einen Teil eines Bandes oder Buches darstellt, von dem es nicht getrennt werden kann, und der die Beschlagnahme vornehmende Beamte meint, dass die Anfertigung einer Kopie nicht ausreicht, wird das ganze Buch oder der ganze Band zur Aufbewahrung dem Gerichtssekretariat übergeben. Dieses fertigt dann mit

954 Darunter fallen Beamte, Geistliche, Rechtsanwälte, technische Räte, Notare, Ärzte, Apotheker und ihre Mitarbeiter sowie Hebammen.
955 Art. 261 StPK.
956 Art. 262 Abs. 1 StPK.
957 Art. 262 Abs. 3 StPK.
958 Art. 264 Abs. 1 StPK.

der Genehmigung des Untersuchungsrichters oder des Staatsanwaltes und nach vorherigem Antrag durch den Betroffenen Fotokopien, Auszüge oder Bestätigungen von bestimmten Teilen des Bandes oder Buches an und vermerkt die teilweise Beschlagnahme. Demjenigen, der das Schriftstück vor der Beschlagnahme besaß, werden ebenfalls Fotokopien, Auszüge oder Bestätigungen übergeben.

Der die Untersuchung Durchführende, wird, wenn es möglich ist, mit Fotokopien der Schriftstücke und den Fotografien oder anderen Wiedergaben von den Sachen, die beschlagnahmt wurden und sich verändern oder schwierig zu bewachen sind, versorgt.[959]

d) Versiegelung

Wenn es nötig ist, muss der die Beschlagnahme durchführende Beamte sicherstellen, dass die Beschlagnahme der Gegenstände und Schriftstücke durch einen Behördenstempel oder in anderer Art und Weise vollzogen wird.[960]

5. Die Zeugenvernehmung

Die Zeugen müssen schriftlich vorgeladen werden. Die Vorladung richtet sich nach den Vorschriften der Art. 155-161 StPK.

Der Zeuge wird gemäß den Vorgaben des Art. 223 Abs. 1 StPK i.V.m. Art. 239 StPK befragt. Während seiner Aussage darf der Zeuge nicht unterbrochen werden. Nur nach Vollendung der Aussage dürfen ergänzende Fragen gestellt werden.[961]

Der Zeuge ist nicht verpflichtet über Tatsachen auszusagen, aus denen sich seine Schuld in Bezug auf eine Straftat ergibt.[962]

Es ist keine ausdrückliche Verpflichtung des Ermittlers vorgesehen, den Zeugen von diesem Recht zu informieren. Allerdings ergibt sich eine solche Verpflichtung aus dem Sinn und Zweck des Grundsatzes der gerechten Durchführung des Strafverfahrens und insbesondere aus dem Grundsatz der gerichtlichen Hilfe.

959 Art. 268 Abs. 1 StPK.
960 Art. 267 StPK.
961 Art. 223 Abs. 1, 2 StPK.
962 Art. 223 Abs. 4 StPK.

Aus Art. 223 Abs. 5 StPK ergibt sich weiterhin, dass dem Zeugen keine verfänglichen Fragen gestellt werden dürfen.

6. Weitere Untersuchungshandlungen

Weitere Untersuchungshandlungen sind die Vernehmung des Beschuldigten,[963] bei der dieser das Recht hat, die Aussage zu verweigern[964] und die Festnahme des Beschuldigten. Letztere ist nur dann zulässig, wenn sie gerichtlich angeordnet wurde, es sei denn es besteht Gefahr im Verzug. Aufgrund der Schwere des Eingriffs in die Freiheitsrechte des Beschuldigten sind die allgemeinen Voraussetzungen der Verhaftung in der Verfassung geregelt (Art. 6 Abs. 1-4).

Die speziellen Voraussetzungen der Verhaftung finden sich in Art. 276 StPK. Danach wird die Festnahmeanordnung von dem zuständigen Untersuchungsrichter erlassen, nachdem die Meinung des Staatsanwaltes eingeholt wurde. Bei auf frischer Tat betroffenen Straftaten reicht der Erlass der Festnahmeanordnung durch den zuständigen Staatsanwalt aus.

In Art. 276 Abs. 3 StPK ist aufgeführt, welchen inhaltlichen Anforderungen die Anordnung genügen muss.

Schließlich sind als weitere Untersuchungshandlungen des griechischen Strafprozessrechtes die Untersuchungshaft und das Verbot, das Land zu verlassen, vorgesehen.

7. Verbotene Untersuchungsmethoden

Aus Art. 7 Abs. 2 der Verfassung ergibt sich, dass die folgenden Handlungen bei der Vernehmung des Beschuldigten oder von Zeugen absolut unzulässig sind.

Dabei handelt es sich um die Anwendung von körperlicher oder psychischer Gewalt in jedweder Form, die Verwendung von willensbeeinflussenden Mitteln sowie jeder andere Eingriff, der die Menschenwürde des Vernommenen beeinträchtigt. Daher ist auch der Einsatz von Lügendetektoren unzulässig.[965]

963 Art. 270-274 StPK.
964 Art. 273 Abs. 2 StPK.
965 Karras, Verwaltungsverfahrensrecht, Rn. 418.

D. Kontrollbehörden, deren Aufgabe der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist

Wie bereits oben dargestellt, ist in Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 der VO Nr. 2185/96 ein genereller Verweis auf die Befugnisse der nationalen Kontrolleure bei der Durchführung von Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 zu sehen. Darüber hinaus geht aus Art. 6 Abs. 1 UA 3 der Kontrollverordnung hervor, dass die Kontrolleure der Kommission sich an die Verfahrensvorschriften des betreffenden Mitgliedstaates zu halten haben.

Das griechische Recht weist dabei die Besonderheit auf, dass neben den allgemeinen verfahrensrechtlichen Vorschriften eine Fülle von zusätzlichen gesetzlichen Grundlagen existiert, die sich nur auf eine bestimmte Behörde beziehen.

Ein zur Einsetzung derartiger Behörden erlassenes Gesetz enthält zumeist Vorschriften über den inneren Aufbau der Behörde, die so genannte Organisationsordnung, und regelt weiterhin die so genannte Funktionsordnung. Während in der Organisationsordnung festgelegt ist, aus welchen Abteilungen und Unterabteilungen die Behörde besteht, geht aus der sog. Funktionsordnung hervor, welche Aufgaben den einzelnen Abteilungen, Unterabteilungen und Beamten der Behörde zugewiesen sind. Dabei werden meistens auch die wichtigsten Befugnisse der einzelnen Beamten oder bestimmter Gruppen von Beamten, die in einer Abteilung oder Direktion zusammenarbeiten, festgelegt.

Oftmals werden Einzelheiten in Bezug auf bestimmte Kontrollbehörden, die das Kontrollverfahren betreffen, jedoch gar nicht durch das Gesetz selbst geregelt. Vielmehr enthalten die gesetzlichen Vorschriften Ermächtigungen für die Exekutive, Einzelheiten durch Präsidialdekret oder Ministererlass zu regeln. Von dieser Ermächtigung wird rege Gebrauch gemacht.

Es ist also festzuhalten, dass aus dieser Vielzahl von gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften diejenigen herausgefiltert werden müssen, die bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zum Schutz der finanziellen der Gemeinschaft zu beachten sind. Ausgangspunkt für die Bestimmung der für OLAF relevanten Vorschriften ist dabei die tätig werdende griechische Kontrollbehörde.

In diesem Teil der Arbeit soll zunächst ein Überblick über die verwaltungsrechtlichen Kontrollbehörden in Griechenland gegeben werden, deren Aufgabe es ist, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zu schützen.

Begonnen werden soll mit der Darstellung der griechischen Behörden, die die Aufgabe haben, die traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zu schützen (I). Anschließend sollen die Behörden vorgestellt werden, die in Griechenland auf dem Gebiet der Agrarausgaben Kontrollen vornehmen (II). Danach wird aufgezeigt, welche griechischen Behörden auf dem Gebiet der Strukturfonds örtliche Kontrollen vornehmen (III).

In einem weiteren Schritt soll auf die 1997 gegründete SDOE-Behörde[966] eingegangen werden, die sowohl auf strafrechtlichem als auch auf verwaltungsrechtlichem Sektor Kontrollbefugnisse wahrnimmt, aber im Gegensatz zu den übrigen Behörden in allen Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen Kontrollen durchführen darf (IV). Schließlich wird noch kurz auf die Behörden zum Schutz der nationalen Finanzinteressen (V) sowie auf den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (VI) eingegangen.

Erst nachdem dargestellt worden ist, welche Zuständigkeiten diese Behörden im Einzelnen haben, soll in einem nächsten Schritt auf die Vorschriften eingegangen werden, die das für diese Behörden maßgebliche Kontrollverfahren bestimmen. Dies soll im Abschnitt E. der Untersuchung geschehen.

Alle Kontrollverfahren beruhen jedoch auf den in Teil B dargestellten verfahrensrechtlichen Grundsätzen.

I. Behörden zum Schutz der traditionellen Eigenmittel

Wie bereits oben dargestellt, fallen unter den Begriff der traditionellen Eigenmittel in Abgrenzung zu den Mehrwertsteuereigenmitteln die Agrarzölle, Zuckerabgaben und sonstigen im Rahmen des gemeinsamen Zolltarifs erhobene Abgaben.

Für die Festsetzung und Einziehung der traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft finden die entsprechenden nationalen Vorschriften zur Festsetzung und Einziehung der nationalen Einnahmen, wie bspw. das Gesetz zur Einziehung von öffentlichen Einnahmen,[967] Anwendung.

Die traditionellen Eigenmittel werden durch Behörden des Finanz- und Landwirtschaftsministeriums festgesetzt, eingezogen und an die Europäi-

966 Somatos Dioxis Oikonomikou Eglimantos (Einheit zur Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten).

967 Kodikas Eispraxis Dimosion Esodon (KEDE), n.d. 356/1974.

sche Union überwiesen. Dabei sind die Behörden des Finanzministeriums, die mit der Verwaltung im Bereiche der Zölle beschäftigt sind, grundsätzlich auch für die Verwaltung im Bereich Agrarzölle zuständig. Dokumentenkontrollen nach Art. 78 Zollkodex werden hingegen von den EL.Y.T., den Kontrollbehörden für Zoll, vorgenommen.

1. Die Abteilung 33 des Finanzministeriums

Zuständig für die Kontrolle der traditionellen Eigenmittel ist auch die Abteilung 33 für Zollkontrollen des Finanzministeriums. Diese Abteilung kümmert sich speziell um die Kommunikation mit der EU und koordiniert den Schutz der Gemeinschaftseigenmittel durch die griechischen Zollbehörden. Sie ist zudem für die Durchführung von Risikoanalysen zuständig.

Die Abteilung 33 für Zollkontrollen verfolgt die Betrugsphänomene und kontrolliert die Tätigkeit der Zollbehörden in Bezug auf die ordnungsgemäße Ausführung der zollrechtlichen Gesetze. Es handelt sich bei den von ihr durchgeführten Kontrollen also um interne Kontrollen. Zudem führt die Abteilung 33 keine örtlichen Kontrollen bei den Wirtschaftsbeteiligten durch. Aus diesem Grunde spielen die Vorschriften, die das Kontrollverfahren dieser Abteilung zum Gegenstand haben, für das OLAF-Verfahren keine Rolle.

2. Der griechische Zoll

Zuständig für die Durchführung von Kontrollen auf dem Gebiet der traditionellen Eigenmittel, also der Agrarzölle und der sonstigen von der Gemeinschaft auf Warenverkehr mit Drittstaaten eingeführten Zölle, sind gem. Art. 6 Abs. 1 des p.d. 551/1988 die griechischen Zollbehörden.

Gemäß dieser Vorschrift sind die Zollbehörden zunächst allgemein für die Ausführung der zollrechtlichen Gesetze und Verordnungen sowie für die Festsetzung und Einziehung der Zölle und übrigen Steuern zuständig, die auf ein- und ausgeführte Waren erhoben werden. Des Weiteren sind sie zuständig für die Durchführung von zollrechtlichen Überwachungsmaßnahmen und die Bekämpfung des Schmuggels und anderer zollrechtlicher Delikte, deren Bekämpfung ihnen durch spezielle Vorschriften übertragen wurde. Darüber hinaus werden sie allgemein bei der Bekämpfung aller illegalen Handlungen, Formwidrigkeiten oder Betrügereien tätig, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen. Zuständig sind sie aber auch für die Einholung, Untersuchung und Auswertung von Informationen, die Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zu Lasten der Gemeinschaftseigenmittel betreffen.

Aus dem seit dem 1. Januar 2002 geltenden griechischen Zollkodex ergibt sich, dass es den Zollbeamten erlaubt ist, Kontrollen bei Wirtschaftsbeteilig-

ten auch zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorzunehmen.[968]

3. EL.Y.T.

In der Folge der Neuordnung der Kontrollorgane wurden auch die sog. zollrechtlichen Kontrollbehörden (EL.Y.T[969]) geschaffen, die seit Februar 2002 ihre Arbeit aufgenommen haben. Im Finanzministerium wurden dazu auf der Ebene der Direktion drei dezentrale Zollbehörden geschaffen, die Kontrollbehörden Attika, Thessaloniki und Patras.

Sie sind dem Finanzminister unterstellt, welcher sie durch die allgemeine Zolldirektion und die Direktion für spezielle Verbrauchssteuern verwaltet.

Die EL.Y.T. führen interne und nachträgliche Kontrollen mit dem Ziel des Schutzes der nationalen und gemeinschaftlichen Einnahmen vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien durch. Weiterhin obliegt ihnen die Bewertung der Wirksamkeit der zollrechtlichen Verfahren und die Informierung der Verwaltung in Bezug auf die ordnungsgemäße Ausführung der geltenden zollrechtlichen Vorschriften.[970] Die drei Direktionen der EL.Y.T. bestehen jeweils aus 7 (Patras und Thessaloniki) bzw. 8 (Attika) Abteilungen. Diese Abteilungen beschäftigen sich mit den o.g. Aufgaben.

Die Abteilung „Bewertung von Verfahren“ kann Stichprobenkontrollen in den Räumlichkeiten des Zolls vornehmen, bei denen alle Zollanmeldungen, Schriftstücke, Bücher und sonstigen Unterlagen sowie die Art und Weise der Beladung und der Verpackung der importierten und exportierten Waren kontrolliert werden können, um die Wirksamkeit der von den Zollbehörden durchgeführten Verfahren zu bewerten.

Sie kann Kontrollen der Zollanmeldungen und der übrigen Schriftstücke, Bücher und Unterlagen durch das umfassende Zollinformationssystem (O.P.S.T. [971]) vornehmen sowie die ordentliche Ausführung der Gesetze, die die Eigenmittel der EU betreffen, kontrollieren. Zudem kann sie die Art und Weise der Ausführung und der Wirksamkeit der vom Zoll durchgeführten physischen Kontrollen allgemeiner Art und für Agrarprodukte überwachen

968 Art. 3 Abs. 2 des griechischen Zollkodexes (Gesetz Nr. 2960/2001) v. 22.11.2001 (FEK 265).
969 Elegktikon Ypiresion Teloneion.
970 Art. 2 Abs. 2 des p.d. Nr. 203/2000 v. 21.8.2000 (FEK 183).
971 Oloklиromenou Pliroforiakou Systimatos Telonion.

und bewerten. Weitere Nachprüfungen und Kontrollen sind auf dem Automobil- und Betäubungsmittelsektor vorgesehen.[972]

Weiterhin gibt es Abteilungen zur Durchführung von nachträglichen Kontrollen. Bei diesen Kontrollen wird gem. Art. 78 des gemeinschaftlichen Zollkodex die Genauigkeit des Erscheinungsbildes der Zollunterlagen für Waren jeglicher zollrechtlicher Art, für die das vereinfachte oder nicht vereinfachte Verfahren durchgeführt wird, überprüft.[973] Es handelt sich dabei um die Prüfung von Geschäftsunterlagen und von anderem Material, das im Zusammenhang mit den betreffenden Ein- und Ausfuhrgeschäften steht. Dadurch soll die Richtigkeit der in der Zollanmeldung gemachten Angaben überprüft werden. Diese Prüfung kann beim Anmelder, bei allen in geschäftlicher Hinsicht mittelbar oder unmittelbar beteiligten Personen oder bei allen anderen Personen durchgeführt werden, die diese Unterlagen oder dieses Material aus geschäftlichen Gründen in Besitz haben. Es kann auch eine Überprüfung der Waren vorgenommen werden.[974]

Es werden zudem Überprüfungen der korrekten Ausführung der Verfahren, Verbote und Beschränkungen, welche durch das geltende nationale und gemeinschaftliche Recht vorgesehen sind, durchgeführt. Weiterhin werden nachträgliche Kontrollen der Umlaufbescheinigungen (EUR 1, ATR), der Ersetzungsbescheinigungen (EUR 1, FORMA, ATR) und der sonstigen Geschäftspapiere, welche von den griechischen Zollbehörden im Rahmen der Übereinkommen mit der EU, mit dritten Ländern und den Übereinkommen der Zollunion ausgegeben wurden, durchgeführt.

Die EL.Y.T. führen auch Kontrollen bei Unternehmen aufgrund der Art. 4-9 und 18 der VO (EG) Nr. 515/1997[975] durch. Zudem nehmen sie in den Grenzen des Art. 20 der VO Nr. 515/1997 an der Bewältigung von Kontrollaufgaben in dritten Ländern teil.

Die EL.Y.T. sind verpflichtet, über ihre Kontrollen Protokolle anzufertigen. Diese sind bei der Aufdeckung bestimmter Delikte dem SDOE bzw. den zuständigen Kontrollzentren des Finanzministeriums zuzuleiten.

Zudem gibt es die Abteilung für die jährliche Rechnungskontrolle, welche eine jährliche Kontrolle der von den örtlichen Zollbehörden angefertigten zentralen Übersichten über die Eigenmittel der EU durchführt, die entspre-

972 Art. 3 Abs. 2 δ) des p.d. Nr. 203/2000.
973 Art. 3 Abs. 2 γ) des p.d. Nr. 203/2000.
974 Art. 78 Abs. 2 des gemeinschaftlichen Zollkodex.
975 ABlEG 1997 Nr. L 82, S. 1 f.

chenden zentralen Übersichten des gesamten Landes abfasst und sie den zuständigen Dienststellen der zentralen Behörde des Finanzministeriums zustellt.[976]

Da die EL.Y.T. demnach auch örtliche Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durchführen, soll sich im Abschnitt E näher mit dem Verfahren auseinandergesetzt werden, welches diesen Kontrollen zugrunde liegt.[977]

4. Das Zollinformationssystem (O.P.S.T.)

Auch das so genannte umfassende Informationssystem Zoll (O.P.S.T) sorgt für den Schutz der traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft. Darin werden die zollrechtlichen Vorgänge abgespeichert und Risikoanalysen erstellt, auf deren Grundlage die Transporte, bei denen physischen Kontrollen durchgeführt werden sollen, ausgewählt werden. Anhand des O.P.S.T-Systems können auch Gegenkontrollen vorgenommen werden, bei denen zollrechtliche Unterlagen oder behauptete Sachverhalte mit den im System gespeicherten Informationen verglichen werden.

II. Behörden, die Kontrollen im Bereich der Agrarausgaben (EAGFL-Fond Abteilung Garantie) vornehmen

Die Ausgaben im Bereich der Garantien wurden bisher von der Generaldirektion für die Verwaltung der Märkte für Agrarprodukte (GEDIDAGEP[978]) überwacht.

Durch die VO (EG) Nr. 1663/95[979] und das Gesetz Nr. 2637/98, geändert durch das Gesetz Nr. 2732/99, wurden eine Stelle zur Bescheinigung von Rechnungen (OPILOG), eine Zahl- und Kontrollstelle gemeinschaftlicher Dotierungen zur Ausrichtung und Garantie (OPEKEPE) und eine Bescheinigungs- und Überwachungsstelle für landwirtschaftliche Produkte (OPEGEP bzw. Agro-Cert) geschaffen.

Das OPEKEPE ersetzte die GEDIDAGEP als Zahlstelle. Zudem wurde der Rahmen der internen Kontrollen auf die Ebene der Bezirke ausgeweitet. In

976 Art. 3 Abs. 2 δ) des p.d. 203/2000.

977 Siehe dazu im Dritten Teil: E, II.

978 Geniki Dievthinsi Diacheirisis Agoron Georgikon Proionton (Generaldirektion des Agrarministeriums zur Verwaltung der Märkte von Agrarprodukten).

979 ABlEG 1995 Nr. L 158, S. 6 f.

jeder Präfektur wurde eine Einheit für interne Kontrollen geschaffen, die die ordnungsgemäße Ausführung der VO (EG) Nr. 1663/95 überwacht.

Es gab verschiedene Gründe, die es notwendig machten die vorhandenen Kontroll- und Verwaltungssysteme, vor allem im Hinblick auf die drei Hauptexportprodukte Griechenlands (Tabak, Baumwolle und Olivenöl) zu überprüfen und zu reorganisieren.

Zunächst gab es Verspätungen bei der Zahlung der finanziellen Dotierungen und auch bei der Durchführung sonstiger Aktivitäten auf der Grundlage der Gemeinschaftsprogramme, wie z.B. bei der Durchführung von externen Kontrollen.

U.a. aus diesen Gründen wurde die GEDIGAGEP durch zwei unabhängige Organismen ersetzt, das OPILOG und das OPEKEPE.

1. OPILOG

Abschnitt A (Art. 1-12) des Gesetzes Nr. 2637/98 regelt die Einsetzung einer Stelle zur Rechnungsbescheinigung (OPILOG[980]).

Die Einrichtung dieser Stelle hat zum Ziel, die richtige Art und Weise der Verwaltung, Kontrolle und Abwicklung der Zuflüsse aus dem EAGFL-Fond in Griechenland zu kontrollieren und für das Rechnungsabschlussverfahren zu bescheinigen.[981]

Die Regelungen wurden aus zwei unterschiedlichen Gründen geschaffen.

Zunächst sollten die gegenüber der Europäischen Union eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden, welche sich aus Art. 5 der VO (EWG) Nr. 729/1970[982] und Art. 2 der VO (EG) Nr. 1663/1995 ergeben. Durch diese Verordnungen wurden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, unabhängige Stellen einzurichten, welche sicherstellen, dass die betreffenden Transaktionen konform mit den Gemeinschaftsbestimmungen durchgeführt werden, damit nachgewiesen werden kann, dass die der Kommission zu übermittelnden Rechnungen richtig, vollständig und genau sind und dass die internen Kontrollsysteme zufrieden stellend funktionieren.

Zum Zweiten soll durch die Einsetzung des OPILOG die Gefahr der nachträglichen Anfechtung gemeinschaftlicher Geldzahlungen (Prämien, Dotie-

980 Organismo Pistopoiisis Logariasmon.
981 K.N.B. t. 46, S. 1570 f., 1571.
982 ABlEG 1970 Nr. L 94, S. 1 f.

rungen, Interventionen usw.) im Rechnungsabschlussverfahren eingedämmt werden, um die Durchsetzung nationaler Interessen auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik zu gewährleisten.

Um diesen beiden Vorgaben zu genügen, musste das OPILOG unabhängig sein. Die Unabhängigkeit des OPILOG wird dadurch gewährleistet, dass es außerhalb des Organisationsrahmens der finanzkontrollierenden Verwaltung angesiedelt ist, so dass es nicht von den Zielen der finanzkontrollierenden Verwaltung beeinflusst werden kann. Das OPILOG ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, welche lediglich unter der Aufsicht des Agrarministers und des Justizministers steht.[983]

Nach Art. 2 Gesetz Nr. 2637/98 ist das OPILOG dafür zuständig, das Funktionieren des Garantiesystems des EAGFL-Fonds sicherzustellen und es zu kontrollieren. Die Norm enthält zudem Einzelheiten über die Verwaltungsorganisation des OPILOG, die Schaffung und Zuständigkeit eines Verwaltungsrates sowie die Finanzierung und Besetzung der Stellen.

Aus Art. 2 Abs. 1 α) Gesetz Nr. 2637/1998 geht hervor, dass die Kontrollen des OPILOG während des Zeitraums eines jeden Rechnungsjahres des EAGFL-Fonds, aber auch danach, durchgeführt werden können. Die Kontrollen können dabei in jeder Form vorgenommen werden, die als notwendig erscheint, um die beschriebenen Ziele zu verwirklichen. Der Verwaltungsrat kann zudem auch Kontroll- bzw. Untersuchungsgruppen einsetzen, die spezielle örtliche Kontrollen und Untersuchungen durchführen und deren Beamte die Befugnisse eines Finanzinspektors und die Rechte eines Ermittlungsbeamten haben.[984]

Da die Kontrollen des OPILOG letztlich die ordnungsgemäße Bescheinigung und Mittelkontrolle für das Rechnungsabschlussverfahren zum Ziel haben, während die Kontrollen des OLAF unmittelbar der Betrugsbekämpfung dienen ist eine Vergleichbarkeit mit den Kontrollen des OLAF jedoch zu verneinen.

2. OPEKEPE

Abschnitt B (Art. 13-29) des Gesetzes Nr. 2637/98 sieht die Einrichtung einer Zahl- und Kontrollstelle für gemeinschaftliche Dotierungen zur Ausrich-

983 Art. 1 Gesetz Nr. 2637/98.
984 Art. 4 Abs. 1 ε) Gesetz Nr. 2637/1998.

tung und Garantie vor (OPEKEPE[985]). Diese Zahl- und Kontrollstelle steht unter der Aufsicht und der Verantwortung des Agrarministers und wird von diesem gegenüber den Organen der Europäischen Union vertreten.[986] Die Aufsicht des Agrarministers erstreckt sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Maßnahmen des OPEKEPE. Auch diese Zahl- und Kontrollstelle ist i.d.F. einer juristischen Person des öffentlichen Rechts organisiert.

Ziel des OPEKEPE ist gem. Art. 14 Abs. 1 Gesetz Nr. 2637/1998 in erster Linie die Verwaltung der Gelder des EAGFL-Fonds, Abteilung Garantie, sowie der Abteilung Ausrichtung. Diese Verwaltung stützt sich auf ein Kontrollsystem, das die Gesetzmäßigkeit der Zahlungen gemäß den Regelungen der nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung sicherstellt.

Weiteres Ziel ist die Vorbeugung und Bekämpfung jeglicher Verschwendung zu Lasten der o.g. Fonds sowie die Wiederbeschaffung von Geldposten, welche ohne Rechtsgrund ausgezahlt wurden.

Aus Art. 14 Abs. 2 Gesetz Nr. 2637/1998 ergibt sich, dass das OPEKEPE auch für die Anerkennung und Abwicklung von Zahlungen aus dem speziellen Fonds für die Garantie von Agrarprodukten[987] und die Genehmigung ihrer Auszahlung zuständig ist.

Des Weiteren ist OPEKEPE für die Durchführung aller Arten von Kontrollen, betreffend die Rechtmäßigkeit der Zahlungen, für die Durchführung der vorgesehenen Verfahren der Wiederbeschaffung von Geldposten, welche unrechtmäßig oder ungeschuldet geleistet wurden, und für die Durchsetzung von rechtmäßigen Sanktionen zuständig.[988]

Weitere Tätigkeitsfelder sind u.a. das Zusammenführen von Daten, die Informierung des Agrarministeriums und der Europäischen Union, im Hinblick auf die Zahlungen und die Organisation der Zusammenarbeit der nationalen Behörden mit den Behörden der EU bezüglich der Durchführung der notwendigen Kontrollen.[989]

985 Organismos Pliromon kai Elengchou Koinotikon Enischyseon Prosanatolismou kai Engyisseon.
986 Art. 13 f. Gesetz 2637/98.
987 Nach Art. 26 des Gesetzes Nr. 992/1979.
988 Art. 14 Abs. 2 β) Gesetz Nr. 2637/1998.
989 Art. 14 Abs. 2 γ) Gesetz Nr. 2637/1998.

Aus dem p.d. 385/1994, auf welches in Abs. 2 ζ), η), θ) und ι) des Art. 14 Gesetz Nr. 2637/98 verwiesen wird, ergeben sich weitere Tätigkeitsfelder des OPEKEPE.

Das OPEKEPE ist danach zuständig für die Ausübung der in Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2,

Art. 5 Abs. 2, Art. 6 und 7 des o.g. Präsidialdekretes genannten Befugnisse. Dabei handelt es sich um solche Zuständigkeiten und Befugnisse, die vormals der Generaldirektion für die Verwaltung der Märkte für Agrarprodukte (GEDIDAGEP) zugeordnet waren, welche jedoch mit dem Betriebsbeginn der vorgenannten Behörden aufgelöst wurde.[990]

Das OPEKEPE ist also nunmehr zuständig für die Behandlung von Themen, die mit der Einrichtung von Garantien auf der Grundlage der gemeinsamen Agrarpolitik zusammenhängen. Dabei handelt es sich insbesondere um Unterstützungen, Interventionen, und Reserven sowie um alle sonstigen Maßnahmen, die damit zusammenhängen.

Die Kontrollen und Zahlungsgenehmigungen, die das OPEKEPE durchführt bzw. erteilt, werden gem. Art. 15 des Gesetzes Nr. 2637/1998 in Bezug auf Aktivitäten vorgenommen, die vom EAGFL-Fond finanziert wurden. Dabei handelt es sich insbesondere um Aktivitäten im Bereich des Getreideanbaus und der Getreideverarbeitung, des Pflanzenanbaus im großen Rahmen (Tabak, Baumwolle, Zucker usw.), des Olivenanbaus und der Olivenverarbeitung, des Obstanbaus im großen Umfang und der Obstverarbeitung, des Weinbaus und des Traubenanbaus, der Tierzucht, Tierproduktion und der Verarbeitung der daraus gewonnenen Produkte, einschließlich des Bereichs Milch und Milchprodukte sowie dem Bereich der Produkte außerhalb des Anhangs II des Vertrages von Rom.

Im Rahmen ihres Kontrollauftrags sind die Kontrolleure des OPEKEPE befugt, Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten vorzunehmen, die durch den EAGFL-Fond finanziert wurden. Das Verfahren, welches diesen örtlichen Kontrollen zugrunde liegt, soll im Abschnitt E. dieses Teils behandelt werden.[991]

990 Art. 29 Abs. 1 Gesetz Nr. 2637/1998.
991 Siehe dazu im Dritten Teil: E. III. 1.

3. OPEGEP

Abschnitt G (Art. 30-44) des Gesetzes Nr. 2637/98 enthält die wichtigsten Regelungen bezüglich der Einsetzung, der Funktion und der Zuständigkeit der Stelle zur Bescheinigung und Überwachung von Agrarprodukten (OPEGEP[992]).

Mit Art. 30 dieses Gesetzes wurde die Stelle i.d.F. einer juristischen Person des privaten Rechts organisiert, welche zwar strukturell und finanziell selbständig ist, aber der Aufsicht des Agrarministers untersteht

Aus Art. 32 Gesetz Nr. 2637/98 Gesetzes ergeben sich die Ziele und Befugnisse dieser Stelle. Diese Stelle dient der Förderung und Sicherung der Qualität der Agrarprodukte, dem Schutz ihrer Herkunft in jeder geeigneten Art und Weise sowie dem Aufbau und der Ausweitung von Schutz- und Verwaltungssystemen bezüglich der Land- und Forstwirtschaft.[993]

Das OPEGEP ist zuständig für die Durchführung von Kontrollen, die Überwachung und Zertifizierung von Agrarprodukten mit geschützten Ursprungsbezeichnungen oder geschützten geographischen Angaben, Produkten aus biologischem Anbau und solchen mit speziellen traditionellen Merkmalen. Die angeführten Kontrollen und Bescheinigungen sind in den Verordnungen (EWG) Nr. 2081/1992, 2082/1992 und 2692/1991[994] vorgesehen. Diese Verordnungen verpflichten die Mitgliedstaaten, Bescheinigungsstellen für die o.g. Agrarprodukte einzusetzen. Ab dem 1. Januar 1998 arbeiten diese Stellen gemäß dem europäischen Standard 45011, um anerkannte Bescheinigungen ausstellen zu können.

Zudem kann das OPEGEP gem. Art. 32 Abs. 2 Gesetz Nr. 2637/98 die Ausrichtung von Agrarprodukten und Produktions- oder Kontrollverfahren in Bezug auf freiwillige bereichsspezifische, nationale oder europäische Standards bescheinigen. Weiterhin ist die Gewährung von nationalen, europäischen oder internationalen Qualitätsbescheinigungen und Zertifikaten vorgesehen.

Des Weiteren muss das OPEGEP amtliche Register führen, welche in Zusammenarbeit mit den Bescheinigungsstellen und Fabriken entstehen, die die Vorgaben der europäischen Standards EN 45011 und EN 45001 erfüllen.

---

992 Organismos Pistopoiisis kai Epiwlepsis Georgikon Proionton.

993 Art. 32 Abs. 1 Gesetz Nr. 2637/98.

994 ABlEG 1992 Nr. L 208, S,. 1 f.; ABlEG 1992 Nr. L 208, S. 9 f.; ABlEG 1991 Nr. L 255, S. 12 f.

Zudem unterfallen die Aufstellung der bereichstypischen freiwilligen Standards, die Ausgabe bestimmter Leitfäden (z.B. für die Gesundheitspraxis und die landwirtschaftliche Praxis) sowie die Anerkennung der umfassenden Verwaltungssysteme für die Pflanzen- und Tierproduktion in den Zuständigkeitsbereich des OPEGEP.

Darüber hinaus ist es in Fällen der Entdeckung von Unregelmäßigkeiten dafür zuständig, beim Landwirtschaftsminister die Verhängung von Sanktionen zu beantragen.

In Art. 33 Gesetz Nr. 2637/98 werden die Verwaltungsorgane des OPEGEP festgelegt. Die Art. 34 ff. befassen sich mit der Einsetzung und der Zuständigkeit des Verwaltungsrates, mit der Einsetzung des Personals des OPEGEP und seiner finanziellen Ausstattung.

Da es sich bei OPEGEP um eine Stelle zur Qualitätskontrolle handelt, deren Kontrolltätigkeit die Qualitätssicherung und nicht die Betrugsbekämpfung zum Ziel hat, ist eine Darstellung der den Kontrollen zugrunde liegenden Verfahrensvorschriften entbehrlich. Diese haben eine im Vergleich zu den OLAF-Kontrollen verschiedene Zielsetzung. Sie haben daher für OLAF keine Bedeutung.

4. Die Dienststelle zur Kontrolle von Ausgaben des EAGFL-Fonds, Abteilung Garantie

Mit dem Präsidialdekret Nr. 385/1994[995] wurde eine Umstrukturierung innerhalb des Agrarministeriums vorgenommen, in deren Zuge auch die Dienststelle zur Kontrolle von EAGFL-Fond Ausgaben der Abteilung Garantie gegründet wurde.

Die Dienststelle hat gem. Art. 8 Abs. 2 des Präsidialdekretes Nr. 385/1994 die Aufgabe, nachträgliche Kontrollen der tatsächlichen und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die direkt oder indirekt Bestandteil des Finanzierungssystems des EAGFL, Abteilung Garantie, sind, durchzuführen, wobei diese nachträglichen Kontrollen gem. der VO (EWG) Nr. 4045/89 auf der Grundlage der Geschäftsunterlagen der begünstigten oder zahlungspflichtigen Unternehmen vorgenommen werden.

Als Geschäftsunterlagen gelten gem. Art. 1 Abs. 2 der VO (EWG) Nr. 4045/89[996] sämtliche Bücher, Register, Aufzeichnungen und Belege, die Buchhal-

995 FEK 216 v. 12.12.1994.
996 ABlEG 1989 Nr. L 388, S. 18 f.

tung sowie die die gewerbliche Tätigkeit des Unternehmens betreffende Korrespondenz und Geschäftsdaten jedweder Form, soweit diese Unterlagen in direkter oder indirekter Beziehung zu den o.g. Maßnahmen stehen.

Diese Kontrollaufgabe wird von speziell im Hinblick auf die Kontrollen der VO Nr. 4045/89 ausgebildeten Beamten vorgenommen.

Die Dienststelle ist in mehrere Abteilungen unterteilt, nämlich die Abteilung Planung, Unterstützung und Bewertung, die Abteilung für Ausgabenkontrollen bei Unternehmen der Ölverwendungen, der Oliven und des Weinbaus, die Abteilung für die Ausgabenkontrolle bei Unternehmen von landwirtschaftlichen Produkten und Früchten, die Abteilung für Ausgabenkontrollen bei Unternehmen von Getreide, Tabak, Bauwolle und Zucker und die Abteilung der Inspektoren der VO (EWG) Nr. 4045/89 des Rates.

Die drei Abteilungen für Ausgabenkontrolle sind nach Art. 8 Abs. 4 β)-δ) des Präsidialdekretes Nr. 385/1994 zuständig für die Durchführung von nachträglichen Kontrollen der Geschäftsunterlagen nach der VO (EWG) Nr. 4045/89 bei begünstigten oder zahlungspflichtigen Unternehmen, die in den verschiedenen o.g. Bereichen tätig sind.

Des Weiteren obliegt ihnen die Ausführung der Kontrollprogramme bei den Unternehmen, für die sie zuständig sind, und die Abgabe der Kontrollanweisung und der Kontrollanordnung. Nach der VO (EWG) Nr. 4045/1989 müssen die von den Mitgliedstaaten zur Überprüfung der Geschäftsunterlagen von Unternehmen entwickelten Kontrollprogramme zuvor der Kommission vorgelegt worden sein, damit diese ihre Überwachungs- und Koordinationsrolle wahrnehmen kann und die Programme nach geeigneten Kriterien festgelegt werden, so dass die Kontrollen auf Sektoren und Unternehmen mit hohem Betrugsrisiko konzentriert werden können.

Die Beamten der Abteilungen für Ausgabenkontrolle sind zudem zuständig für das Verfassen von Kontrollprotokollen und ihre Aufbewahrung. Weiterhin sorgen sie für die Rückforderung von zuviel gezahlten Beträgen. Sie nehmen zudem an Sitzungen der EU-Kommission teil und führen Maßnamen durch, die der Verbesserung der Kontrollen dienen.

Des Weiteren nehmen sie Beschlagnahmen der Geschäftsunterlagen vor oder ordnen diese gegenüber den die Kontrollen durchführenden Beamten an. Dies geschieht jedoch im Rahmen der einschlägigen nationalen Regelungen.

Die Abteilung der Inspektoren der VO Nr. 4045/89 kontrolliert die Ergebnisse der Kontrolleure auf der zweiten Ebene.[997] Sie ist zuständig für innerhalb der Behördenorganisationen stattfindende Untersuchungen sowie für die Kontrolle der durch den EAGFL-Fond, Abteilung Garantie und Ausrichtung, unterstützten Unternehmen.

Weiterhin ist sie zuständig für jede andere Kontroll- und Inspektionstätigkeit, die ihr in den Grenzen der Ausführung der VO Nr. 4045/89 übertragen wurde.

Art. 8 Abs. 4 des Präsidialdekrets verweist hinsichtlich der Befugnisse der Inspektoren auf die Rechte und Pflichten, die den Inspektoren des Finanzministeriums zustehen. Dieser Verweis wurde jedoch tatsächlich noch nicht umgesetzt.[998]

Nationale Verfahrensvorschriften für die Durchführung dieser Kontrollen gibt es momentan außerhalb des Präsidialdekretes Nr. 385/1994 nicht. Jedoch ist die Entwicklung eines Kontrollleitfaden geplant, der die bisher ungeschriebenen Regeln, nach denen die Kontrolle durchgeführt wird, enthält.

III. Behörden, die Kontrollen im Bereich des Dritten gemeinschaftlichen Förderkonzeptes vornehmen

Um in Bezug auf die Verwaltung der Mittel aus den Strukturfonds einheitliche Standards zu schaffen wurde die VO (EG) Nr. 1260/1999[999] erlassen.

Das zweite Kapitel der VO enthält Bestimmungen über die Finanzkontrolle. Aus Art. 38 geht hervor, dass insbesondere die Mitgliedstaaten die Finanzkontrolle der Interventionen[1000] übernehmen. Sie sind daher verpflichtet, Maßnahmen i.S.v. Art. 38 vorzunehmen. Insbesondere sind sie verpflichtet, sich zu vergewissern, „dass Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhanden sind und einwandfrei funktionieren, so dass eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt ist“ (Art. 38 a). Zudem müssen sie sicherstellen, dass die Interventionen „in Übereinstimmung mit allen geltenden Gemeinschaftsvorschriften verwaltet und die für sie eingesetzten Fondsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden“ (Art. 38 c).

997 Art. 8 Abs. 4 ε) p.d. Nr. 385/1994.
998 Gespräch mit Frau Dafnomili, Leiterin der Dienststelle v. 6.5.2004.
999 ABlEG 1999 Nr. L 161, S. 1 f.
1000 Definition siehe Art. 9 e) VO (EG) Nr. 1260/1999.

Darüber hinaus sind sie verpflichtet, Unregelmäßigkeiten vorzubeugen, sie aufzudecken und in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften Korrekturen vorzunehmen. Es bestehen außerdem bestimmte Auskunfts- und Zusammenarbeitsverpflichtungen der Mitgliedstaaten mit der Kommission.

Diese Verpflichtungen der Mitgliedstaaten beziehen sich insbesondere auf die Mittel, die im sog. „gemeinschaftlichen Förderkonzept" zur Auszahlung an die Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Dabei handelt es sich gem. Art. 9 d) der VO (EG) Nr. 1260/1999 um ein Dokument, dass die Kommission im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat nach Beurteilung des vom Mitgliedstaat vorgelegten Plans genehmigt hat und in dem die Strategie und die Prioritäten für Aktionen der Fonds und des Mitgliedstaats, deren spezifische Ziele, die Beteiligung der Fonds und die übrigen Finanzmittel angegeben sind. Dieses Dokument ist in Schwerpunkte unterteilt und wird über ein oder mehrere operationelle Programme durchgeführt. Das aktuelle gemeinschaftliche Förderkonzept bezieht sich auf den Zeitraum 2000-2006.

Durch die Regelungen der VO (EG) Nr. 1260/1999 wurde die größte Verantwortung für die Durchführung von Finanzkontrollen innerhalb des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000-2006 den Mitgliedstaaten übertragen, die jedoch eng mit der Kommission zusammenarbeiten.

Auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hat Griechenland ein neues System geschaffen, mit welchem zum ersten Mal ein Bewertungssystem für die Geldvergabe und ein Kontrollsystem eingeführt wurden, welches die Qualität und die Wirksamkeit der Verwendung der öffentlichen Mittel sicherstellt.

Dieses System, welches u.a. die Verwaltung, Überwachung und Kontrolle der Mittel des dritten gemeinschaftlichen Förderkonzeptes betrifft, ist im Gesetz Nr. 2860/2000 geregelt.

Im Folgenden soll näher auf das durch dieses Gesetz geschaffene Kontrollsystem eingegangen werden, welches aus drei Ebenen, nämlich den Verwaltungsstellen, der Zahlstelle und der Kommission zur Finanzkontrolle besteht. Ziel des Kontrollsystems ist es, eine wirksame und effektive Kontrolle der Kontroll- und Verwaltungssysteme in Griechenland zu gewährleisten.

1. Kontrollen der Verwaltungsstellen der operationellen Programme (Kontrollen auf der ersten Ebene)

In Art. 6 des Gesetzes Nr. 2860/2000 ist die Kontrolle der so genannten ersten Ebene geregelt, die von den sog. Verwaltungsstellen der operationellen Programme (Diachiristikes Arches) durchgeführt wird. Sie umfasst die Kon-

trolle aller Operationen in physischer, finanzieller und logistischer Hinsicht, wie auch die Kontrolle vor Ort beim Endbegünstigten. Dabei sind unter dem Begriff der Operation nach Art. 9 k) der VO (EG) Nr. 1260/1999 bzw. Art. 1 e) des Gesetzes Nr. 2860/2000 „alle von den Endbegünstigten der Interventionen durchgeführten Vorhaben und Aktionen zu verstehen". Bei den Endbegünstigten handelt es sich nach Art. 9 l) der VO (EG) Nr. 1260/1999 bzw. Art. 1 στ) des Gesetzes Nr. 2860/2000 um die Stellen und öffentlichen oder privaten Unternehmen, die die Befugnis haben, die Operation durchzuführen. Unter Intervention sind wiederum die in Art. 9 e) VO Nr. 1260/99 aufgeführten Interventionsformen der Fonds zu verstehen, also insbesondere operationelle Programme und Programme von Gemeinschaftsinitiativen.

Die Verwaltungsstellen der operationellen Programme üben ihre Kontrolltätigkeit in jedem Abschnitt der Operation aus, also von der Vorbereitung bis zur Vollendung der Operation.[1001] Sie kontrollieren, ob der Endbegünstigte Maßnahmen getroffen hat, um zu gewährleisten, dass die einschlägigen Gesetze befolgt werden und die Voraussetzungen für die korrekte Ausübung der Vorhaben und Aktionen vorliegen.[1002]

Im Stadium der Durchführung der Operation führt die Verwaltungsstelle des operationellen Programms auch eine Vor-Ort-Kontrolle durch. Im Verlauf dieser Kontrolle werden die Rechtmäßigkeit der Vorhaben und Aktionen, die Recht- und Gesetzmäßigkeit der Ausgaben, die Befolgung der Verfahren, die Glaubwürdigkeit der Informationen und Wirtschaftsdaten, die von dem Endbegünstigten erklärt wurden, und die Befolgung der Verpflichtungen, die der Endbegünstigte übernommen hat, überprüft.[1003]

Nach Bekanntgabe der Vollendung der Operation durch den Endbegünstigten werden die qualitativen, finanziellen und funktionellen Ergebnisse der Operation sowie die Befolgung der Verpflichtungen des Endbegünstigten vor Ort kontrolliert, wobei die Zusage zur Durchführung des operationellen Programms einbezogen wird.[1004]

Bei jeder durchgeführten Kontrolle wird ein Kontrollprotokoll angefertigt, dessen Schlussfolgerungen in das umfassende Informationssystem (O.P.S.) eingegeben werden.

1001 Art. 6 Abs. 1 Gesetz Nr. 2860/2000.
1002 Art. 6 Abs. 2 Gesetz Nr. 2860/2000.
1003 Art. 6 Abs. 3 Gesetz Nr. 2860/2000.
1004 Art. 6 Abs. 4 Gesetz Nr. 2860/2000.

Wenn die Verwaltungsstelle ernsthafte Hinweise auf das Vorliegen von Formwidrigkeiten hat, wird eine außerplanmäßige Kontrolle durchgeführt. Wenn die Formwidrigkeiten, die festgestellt wurden, ein disziplinarrechtliches oder strafrechtliches Vergehen darstellen, so wird eine Kopie der betreffenden Akte der zuständigen Disziplinarstelle bzw. dem Staatsanwalt übergeben.[1005]

2. Kontrollen der Zahlstelle (Kontrollen auf der zweiten Ebene)

Die Kontrolle auf der zweiten Ebene, bei der es sich um eine externe Verwaltungskontrolle handelt, wird von der so genannten Zahlstelle (Archi Plyromis) durchgeführt und ist in Art. 9 des Gesetzes Nr. 2860/2000 geregelt. Sie umfasst die Analyse und Bewertung der Kontrollsysteme auf der ersten Ebene.

Dabei führt sie Überprüfungen mittels Gegenkontrollen anhand von Zahlungsunterlagen durch, die von den Verwaltungsstellen der operationellen Programme in das umfassende Informationssystem (O.P.S.) eingegeben wurden.

Des Weiteren kontrolliert sie die Verwaltungsstellen der operationellen Programme vor allem im Hinblick auf das korrekte Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

Sie führt Stichprobenkontrollen bei den Endbegünstigten und den Operationen durch, die aus den Mitteln des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes finanziert werden. Auch die Zahlstelle kann, wenn sie ernsthafte Hinweise auf Formwidrigkeiten hat, außerplanmäßige Kontrollen durchführen. Bis zur Beendigung der Kontrolle und der Bekanntgabe ihres Ergebnisses ordnet die Zahlungsstelle die Aussetzung der Finanzierung der Operation durch die Finanzbehörden des zuständigen Ministeriums, der zuständigen lokalen Behörde und der Verwaltungsbehörde des Programms an.

Nach Bekanntgabe der Ergebnisse der Kontrolle wird durch Entscheidung des Finanzministers, nach Rücksprache mit der Zahlstelle und der Verwaltungsbehörde des betreffenden Programms, die Aussetzung der Finanzierung wieder aufgehoben oder unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes nach Art. 39 der VO (EG, Euratom) Nr. 1260/1999 die Zahlung vermindert oder ganz eingestellt.

1005 Art. 6 Abs. 5 Gesetz Nr. 2860/2000.

Erforderlichenfalls werden die bei der Kontrolle gesammelten Unterlagen an die zuständigen Disziplinarorgane oder an den Staatsanwalt übergeben.[1006]

3. Kontrollen der Kommission für Finanzkontrolle (Kontrollen auf der dritten Ebene)

Bei der Kontrolle auf der dritten Ebene handelt es sich schließlich um eine externe Finanzkontrolle der Verwaltungsbehörden, der Zahlstelle, der Endbegünstigten und der Operation selbst.[1007] Sie wird durch die Kommission zur Finanzkontrolle (EDEL[1008]) vorgenommen.

Diese externe Finanzkontrolle hat die Sicherstellung der Befolgung der Grundsätze der rechtmäßigen Finanzverwaltung zum Ziel.[1009] Dabei werden insbesondere die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Verwaltungsstellen und der Zahlstelle sowie die Ausgaben der Endbegünstigten, die im Rahmen des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes, der Gemeinschaftsinitiativen und dem Kohäsionsfond erfolgen, überprüft.

Die Kontrollen bei den Verwaltungsstellen, bei der Zahlstelle, bei den Endbegünstigten und den Operationen werden stichprobenartig durch örtlichen Besuch und auf der Grundlage eines Jahreskontrollprogramms, welches von EDEL ausgearbeitet wird, vorgenommen.

Es werden jedoch auch außerplanmäßige Kontrollen durchgeführt, wenn es notwendig erscheint. Während der Kontrolle werden die Recht- und Vorschriftsmäßigkeit der Operationen und die Verfahren zu ihrer Durchsetzung untersucht. Die Kontrolle kann sowohl direkt beim Endbegünstigten als auch am Ort der physischen Durchführung der Operation erfolgen.[1010]

Weitere Aufgaben der EDEL sind die Vorbeugung der Begehung von Formwidrigkeiten, die Wiedereinziehung von Beträgen, die ungeschuldet ausgezahlt wurden und die Durchsetzung von finanziellen Berichtigungen.

Die EDEL funktioniert innerhalb des griechischen Rechnungsführungshauptamtes und ist ein verwaltungsrechtlich unabhängiges Organ des Finanzministeriums.

1006 Art. 9 Abs. 4 Gesetz Nr. 2860/2000.
1007 Art. 17 Abs. 1 Gesetz Nr. 2860/2000.
1008 Epitropi Dimosionomiko Elencho.
1009 Art. 17 Abs. 4 Gesetz Nr. 2860/2000.
1010 Art. 17 Abs. 5 Gesetz Nr. 2860/2000.

Für die Bedürfnisse und das Funktionieren der EDEL wurden innerhalb des Rechnungsführungshauptamtes durch das Gesetz Nr. 2860/2000 zwei neue Direktionen geschaffen, die Direktion Planung und Kontrolle und die Direktion Studien und Bewertung.

Die Zuständigkeiten der EDEL sind in einem Ministererlass aufgeführt.[1011] Daraus ergibt sich, dass die EDEL auch zuständig ist für Genehmigung der Durchführung von Kontrollen in Fällen von Anzeigen, die der Behörde vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zugeleitet werden.[1012] Sie ist auch zuständig für die Bewilligung von speziellen Kontrollmethoden und Kontrollstandards, welche sich auf solche Kontrollmethoden stützen, die von den Kontrollstellen der Europäischen Kommission, des OLAF und des Europäischen Kontrollausschusses angewendet werden.[1013]

Zur Maximierung der Leistung und Wirksamkeit der Kontrollen bewilligt sie bestimmte Hilfsmittel zur Vorbeugung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten, wie bspw. ein Kontrollhandbuch für die Finanzkontrolle der Programme, die von den Strukturfonds, dem Kohäsionsfond und den Gemeinschaftsinitiativen mitgefördert werden und einen Fragenkatalog für die Niederschrift von Informationen bei der Durchführung der Kontrolle.

Zudem ist die EDEL zuständig für die Auswertung der Informationen und Kontrollprotokolle.

IV. Die Behörde zur Verfolgung von Wirtschaftsdelikten (das SDOE)

In Griechenland gibt es eine Behörde, die befugt ist in allen Bereichen mit Gemeinschaftsbezug externe Kontrollen bei Unternehmen und natürlichen Personen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien vorzunehmen. Dabei handelt es sich um die sog. „Einheit zur Verfolgung von Wirtschaftskriminalität“ (SDOE). Das SDOE ist eine spezielle Ermittlungsbehörde, die für die Verfolgung von steuerrechtlichen, zollrechtlichen und anderen Wirtschaftsstraftaten zuständig ist. Weiterhin stellt es eine Sonderverwaltungsbehörde dar, die für die Vorbeugung und Verfolgung von steuerlichen, zollrechtlichen und sonstigen Ordnungswidrigkeiten mit wirtschaftlichem Bezug zuständig ist. Die Befugnisse des SDOE über-

1011 Erlass des Finanzministers Nr. 2/4245/0004, FEK 97 v. 31.1.2001.
1012 Art. 1 Abs. A 2. des Ministererlasses Nr. 2/4245/0004, FEK 97 v. 31.1.2001.
1013 Art. 1 Abs. B 1. des Ministererlasses Nr. 2/4245/0004, FEK 97 v. 31.1.2001.

schneiden sich zum Teil mit denen anderer Behörden, insbesondere den Zollbehörden, teilweise arbeiten die Behörden aber auch zusammen.

1. Rechtliche Grundlagen

Das SDOE wurde durch Art. 4 des Gesetzes Nr. 2343/1995 geschaffen und hat sowohl verwaltungsrechtliche als auch strafprozessuale Befugnisse. Seine Funktion wurde durch das Präsidialdekret Nr. 154/1997 geregelt. Die Organisationsstruktur des SDOE wird durch das Präsidialdekret Nr. 218/1996 festgelegt.

2. Zuständigkeit und Aufgaben des SDOE

Aus Abs. 1 des Art. 1 des p.d. Nr. 218/1996 ergibt sich, dass das SDOE dem Finanzministerium unterstellt ist und sich in eine zentrale und mehrere örtliche Stellen unterteilt. Die örtliche Zuständigkeit des SDOE betrifft das gesamte Gebiet Griechenlands. Sachlich zuständig sind die zentralen und die örtlichen Stellen des SDOE, die parallel und unabhängig zu den anderen Stellen des Finanzministeriums handeln.[1014]

Aufgaben des SDOE sind gem. Abs. 2 und Abs. 4 des Art. 4 des Gesetzes Nr. 2343/1995 die präventive Kontrolle im Hinblick auf die korrekte Ausführung der Bestimmungen des Steuerrechts und des Zollrechts, das Auffinden von steuerlich relevanter Materie und Steuerschuldnern und generell die Verfolgung von Steuerhinterziehungen und Schmuggel sowie die Durchführung von vorläufigen Steuerkontrollen. Zuständig ist es weiterhin für die Untersuchung, Aufdeckung und Verfolgung von Wirtschaftsdelikten, Betrügereien, Ordnungswidrigkeiten und sonstigen illegalen Praktiken, die im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums liegen. Dazu zählen Taten, die im In- oder Ausland begangen wurden und zu Lasten der Wirtschaftsinteressen des griechischen Staates, des griechischen öffentlichen Sektors und generell der nationalen Wirtschaft gehen.

Die Eingriffsbefugnisse des SDOE erstrecken sich auch auf die Bekämpfung von anderen Delikten (bspw. das illegale Handeln mit Drogen und Waffen usw.).

Die zentrale Behörde des SDOE wird darüber hinaus im Bereich der Planung und Koordination der präventiven und repressiven Maßnahmen bezüglich der Wirtschaftsdelikte tätig. Dazu zählen die Herausgabe von Leitlinien an die örtlichen Dienststellen, die Unterstützung von Aktivitäten der örtli-

1014 Art. 4 Abs. 6 Gesetz Nr. 2343/1995.

chen Dienststellen und deren Kontrolle, die Präventivkontrolle der korrekten Ausführung der Regelungen der steuerrechtlichen, zollrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch andere Behörden sowie das Auffinden von steuerrechtlicher Materie und Steuerschuldnern und die Durchführung von präventiven und repressiven Maßnahmen im Hinblick auf alle Arten von Wirtschaftsdelikten.

Art. 1 Abs. 4 des p.d. 218/1996 legt fest, welche Praktiken in diesem Zusammenhang unter den Begriff des Wirtschaftsdelikts fallen. Danach stellen alle Betrügereien und Unregelmäßigkeiten, die zu Lasten der finanziellen Interessen der griechischen öffentlichen Hand, der nationalen Wirtschaft und der Europäischen Union vorgenommen werden, Wirtschaftdelikte dar. Damit ist das SDOE auch für die Vorbeugung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen zuständig. Im Abschnitt E wird noch genauer auf die für diese Behörde geltenden Verfahrensvorschriften und die ihr zustehenden Befugnisse eingegangen.[1015]

V. Die staatliche Haushalts- und Finanzkontrolle

Die Verwaltung der öffentlichen Einnahmen und die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben sowie allgemein das öffentliche Rechnungswesen werden durch das Gesetz Nr. 2362/1995 geregelt.

Art. 2 dieses Gesetzes sieht vor, dass der Finanzminister für die allgemeine Verwaltung und Ausführung des staatlichen Haushaltes zuständig ist. Der Finanzminister übt zudem die Aufsicht und Kontrolle über die Vereinnahmung und Verausgabung der öffentlichen Gelder und des öffentlichen Vermögens sowie über die Verwaltung der Programme, die vom öffentlichen Haushalt, der Europäischen Union oder anderen internationalen Organisationen finanziert werden, aus.[1016]

Zuständig für bestimmte Bereiche des öffentlichen Haushaltswesens ist das Rechnungsführungshauptamt. Diese Bereiche sind in Art. 3 des Gesetzes aufgeführt. Danach überwacht das Rechnungsführungshauptamt die Einhaltung des Haushaltplans und erstellt die staatlichen Bilanzen.[1017] Dazu überwacht es auch die öffentlichen Ausgaben.[1018] Dies geschieht vor allem durch

1015 Siehe dazu im Dritten Teil: E VI.
1016 Art. 2 Abs. 2 Gesetz Nr. 2362/95.
1017 Art. 3 α) Gesetz Nr. 2362/95.
1018 Art. 3 β) Gesetz Nr. 2362/95.

die Kontrolle der Finanzen der Organe der örtlichen Selbstverwaltung und der juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, wenn diese in irgendeiner Art und Weise durch den öffentlichen Haushalt, die Europäische Union oder durch andere internationale Organisationen finanziert wurden.[1019] Das Rechnungsführungshauptamt kontrolliert auch die Verwaltung von Programmen, die von der Europäischen Union oder anderen internationalen Organisationen finanziert werden.[1020]

Die Überwachung der öffentlichen Ausgaben obliegt jedoch auch noch anderen Behörden, die zum Teil dem Rechnungsführungshauptamt unterstellt sind und zum Teil direkt dem Finanzministerium unterstehen. Dabei handelt es sich um die YDE, die sog. Behörden zur Finanzkontrolle, die Finanzinspektion[1021] und die Finanzämtern (DOY).

1. YDE

Art. 23 des Gesetzes Nr. 2362/95 regelt die generellen Zuständigkeiten der sogenannten Behörden zur Finanzkontrolle (YDE[1022]). Die YDE sind Behörden des Finanzministeriums, die innerhalb des Finanzministeriums dem Rechnungsführungshauptamt unterstellt sind.[1023] Sie sind von den Trägern, deren Ausgaben sie kontrollieren, unabhängig.[1024] Die YDE sind u.a. dafür zuständig, Kontrollen der Europäischen Programme in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission durchzuführen.[1025]

Aus Art. 26 ergeben sich die Einzelheiten in Bezug auf die Zahlung und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben: Die öffentlichen Ausgaben werden von den YDE auf der Grundlage eines vom Mittelempfänger vorgelegten rechtmäßigen Nachweises, welcher eine Forderung gegen die öffentliche Hand verbrieft, überprüft.[1026] Dabei wird sowohl die Rechmäßigkeit als auch die Vorschriftsmäßigkeit der Zahlung kontrolliert. Rechtmäßig ist die Zahlung dann, wenn sie a) durch eine gesetzliche Regelung vorgesehen ist und b) im Haushaltsplan aufgeführt ist. Vorschriftsmäßig ist die Zahlung, wenn sie rechtmäßig dem Staatshaushalt entnommen wurde, alle erforderlichen

1019 Art. 3 δ) Gesetz Nr. 2362/95.
1020 Art. 3 ε) Gesetz Nr. 2362/95.
1021 Oikonomiki Epitheorisi.
1022 Ypiresies Dimosionomikou Elenchou.
1023 Gerontas, Finanzrecht, S. 143.
1024 Art. 23 Abs. 2 Gesetz Nr. 2362/95.
1025 Art. 23 Abs. 4 γ) Gesetz Nr. 2362/95.
1026 Art. 26 Abs. 1 Gesetz Nr. 2362/95.

Unterlagen beigefügt wurden und der Auszahlung keine sonstigen Vorschriften entgegenstehen.

Wenn während der Kontrolle grundlegende Zweifel hinsichtlich der die Zahlung begründenden Umstände aufkommen, erlässt die Behörde zwar die betreffende Auszahlungsanweisung, sie erwähnt die Zweifel aber gegenüber dem Finanzminister und gegenüber dem Zahlungsempfänger.[1027] In diesem Fall kann gem. Art. 3 Abs. 2 d) des Gesetzes Nr. 2362/95 auch eine Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt werden.[1028] Die dafür zuständigen Organe können zur technischen Unterstützung andere Beamte anfordern. Das Präsidialdekret Nr. 151/1998, welches auf Vorschlag des Finanzministers erlassen wurde, regelt die Art und Weise der Durchführung dieser Vor-Ort-Kontrollen sowie ihren Inhalt, das Kontrollverfahren und jede andere notwendige Einzelheit.[1029] Wie eine örtliche Kontrolle nach den Regelungen des p.d. 151/ 1998 im Einzelnen durchgeführt wird, soll später dargestellt werden.[1030]

2. Oikonomiki Epitheorisi (Finanzinspektion)

Durch das Gesetz Nr. 2343/1995 wurde nicht nur die SDOE-Behörde, sondern auch die Finanzinspektion geschaffen, die unmittelbar dem Finanzminister unterstellt ist (Art. 2 Abs. 1 Gesetz Nr. 2343/1995). Die Hauptaufgaben der Finanzinspektion bestehen in der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen und finanziellen Kontrolle der rechnungspflichtigen Beamten und öffentlichen Verwalter. Hinzu kommt die Durchführung von regelmäßigen und unregelmäßigen Inspektionen und Kontrollen in Bezug auf die Verwaltungstätigkeit und die Funktion aller Behörden des Finanzministeriums, um die korrekte Ausführung der in Kraft befindlichen Vorschriften und die Lokalisierung der diese betreffenden Probleme und deren Lösung zu gewährleisten. Des Weiteren führen sie verwaltungsrechtliche Untersuchungen und Ermittlungen bei Delikten durch, welche von den Beamten des Finanzministeriums begangen wurden.

In den Abs. 6 und 7 des Art. 2 Gesetz Nr. 2343/1995 sind wesentliche Befugnisse der Finanzinspektoren aufgeführt.[1031] Zwar sind die von den Finanzinspektoren durchzuführenden Kontrollen nicht mit den OLAF-Kontrollen vergleichbar, da es sich dabei um interne Kontrollen handelt. Al-

1027 Art. 26 Abs. 2 Gesetz Nr. 2362/95.
1028 Art. 26 Abs. 3 S. 1 Gesetz. Nr. 2362/95.
1029 Art. 26 Abs. 3 S. 4 Gesetz Nr. 2362/95.
1030 Siehe dazu: Dritter Teil, E. V.
1031 Siehe dazu: Dritter Teil, E. VI. 3. a) und b).

lerdings wird zum Teil in den für OLAF relevanten Vorschriften auf diese Befugnisse verwiesen.

3. Dimosies Oikonomikes Ypiresies (DOY)

Bei den DOY (öffentliche Finanzbehörden) handelt es sich um die griechischen Finanzämter.

Sie sind demzufolge zuständig für die Feststellung der steuerlichen Schuld und deren Einziehung. Zu beachten ist, dass die Einziehung aller öffentlicher Gelder, also der Steuern, Zölle und auch der Bußgelder durch das Gesetz zur Einziehung von öffentlichen Einnahmen (KEDE[1032]) geregelt wird. Die DOY haben auch das Recht, Kontrollen bei Unternehmen und natürlichen Personen durchzuführen. Diese Kontrollen haben jedoch nicht den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zum Gegenstand, so dass auf sie im Folgenden nicht mehr einzugehen ist.

VI. Der strafrechtliche Schutz der EU-Finanzen

Durch das Gesetz Nr. 2803/2000[1033] wurde das zwischen den Mitgliedstaaten geschlossene Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vom 26. Juli 1995 und seine zwei Protokolle in das griechische Recht umgesetzt.

Art. 1 des Gesetzes gibt den Wortlaut des Übereinkommens und der beiden Protokolle wieder. In Art. 2 werden verschiedene Begriffe, wie bspw. der des nationalen und des europäischen Beamten, definiert. Art. 3 stellt unter Verweis auf das erste Protokoll die Bestechung bzw. die Bestechlichkeit unter Strafe. Art. 4 definiert den Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und stellt ihn unter Strafe. Art. 5 regelt den minder schweren Fall des Betruges zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Nach Art. 6 stehen die Abgabe von falschen Erklärungen und die Herstellung von unechten Urkunden zu Betrugszwecken unter Strafe. Art. 7 wiederum regelt die strafrechtliche Verantwortung von Geschäftsführern. Aus Art. 8 geht hervor, dass ein Unternehmen, dessen Verantwortliche in irgendeiner Art und Weise an strafbaren Handlungen, die im vorliegenden Gesetz aufgeführt sind, beteiligt waren, mit verwaltungsrechtlichen Sanktionen belegt werden kann.

1032 Kodikas eispraxis dimonsion esodon.
1033 K. N. B., Band 48/2000, S. 328 f.

Diese Verwaltungssanktionen werden vom Vorsitzenden des örtlichen SDOE verhängt. Dabei kann es sich um die Auferlegung eines Bußgeldes handeln. Es ist jedoch auch das vorläufige oder endgültige Verbot der Ausübung der unternehmerischen Tätigkeit sowie der Ausschluss von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen möglich. Diesbezüglich wird von Praktikern diskutiert, ob es noch als verhältnismäßig angesehen werden kann, dass es im Ermessen eines einzelnen Verwaltungsbeamten liegt, ein absolutes und zeitlich unbegrenztes Verbot der Ausübung der unternehmerischen Tätigkeit zu verhängen. Dies wird man jedoch zumindest bei schwerwiegenden und lang anhaltenden Verstößen bejahen können.

Art. 11 regelt, welche Gerichte für die Aburteilung der in diesem Gesetz genannten Straftaten zuständig sind.

E. Die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zum Zwecke der Betrugsbekämpfung durch die genannten Behörden

Nach diesem allgemeinen Überblick über die verschiedenen Behörden, die in Griechenland Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durchführen, soll im Folgenden detailliert auf die den Kontrollen zugrunde liegenden speziellen Rechtsgrundlagen eingegangen werden.

Da OLAF nur die Vorschriften beachten muss, deren Regelungsgehalt sich erstens nicht schon aus den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 selbst ergibt, und welche zweitens den Mindeststandard des Europarechts nicht unterschreiten, muss im Anschluss an die Darstellung des jeweiligen Kontrollverfahrens jeweils bestimmt werden, an welche der dargestellten Vorschriften sich die OLAF-Kontrolleure konkret zu halten haben.

Bedeutsam ist die Darstellung der Regelungen der einzelnen Kontrollverfahren auch deshalb, weil sich aus ihnen einzelne Kontrollbefugnisse ergeben können, die gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 Satz 1 VO Nr. 2185/96 von den OLAF-Kontrolleuren gegenüber den griechischen Wirtschaftsbeteiligten ausgeübt werden dürfen.

Nicht alle der aufgeführten Behörden führen jedoch örtliche Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern durch, die mit den Kontrollen des OLAF nach der VO Nr. 2185/96 vergleichbar sind. So zielen manche der Kontrollen auf die Überwachung der ordnungsgemäßen Verwaltung der von der EU oder dem griechischen Haushalt finanzierten Maßnahmen ab, so dass es sich um sog. interne Kontrollen handelt.

Im Folgenden sollen daher nur diejenigen Behörden in die Untersuchung einbezogen werden, die externe Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten zum Zwecke der Betrugsbekämpfung durchführen.

Im Bereich der Eigenmittel werden solche örtlichen Kontrollen vom Zoll durchgeführt (I). Weiterhin sind dafür auch die EL.Y.T. zuständig (II).

Bei den anderen Agrarausgaben, die aus dem EAGFL-Fond, Abteilung Garantie, finanziert werden, also den Interventionen und sonstigen Zahlungen, werden die den OLAF-Kontrollen vergleichbaren örtlichen Kontrollen durch das OPEKEPE vorgenommen, da diese Kontrollen u.a. zum Ziel haben, die Rechtmäßigkeit der Zahlungen und die Befolgung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Vorschriften zu untersuchen (III). Im Bereich der Strukturfonds gibt es keine zentrale Stelle, die örtliche Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten allein zum Zwecke der Betrugsbekämpfung vornimmt. Es wird lediglich mittels des oben dargestellten Kontrollsystems festgestellt, ob die Träger der Programme entsprechend den geltenden Vorschriften gehandelt haben. Örtliche Kontrollen werden jedoch von den Verwaltungsstellen der Unternehmensprogramme durchgeführt für die spezielle Vorschriften gelten, welche somit ebenfalls von OLAF bei entsprechenden Kontrollen zu beachten sein könnten (IV).

Da die Mittel der verschiedenen Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen oftmals zusammen mit nationalen Fördermitteln vergeben werden, werden sie in Griechenland auch wie nationale Fördermittel kontrolliert. Diese Kontrollen werden neben den o.g. vorgenommen. Zuständig für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Ausgaben sind die YDE, welche im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit auch Vor-Ort-Kontrollen durchführen. Dies tun sie jedoch nur dann, wenn es gewisse Zweifel im Hinblick auf die Richtigkeit der vorliegenden Informationen gibt. Um zu beurteilen, ob die für die YDE geltenden Vorschriften auch von OLAF beachtet werden müssen, soll das Kontrollverfahren der YDE dargestellt werden (V).

Die einzige staatliche Stelle, die in Griechenland zum Zwecke der Betrugsbekämpfung Vor-Ort-Kontrollen in allen Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen vornimmt, ist die SDOE-Behörde. Es soll sich daher im Folgenden auch mit den Rechtsgrundlagen auseinandergesetzt werden, die das von diesen Behörden zu beachtende Kontrollverfahren regeln (VI).

I. Vor-Ort-Kontrollen des Zoll zum Schutze der traditionellen Eigenmittel

Der Bereich der traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft, also der Agrarzölle, Zuckerabgaben und sonstigen Zölle wird von den griechischen Zollbehörden überwacht. Im folgenden Abschnitt soll zunächst ein Überblick über die für die Zollbeamten relevanten nationalen Vorschriften gegeben werden (1), wobei auf die Kontrollbefugnisse und die Verpflichtungen der Beamten eingegangen werden soll. Anschließend soll das Verfahren bei der Einfuhr von Gütern nach dem griechischen Zollkodex dargestellt werden (2). Danach soll sich mit der Einfuhr, Überwachung und Hinterlegung von Gütern (3), den Bußgeldern und Strafen wegen Zollvergehen (4), den Sicherungsmitteln und verwaltungsrechtlichen Sanktionen (5) und den speziellen Verbrauchssteuern (6) befasst werden.

Diese Bereiche sollen auf ihre Relevanz für die OLAF-Kontrollen überprüft werden.

1. Die zollrechtlichen Kontrollbefugnisse

Die relevanten zollrechtlichen Verfahrensvorschriften ergeben sich sowohl aus dem neuen griechischen Zollkodex als auch aus einzelnen Präsidialdekreten. Jedoch verdrängt der griechische Zollkodex in Kollisionsfällen grundsätzlich die in der Rangfolge niedrigeren Präsidialdekrete. Vor dem griechischen Zollkodex gilt natürlich der europäische Zollkodex. Der griechische Zollkodex trifft jedoch dort Regelungen, wo der europäische Zollkodex Lücken gelassen hat. Eine solche Ergänzung des europäischen Rechts durch das nationale Recht ist grundsätzlich auch zulässig.[1034]

a) Kontrollbefugnisse der griechischen Zollbehörden nach dem griechischen Zollkodex

Die Befugnisse der Zollbehörden sind in Art. 3 des griechischen Zollkodex[1035] festgelegt. Nach Art. 3 Abs. 2 ZKG sind die Zollbediensteten u.a. befugt Personen, Gepäck, Güter und Transportmittel zu kontrollieren, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken, die ihnen während solcher Kontrollen auffallen und deren Durchführung ihnen durch spezielle gemeinschaftliche oder nationale Vorschriften, internationale Verträge und Übereinkommen zum

1034 Wolffgang in: Witte/Wolffgang, Europ. ZollR, S. 53.
1035 Gesetz Nr. 2960/2001, FEK 265. Im Folgenden ZKG.

Schutz der nationalen Finanzinteressen und der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft übertragen wurden.

Nach Art. 3 Abs. 5 ZKG sind die Zollbeamten befugt, zur Aufdeckung von zollrechtlichen Vergehen alle Güter, sowohl im Stadium ihres Verkehrs als auch im Stadium ihrer Lagerung in den Räumlichkeiten der ausgeübten unternehmerischen Tätigkeit, auf der Grundlage der zu führenden Unterlagen zu kontrollieren. Zudem können Kontrollen der Bücher und der sonstigen Unterlagen eines jeden Unternehmens oder Eigentümers vorgenommen werden.[1036] Dies bedeutet, dass die Bücher und sonstigen Unterlagen der Wirtschaftsbeteiligten auch unabhängig von bestimmten Gütern durch den Zoll kontrolliert werden dürfen, um bestimmte Vergehen festzustellen.

Des Weiteren sind die Zollbeamten auch befugt, Untersuchungen oder Durchsuchungen sowie alle sonstigen Ermittlungshandlungen durchzuführen, die für die Aufdeckung von Schmuggel-, Steuer- oder Zollhinterziehungsstraftaten oder von anderen zollrechtlichen Vergehen nötig sind. Dabei stehen ihnen die Rechte der speziellen Ermittlungsbeamten gemäß den Regelungen des Strafprozesskodex zu.[1037]

Schließlich können die Zollbeamten bei Warenkontrollen jedes geeignete technische Mittel verwenden.[1038]

Die Zollbehörden arbeiten auch mit anderen innerstaatlichen und außerstaatlichen Behörden zusammen. Andere Behörden sind verpflichtet, die Zollbeamten während der Ausübung ihrer Befugnisse zu unterstützen.[1039] Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus Art. 2 p.d. 127/1989, wonach die Polizeibehörden, Hafenbehörden und das Militär verpflichtet sind, die Zollbeamten unmittelbar und wirksam zu unterstützen, wenn dies von ihnen verlangt wird.

b) Kontrollbefugnisse aus dem p.d. 127/1989

Weitere Pflichten und Befugnisse der Zollbeamten hinsichtlich der Durchführung von Kontrollen der umlaufenden internationalen Güter, wie sie sich aus dem Beamtenkodex und aus zollrechtlichen und sonstigen Vorschriften ergeben, sind im p.d. 127/1989 zusammengefasst.[1040]

1036 Art. 3 Abs. 5 Satz 1 ZKG.
1037 Art. 3 Abs. 5 Satz 2 ZKG.
1038 Art. 3 Abs. 6 Satz 1 ZKG.
1039 Art. 3 Abs. 7 Satz 1 ZKG.
1040 Art. 1 Abs. 1 p.d. 127/1989.

Die Zollbeamten sind danach berechtigt, im Rahmen der Ausübung ihrer Befugnisse und der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben innerhalb der Grenzen ihrer örtlichen Zuständigkeiten nach Griechenland eingeführte und von dort ausgeführte Waren zu kontrollieren und Transportmittel, Lager und sonstige Plätze, an denen sich Waren befinden, aufzusuchen und zu kontrollieren. Sie haben darüber hinaus das Recht, Personen, Schriftstücke und sonstiges Material zu untersuchen.[1041] Die Zollbeamten stehen unter der Aufsicht des zuständigen Staatsanwaltes. Sie üben die Befugnisse von speziellen Ermittlungsbeamten gemäß den Vorschriften des Strafprozesskodex hinsichtlich der Straftat des Schmuggels und aller sonstigen Straftaten aus, die sich auf Verbote und Beschränkungen beziehen, welche sich aus dem griechischen Zollkodex oder speziellen Gesetzen ergeben und während einer zollrechtlichen Kontrolle entdeckt wurden. Zu diesem Zweck können die Zollbeamten Personen festnehmen, Transportmittel, Handelsgüter und Personen durchsuchen, Betriebsstätten, Lager, Wohnungen und sonstige Räumlichkeiten aufsuchen oder durchsuchen sowie weitere Ermittlungshandlungen vornehmen, die sich im Einzelfall aus speziellen Vorschriften ergeben.[1042]

Die Durchführung von zollrechtlichen Kontrollen untersteht der ausschließlichen Zuständigkeit der Zollbehörden.

c) Die Aufgaben der Zollbediensteten (interner und externer Dienst)

Die Zollbediensteten üben ihre Aufgaben sowohl in den Büros der Zolldienststellen (interner Dienst) als auch außerhalb davon aus (externer Dienst).[1043]

Der Innendienst erledigt die Annahme und Registrierung der zollrechtlichen Erklärungen, die von den Besitzern der Güter abgegeben werden. Weiterhin prüft er die Richtigkeit der Erklärungen mit Hilfe von Waren- und Belegkontrollen und stellt die Höhe der Zölle fest. Parallel dazu überprüft er die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen. Der Innendienst hat zudem die Aufgabe die Zölle sofort oder, im Falle des Vorliegens einer Zollaussetzung oder Zollbefreiung, später einzuziehen.[1044]

Dem Außendienst steht eine Fülle von Befugnissen zu.

1041 Art. 1 Abs. 2 p.d. 127/1989.
1042 Art. 1 Abs. 3 p.d. 127/1989.
1043 Art. 4 Abs. 1 p.d. 127/1989.
1044 Art. 4 Abs. 2 p.d. 127/1989.

So ist er zur Verfolgung und Verhinderung des Schmuggels von Waren befugt. Weiterhin darf er Zwang anwenden, damit Personen bzw. Transportmittel die Zollkontrolle durchlaufen.[1045] Zudem obliegt ihm die Aufsicht über die Zollräume, Lager und die dem Zoll unterworfenen Güter. Weiterhin kann der Außendienst zur Vorbeugung und Verfolgung des Schmuggels und anderer illegaler Praktiken, Personen überwachen, die sich in den o.g. Örtlichkeiten befinden. Der Außendienst ist befugt die Ein- und Ausreise von Personen bzw. die Ein- und Ausfuhr von Gütern an Stellen zu verhindern, die nicht dafür vorgesehen sind. Weiterhin obliegen ihm die Aufbewahrung von Transportmitteln und die Aufsicht über sie. Darüber hinaus ist der Außendienst für die Bestätigung des Imports oder Exports von Gütern an Zollstellen, die Begleitung von Gütern, die mit Zöllen belastet sind, zuständig. Weiterhin ist er befugt, Transportmittel zu kontrollieren. Zudem darf er auch Schiffe aufsuchen, um Ent-, Zwischen- und Beladungsvorgänge, Plombierungen, Entplombierungen, Abwiegungen von Gütern und Gepäckkontrollen vorzunehmen.[1046] Die Kontrollbefugnisse des Außendienstes umfassen die Augenscheineinnahme, die örtliche Kontrolle, die Dokumentenkontrolle der angegebenen Schriftstücke, die Volumenmessung der Tanks usw. und allgemein jede Tätigkeit, die mit der zollrechtlichen Klassifizierung und der Belastung mit Zöllen und Steuern zu tun hat.[1047]

d) Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF in Griechenland

Für die Kontrolle der Eigenmittel der Gemeinschaft ist in Griechenland der Zoll zuständig. Die Zollbehörden haben gem. Art. 3 Abs. 2 ZKG und Art. 1 Abs. 2 p.d. 127/1989 die Befugnis, Personen, Gepäck, Güter und Transportmittel zu kontrollieren, um Unregelmäßigkeiten zu entdecken. Zudem sind sie gem. Art. 3 Abs. 5 S. 1 ZKG befugt, die nach dem KBS von den Unternehmen zu führenden Bücher sowie sonstige Unterlagen kontrollieren. Die Ausübung dieser Kontrollbefugnisse erfolgt auf verwaltungsrechtlicher Grundlage, da vorliegend nicht auf die Befugnisse des Strafprozesskodex verwiesen wird. Hier handelt der Zoll als Sonderverwaltungsbehörde.

Eine Anwendung der sich aus Art. 3 Abs. 2 ZKG ergebenden Befugnisse verbietet sich jedoch für OLAF. Zwar handelt es sich dabei um administrative Befugnisse, allerdings werden sie nicht vor Ort bei den Wirtschaftsbeteiligten ausgeübt, sondern im grenznahen Raum. Folglich fehlt es an einer

1045 Art. 4 Abs. 3 p.d. 127/1989.
1046 Art. 6 Abs. 1 β) p.d. 127/1989.
1047 Art. 6 Abs. 2 p.d. 127/1989.

Voraussetzung für die Vergleichbarkeit dieser Kontrollen mit den OLAF-Kontrollen.

Vergleichbar mit den OLAF-Kontrollen sind jedoch die Buch- und Objektkontrollen nach Art. 3 Abs. 5 S. 1 ZKG, da diese administrativ sind, vor Ort bei den Wirtschaftsbeteiligten vorgenommen werden und u.a. den Schutz der Eigenmittel der Gemeinschaft zum Ziel haben. Allerdings ist weder im griechischen Zollkodex noch spezialgesetzlich geregelt, wie diese Objekt- bzw. Buchkontrollen zu erfolgen haben. Insbesondere fehlen Regelungen über den Ablauf solcher Kontrollen und über die Rechte und Pflichten der Wirtschaftsbeteiligten bei der Durchführung dieser Kontrollen. Da diese Vorschrift im Vergleich zu den Regelungen nach der VO Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 weder zusätzliche Befugnisse enthalten noch detailreicher sind, muss OLAF sie bei der Durchführung seiner Kontrollen nicht beachten.

Fraglich ist jedoch, ob die OLAF-Bediensteten gem. Art. 3 Abs. 5 Satz 2 ZKG befugt sind, Untersuchungen oder Durchsuchungen sowie alle sonstigen Ermittlungshandlungen durchzuführen, die zur Aufdeckung von Schmuggel-, Steuer- oder Zollhinterziehungsstraftaten oder von anderen zollrechtlichen Delikten nötig sind. Davon umfasst ist die Befugnis, Personen festzunehmen, Transportmittel, Handelsgüter und Personen zu durchsuchen, Betriebsstätten, Lager, Wohnungen und sonstige Räumlichkeiten zu besuchen oder zu durchsuchen und allgemein alle Ermittlungshandlungen vorzunehmen, die sich im Einzelfall aus den speziellen Vorschriften ergeben.[1048] Diese Befugnisse stellen Ermittlungshandlungen nach dem Strafprozesskodex dar, welche nur im Falle der Begehung von Straftaten von den Sonderermittlungsbeamten unter der Aufsicht des Staatsanwaltes ausgeübt werden dürfen. Weiterhin handelt es sich dabei um Zwangsbefugnisse. OLAF hat jedoch weder Befugnisse im Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten, noch Zwangsbefugnisse, so dass seine Kontrolleure auch nicht die sich aus Art. 3 Abs. 5 Satz 2 ZKG ergebenden Befugnisse ausüben dürfen.

Nicht von OLAF beachtet werden müssen zudem die sich aus den Art. 4-6 p.d. 127/89 ergebenden Regelungen über den internen und externen Dienst der Zollbediensteten, da es sich bei diesen Vorschriften lediglich um Organisationsvorschriften handelt, welche die Befugnisse, die sich aus anderen Gesetzen und Dekreten ergeben zusammenfassen und systematisieren.

1048 Art. 1 Abs. 3 p.d. 127/1989.

2. Das Verfahren bei der Einfuhr und Ausfuhr von Gütern

Weitere Kontrollbefugnisse der Zollbehörden ergeben sich aus Art. 12 ff. ZKG, in dem die Seetransporte geregelt sind.

Aus Art. 22 ZKG geht hervor, dass die Einhaltung der Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten, die einem Schiffskapitän nach den Vorschriften des griechischen Zollkodex bei der Einfuhr der Güter auferlegt sind, auch den sonstigen Führern von Transportmitteln obliegen. Zudem müssen auch die Eigentümer dieser Transportmittel die Verpflichtungen erfüllen, die den Schifffahrtsagenten durch den Kodex auferlegt werden.

Im Folgenden soll daher das Einfuhrverfahren bei Seetransporten dargestellt werden, aus dem sich die Verpflichtungen des Kapitäns und des Schifffahrtsagenten sowie die Befugnisse der Zollbehörden ergeben.

Da diese Regelungen durch Verweis auch für alle anderen Transportformen gelten, soll anschließend untersucht werden, inwieweit sie auch von den OLAF-Kontrolleuren bei der Durchführung von örtlichen Kontrollen in Griechenland auf dem Gebiet der Agrarzölle zu beachten sind.

a) Abgabe der Zollinhaltserklärung

Zunächst ist vorgeschrieben, dass der Kapitän eines jeden Schiffes von hundert Registertonnen und mehr, welches aus dem Ausland kommt und in einem Hafen oder an einem Ankerplatz Griechenlands anlegt oder innerhalb der griechischen Hoheitsgewässer vor Anker geht, verpflichtet ist, bei den zuständigen Zollbehörden innerhalb von 24 Stunden nach dem Anlegen die Erklärung über seine Fracht zu abzugeben.[1049] Bis zur Abgabe der Zollerklärung dürfen die Güter nicht entladen werden, es sei denn, es besteht eine spezielle von der zuständigen Zollbehörde ausgesprochene Genehmigung und die Entladung findet an einem Ort statt, der von dieser kontrolliert wird.[1050] Die Zollbehörde kann die Vorlage von jedem mit der Erklärung zusammenhängenden Schriftstück verlangen.[1051] Sie sieht die Erklärung durch und registriert sie, indem sie auf ihr die Stunde der Abgabe sowie das Datum und die Stunde des Anlegens vermerkt.[1052] Die Erklärung über die Frachtdampfer, Fähren und Autofähren dürfen gegenüber der Zollbehörde inner-

1049 Art. 12 Abs. 1 ZKG.
1050 Art. 12 Abs. 3 ZKG.
1051 Art. 12 Abs. 4 ZKG.
1052 Art. 12 Abs. 5 ZKG.

halb der Frist von 24 Stunden auch durch die Vertreter der Reedereien abgegeben werden.[1053]

Als Zollinhaltserklärung wird von der zuständigen Zollbehörde jedes Handels- oder Verwaltungsschriftstück akzeptiert, welches alle notwendigen Daten für die Feststellung der Identität der Güter enthält.[1054] Die Erklärung wird durch Vorlage bei der zuständigen Behörde abgegeben.[1055] Die Erklärung über die Fracht enthält den Vor- und Nachnamen des Kapitäns, seine Nationalität und seine Ausweisnummer, den Namen des Schiffes und die Flagge, unter der es fährt, das Herkunftsland und den Ort der Beladung, die Anzahl der Mitglieder, der Besatzung, die Quantität und die Art der Fracht und die diesbezüglichen Schriftstücke.[1056]

Falls die o.g. Vorschriften nicht eingehalten werden, befindet die Zollbehörde die Erklärung für nicht annehmbar und setzt gem. Art. 145 Abs. 1 a) ZKG ein verwaltungsrechtliches Bußgeld fest. Zusätzlich verpflichtet sie den Kapitän, eine neue Erklärung abzugeben.[1057]

b) Besichtigung des Schiffes

Jedes Schiff kann während des Anlegens, des Ablegens oder im Falle der Ankerung von den zuständigen Zollbehörden besichtigt werden.

Die Schiffsagenten oder die sonstigen Vertreter der Schifffahrtsunternehmen sind verpflichtet, den Zollbehörden bis spätestens zwölf Stunden vor dem Anlegen des Schiffes schriftlich dessen Ankunft bekannt zu geben, indem sie ihnen jede notwendige Information mitteilen.[1058]

Die Kapitäne sind dazu verpflichtet, den Zollbeamten, die die Besichtigung durchführen, alle Güter zu zeigen, abgeschlossene Räume zu öffnen und allgemein die Besichtigung zu vereinfachen, indem sie den Beamten jedes von ihnen gewünschte Schriftstück vorlegen.[1059]

Wenn Güter nicht von den entsprechenden Fracht- und den sonstigen offiziellen Papieren begleitet werden, durch die der rechtmäßige Besitz, das Ei-

1053 Art. 13 ZKG.
1054 Art. 16 Abs. 1 ZKG.
1055 Art. 16 Abs. 4 ZKG.
1056 Art. 17 Abs. 1 ZKG.
1057 Art. 17 Abs. 6 ZKG.
1058 Art. 18 Abs. 1 ZKG.
1059 Art. 18 Abs. 2 ZKG.

gentum, die Herkunft und die Bestimmung nachgewiesen werden kann, werden die Güter beschlagnahmt.[1060]

Im Falle des Widerstandes des Kapitäns wird die Besichtigung mit Hilfe der Hafenpolizei oder anderer staatlicher Behörden durchgeführt. Wenn der Widerstand leistende Kapitän ein Schiff führt, welches unter ausländischer Flagge fährt, wird die Besichtigung in Anwesenheit eines Mitgliedes der betreffenden ausländischen Vertretung durchgeführt.[1061]

Das Schiff wird während des Zeitraumes, in dem es im Hafen verbleibt, von den Zollbehörden überwacht. Diese können verbieten, dass Personen, die nicht mit den Arbeiten am und im Schiff zu tun haben, das Schiff betreten.[1062]

Zur Vorbeugung von Schmuggel können die Zollbehörden auch auf dem Schiff verbleiben. Diese Überwachung wird auf Kosten der für das Schiff Verantwortlichen durchgeführt. In dem Fall, dass der Kapitän die Tätigkeit der Zollbeamten auf dem Schiff oder das Betreten bzw. das Verlassen des Schiffes durch die Zollbeamten verhindert oder behindert, wird gegen ihn das in Art. 145 Abs. 1 γ) des Zollkodexes vorgesehene Bußgeld verhängt.[1063]

Vorbehaltlich der o.g. Regelungen können die Zollbeamten, die ein Schiff oder ein Flugzeug, ein Fahrzeug oder einen Eisenbahnwaggon, besichtigen, dabei insbesondere folgende Maßnahmen durchführen:

Sie können Anweisung geben, dass bestimmte Güter vor ihrer Entladung mit Erkennungsmarkierungen versehen werden. Sie sind befugt Güter zu sichern, zu markieren und zu signieren. Sie sind weiterhin befugt, gegebenenfalls unter Gewaltanwendung, jede beliebige Güterverpackung oder jeden abgeschlossenen Raum, dessen Schlüssel einbehalten werden, zu öffnen. Wird festgestellt, dass Zollstempel, Schlösser oder andere Erkennungsmerkmale, die in Zusammenhang mit den oben beschriebenen Handlungen angebracht wurden, zerstört, ersetzt, gefälscht oder erneuert wurden, wird dem Kapitän das in Art. 144 Abs. 3 δ) ZKG vorgesehene Bußgeld auferlegt.[1064]

1060 Art. 18 Abs. 3 ZKG.
1061 Art. 18 Abs. 4 ZKG.
1062 Art. 18 Abs. 5 ZKG.
1063 Art. 18 Abs. 6 ZKG.
1064 Art. 18 Abs. 7 ZKG.

Falls ein Schiff aufgrund von höherer Gewalt gezwungen ist anzulegen und eine Besichtigung nötig ist, kann der Kapitän, da er auch für die Formalitäten der Zollinhaltserklärungen zuständig sind, nach Erlaubnis durch die Zollbehörde, die Güter des Schiffes an Orten, die von der Behörde genehmigt wurden, entladen und lagern.[1065]

c) Die übrigen Transporte

Flugzeuge, die aus anderen Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten kommen, sind verpflichtet, auf Flughäfen zu landen, die unter der Überwachung der Zollbehörden stehen. Auch der Start zu Flughäfen anderer Länder ist nur über die o.g. Flughäfen erlaubt.[1066] Bei Luftfrachttransporten müssen die Flugkapitäne, die von Flughäfen außerhalb des Zollgebietes gestartet sind, Frachtpapiere, die von dem Übereinkommen für den Internationalen Luftverkehr vorgesehen sind übergeben. Darin müssen der Name der Fluggesellschaft, die die Güter transportiert, die Flugnummer, der Abflugort, der Namen des Be- und Endladungsflughafens, die Zahl der Frachtstücke, die Anzahl der Pakete sowie eine detaillierte Beschreibung der Güter enthalten sein. Die Frachtpapiere müssen gem. Art. 12-19 ZKG den Zollbehörden übergeben werden.[1067]

Für Güter, die mit Lastwagen über eine anerkannte Einfuhr- oder Ausfuhrstelle in das Zollgebiet transportiert werden, muss der Fahrer der Zollbehörde als Einfuhrpapier ein Schriftstück i.S.d. Art. 16 ZKG übergeben, soweit es sich nicht um einen „Internationalen Transport“ (TIR) handelt.[1068]

Für Güter, die auf dem Schienenweg in das Zollgebiet transportiert werden, gelten ebenfalls die o.g. Voraussetzungen. Speziellere Voraussetzungen werden durch einen Ministererlass geregelt.[1069]

d) Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF in Griechenland

Fraglich ist, ob die Vorgaben, die die Art. 12-21 des griechischen Zollkodexes für örtliche Kontrollen vorsehen, auch von den OLAF-Kontrolleuren bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 beachtet werden müssen.

1065 Art. 19 Abs. 2 ZKG.
1066 Art. 20 Abs. 1 ZKG.
1067 Art. 20 Abs. 2 ZKG.
1068 Art. 21 Abs. 1 ZKG.
1069 Art. 21 Abs. 2 ZKG.

Das Ziel der Kontrollen nach den Art. 12 ff. ZKG ist ebenfalls die Entdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien auf zollrechtlichem Sektor. Auch die Art der Kontrolle erscheint vergleichbar, da es sich hier ebenfalls um eine verwaltungsrechtliche Vor-Ort-Kontrolle handelt.

Problematisch ist vorliegend jedoch, dass diese Kontrollen auf Schiffen, in Eisenbahnwaggons, Flugzeugen und LkW vorgenommen werden.

Zwar ergibt sich aus Art. 5 UA 1 der VO Nr. 2185/96, dass die Kontrollen des OLAF in allen Räumlichkeiten, Grundstücken, Verkehrsmitteln und sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeiten durchzuführen sind. Bei den zu kontrollierenden Transportmitteln nach dem griechischen Zollkodex handelt es sich weiterhin auch um Verkehrsmittel, welche gewerblich genutzt werden.

Diese griechischen Zollkontrollen werden jedoch ausschließlich im grenznahen Raum vorgenommen, während sich die Kontrollen nach der VO 2185/96 auf die Betriebsstätten der Wirtschaftsbeteiligten und die sonstigen betrieblich genutzten Räumlichkeiten beziehen. Weiterhin dürfen solche Zollkontrollen auch ohne jegliche Verdachtsmomente vorgenommen werden, während bei Kontrollen nach der Kontrollverordnung zumindest die begründete Annahme der Begehung einer Unregelmäßigkeit bestehen muss.

Diese Kontrollen sind demnach nicht mit den Kontrollen der VO Nr. 2185/96 vergleichbar. Somit sind die Vorschriften der Art. 12 ff. ZKG nicht von OLAF zu beachten, wenn es Kontrollen der Betriebsstätten, Lager oder Transportmittel der Wirtschaftsbeteiligten nach der Kontrollverordnung vornimmt.

3. Die zollrechtliche Überwachung von Gütern

Die Güter, die in das Zollgebiet Griechenlands gelangen, sind ab dem Zeitpunkt ihrer Einfuhr der zollrechtlichen Überwachung und Kontrolle unterworfen. Sie werden der zuständigen Zollbehörde ohne Verzögerung in ihren Diensträumen oder in anderen Örtlichkeiten vorgelegt.[1070]

In gleicher Art und Weise werden auch die gemeinschaftlichen Güter, die aus einem anderen Mitglied der Gemeinschaft nach Griechenland entsendet werden und gemäß den geltenden Gemeinschaftsvorschriften mit Deckung eines Gemeinschaftstransportdokuments, einem diesem entsprechenden Dokument oder einem Kontrollblatt T5 im Umlauf sind, vorgelegt.

1070 Art. 24 Abs. 1 ZKG.

In diesem Fall hat die verspätete Einreichung dieser Schriftstücke oder die Nichtvorlage der gemeinschaftlichen Güter bei der zuständigen Zollbehörde die Festsetzung eines Bußgeldes gem. Art. 145 ZKG zur Folge.[1071] Die Entladung der Güter innerhalb der öffentlichen vorläufigen Lager und Plätze oder an jedem anderen Ort, welcher von der Zollbehörde bestimmt oder genehmigt wurde, sowie die Übergabe derselben an die zuständige Zollbehörde geschieht erst nach ihrer Genehmigung auf der Grundlage der Einfuhrerklärung.[1072]

Wenn während der Entladung der Güter Versäumnisse entdeckt werden, wird ein Protokoll angefertigt, das von dem Verwalter des Lagers und vom Transporteur oder dessen Stellvertreter unterschrieben wird.[1073] In diesem Protokoll werden die Versäumnisse detailliert beschrieben.

Die vorläufige Hinterlegung von Gütern, die direkt aus dem Ausland eingeführt wurden oder nach dem Transit abgefertigt werden, ist mit schriftlicher Genehmigung der Zollbehörde in vorläufigen Lagern oder Plätzen zulässig. Ihre Verwaltung übernehmen nicht die Zollbehörden, sondern natürliche oder juristische Personen. Die Entladung der Güter in diesen vorläufigen Lagern geschieht auf der Grundlage der Zollerklärung. Die Benutzung von vorläufigen Lagern kann auch durch mehr als einen Transporteur geschehen. In Bezug auf die Güter, die in den vorläufigen Lagern untergebracht werden, gelten die allgemeinen zollrechtlichen Bestimmungen. Solche Lager stellen vorläufige Zolllager dar, in denen die Zollbehörden alle vorgesehenen zollrechtlichen Handlungen und Verfahren durchführen dürfen. Dabei wird nach den Vorschriften des externen Dienstes geprüft. [1074]

Die Güter, die der vorläufigen Lagerung unterliegen, dürfen nur mit Genehmigung der Zollbehörden von dem Platz, an dem sie sich befinden, entfernt werden. An diesen Gütern dürfen Handlungen vorgenommen werden, die für ihre Erhaltung notwendig sind, ohne dass jedoch ihr äußeres Erscheinungsbild oder ihre technischen Charakteristika verändert werden dürfen. Weiterhin ist die Gewinnung und Untersuchung von Stichproben dieser Güter gemäß den geltenden Vorschriften und nach Genehmigung der Zollbehörde erlaubt, um ihnen eine zollrechtliche Bestimmung zu geben.[1075]

1071 Art. 24 Abs. 1 ZKG.
1072 Art. 24 Abs. 2 ZKG.
1073 Art. 24 Abs. 3 ZKG.
1074 Art. 25 Abs. 1 ZKG.
1075 Art. 25 Abs. 2 ZKG.

Die Zollbehörden üben die Kontrolle und die Aufsicht über diese Lager und Plätze aus.

4. Bußgelder und Strafen

Art. 42 ZKG sieht die Verhängung von Bußgeldern für die Abgabe von ungenauen Erklärungen vor. Sanktioniert werden nicht nur Fälle, bei denen sich die Ungenauigkeit negativ auf die Bestimmung der Steuern oder Zölle auswirkt, sondern auch solche, die die Bestimmung der Steuern und Zölle nicht beeinflussen. Die Vorschriften über ungenaue Erklärungen und Informationen schließen jedoch die Vorschriften über den Schmuggel nicht aus.

Die Art. 142 ff. ZKG enthalten den Sanktionskatalog für zollrechtliche Vergehen und Formwidrigkeiten sowie den Schmuggel.

Die Nichtbefolgung der durch den griechischen Zollkodex vorgeschriebenen Förmlichkeiten, die mit der Durchführung von zollrechtlichen Verfahren und den Zollbehörden zu tun haben, wird als zollrechtliches Vergehen charakterisiert und sanktioniert. Als zollrechtliche Vergehen werden überdies die Hinterziehung oder Nichtzahlung von Steuern, Zöllen oder sonstigen Beschwerungen angesehen. Weiterhin wird die Nichtbeachtung der Bestimmungen über die Förmlichkeiten des Art. 155 ZKG als zollrechtliches Vergehen angesehen.

Die zollrechtlichen Vergehen werden durch ein sog. „Protokoll des zollrechtlichen Vergehens“ nachgewiesen, welches von der zuständigen Zollbehörde verfasst wird. Auch in Schmuggelfällen wird seitens der Zollbehörden zu Nachweiszwecken ein Protokoll verfasst. Grundlage dieses Protokolls sind die Angaben der Behörde, die die Verfolgung des Schmuggels eingeleitet hat. In den Fällen, in denen Schmuggler auf frischer Tat betroffen werden sind für dieses Protokoll die Informationen heranzuziehen, die sich aus dem Beschlagnahmeprotokoll und der Ermittlungsakte ergeben.

Die Vorschriften der Art. 155 ff. ZKG enthalten den Tatbestand des Schmuggels und die dafür zu verhängenden Strafen. Schmuggel ist danach die Einfuhr oder Ausfuhr von Gütern, auf die Zölle, Steuern oder andere finanzielle Beschwerungen zu entrichten sind, die von den Zollbehörden eingezogen werden und in oder aus dem Zollgebiet gebracht werden, ohne dass die schriftliche Erlaubnis der zuständigen Zollbehörde dafür vorliegt. Schmuggel liegt auch dann vor, wenn die Güter an einen anderen Ort als denjenigen verbracht werden, der in der Erlaubnis genannt ist oder sie zu einer anderen als der erlaubten Zeit dorthin verbracht werden. Schmuggel ist weiterhin jede Handlung, die zum Ziel hat, die der griechischen öffentlichen

Hand oder der Europäischen Union zustehenden Zölle, Steuern oder sonstige auf in- oder exportierte Waren entfallende Einnahmen zu entziehen.[1076]

5. Sicherungsmittel und verwaltungsrechtliche Sanktionen

Wenn die Zollbehörde Schmuggel oder sonstige Betrügereien entdeckt, aus denen sich auf der Grundlage von speziellen Kontrollprotokollen die Hinterziehung von Zöllen, Steuern oder anderen finanziellen Beschwerungen in Höhe von mehr als € 150.000,00 ergibt, ist das Bankgeheimnis in Bezug auf solche Konten und Schließfächer aufgehoben, die mit den hinterzogenen Beträgen im engen Zusammenhang stehen. Von dem so gefundenen Vermögen werden zunächst 50 % eingefroren.

Ein Duplikat des Kontrollprotokolls wird der zuständigen Dienststelle in der Generaldirektion Zoll und spezielle Verbrauchssteuern übermittelt. Diese ist verpflichtet, alle Finanzämter, Banken und sonstige Kreditinstitute zu informieren. Diese Information wird auch dem Zuwiderhandelnden durch Zustellung einer Abschrift des Protokolls an seine bekannte Adresse oder den Sitz seines Unternehmens bekannt gegeben. Er kann daraufhin innerhalb eines Monats durch Antrag an den Finanzminister die vollkommene oder teilweise Aufhebung der Maßnahmen begehren. Der Minister entscheidet innerhalb von 15 Tagen nach Eingang der Beschwerde. Gegen diese Entscheidung kann gem. der griechischen Verwaltungsprozessordnung Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht eingelegt werden.

Die o.g. Maßnahmen werden ausnahmsweise sofort zwingend ausgesetzt, wenn der Zuwiderhandelnde eine Summe hinterlegt, die oberhalb von 70 % des Betrages liegt, den er an Zöllen, Steuern oder sonstigen finanziellen Beschwerungen schuldet.

In Art. 154 des griechischen Zollkodexes sind verschiedene verwaltungsrechtliche Sanktionen genannt, die neben den Vielfachzöllen verhängt werden können. Dabei geht es zumeist um den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen oder öffentlichen Geldern.

6. Spezielle Verbrauchssteuern, Autosteuern

In einem eigenen Abschnitt des griechischen Zollkodexes sind die Besonderheiten der so genannten Verbrauchssteuern geregelt. Solche Verbrauchssteuern werden nur den speziellen, in Art. 53 des griechischen Zollkodexes genannten Produkten auferlegt. Bei diesen Produkten handelt es sich um

1076 Art. 155 Abs. 1 ZKG.

Erdölprodukte, Alkohol, alkoholische Getränke und industriell verarbeiteten Tabak. Der griechische Zollkodex regelt Fragen der Produktion, Verarbeitung, des Besitzes, des Umlaufs und der Kontrolle dieser Produkte. In den Art. 120 ff. ZKG sind die Verfahren der Erhebung der Autosteuer geregelt.

7. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF in Griechenland

Weder die Vorschriften über die Überwachung von eingeführten Gütern, noch die Vorschriften über Bußgelder und Strafen enthalten Regelungen über örtliche Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten. Bei den Vorschriften über die Überwachung und Hinterlegung von eingeführten Gütern handelt es sich vielmehr um die Überwachung des Einfuhr- und Entladevorgangs, bei welchem aber ebenfalls zollrechtliche Vergehen aufgedeckt werden können. Diese Überwachungstätigkeit stellt jedoch keine nachträgliche örtliche Kontrolle bei den Wirtschaftsbeteiligten dar, sondern begleitet die genannten Vorgänge unmittelbar. Sie findet auch nicht notwendigerweise in den gewerblich genutzten Räumlichkeiten des Wirtschaftsbeteiligten statt, sondern vielmehr in den Häfen, Flughäfen und sonstigen grenznahen Gebieten. Folglich sind die dargestellten Regelungen nicht von OLAF zu beachten.

Bei den angesprochenen Sicherungsmitteln handelt es sich zudem nicht um die nach Art. 7 Abs. 2 der VO Nr. 2185/96 von den Mitgliedstaaten vorzunehmenden Sicherungsmaßnahmen, denn sie haben nicht die Sicherung von Beweismaterial zum Gegenstand, sondern die Sicherung des Vermögens eines Zollpflichtigen. Damit ist die Geltung dieser Vorschriften für OLAF ebenfalls zu verneinen.

Auch die Regelungen in Bezug auf die speziellen Verbrauchssteuern haben für die Kontrollen des OLAF keine Relevanz, da in den Vorschriften keine örtlichen Kontrollen vorgesehen sind.

Demnach ergeben sich aus den dargestellten Vorschriften des griechischen Zollkodex keine speziellen Regelungen, die für örtliche Untersuchungen des OLAF bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der Eigenmittel der Gemeinschaft maßgeblich sein könnten.

II. Auditkontrollen der EL.Y.T. bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

Das griechische Pendant zur Außen- und Betriebsprüfung Zoll wird von der EL.Y.T. (Kontrollbehörde für Zoll) durchgeführt.

Da zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch kein Präsidialdekret erlassen wurde, welches das Kontrollverfahren regelt, wurde durch die Beamten der EL.Y.T. Attika ein Regelungskatalog entwickelt, der so lange gelten soll, bis das Prä-

sidialdekret erlassen wird. Dieser Katalog wurde auch an die Dienststellen in Patras und Thessaloniki weitergegeben, so dass das sich das Kontrollverfahren nunmehr einheitlich daraus ergibt. Es ist zu erwarten, dass die Regelungen beim Erlass eines entsprechenden Präsidialdekrets übernommen werden, da sie sich in der Praxis bewährt haben.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Vorschriften des Regelungskatalogs, nach denen die EL.Y.T. Kontrollen bei den Wirtschaftsbeteiligten durchführen, dargestellt werden.

1. Begriffsdefinitionen und Verfahren

Im ersten Abschnitt des Regelungskatalogs werden vorweg einige für das Verfahren wichtige Begriffe definiert und bestimmte Verfahrenweisen erklärt.

Da die EL.Y.T. ihre Informationen aus verschiedenen Bereichen beziehen, wird zunächst geklärt, was unter einer Informationsquelle zu verstehen ist und wer für die Entgegennahme dieser Informationen zuständig ist. Als Informationsquellen können danach sowohl der öffentliche Sektor (Behörden, öffentliche Unternehmen, Organe der Europäischen Union), als auch der Privatsektor (Privatpersonen, Gemeinschaften von Privatpersonen, Körperschaften, Vereine, Massenmedien, usw.) angesehen werden.[1077]

Anschließend wird festgelegt, wer für die Entgegennahme von Informationen zuständig ist.[1078] Nach Abschnitt 1.3. des Katalogs werden Informationen durch den Leiter der Abteilung H – Risikoanalyse – entgegengenommen. Wird eine Information nicht während der Arbeitszeit übermittelt, ist jeder Beamte der Abteilung berechtigt, sie entgegenzunehmen. Danach muss von dem Empfänger der Information ein Informationsbericht verfasst werden, welcher anschließend dem Leiter der Abteilung H zugeleitet wird.[1079]

Auch für das weitere Verfahren ist die Abteilung H – Risikoanalyse – zuständig. Die Abteilung bewertet die Information. Dafür sind drei Bewertungsstufen vorgesehen, die Stufen „bedeutsam“, „interessant“ und „einfach“.

Für die Informationen des öffentlichen Sektors gilt grundsätzlich die Vermutung, dass sie „bedeutsam“ sind. Die Informationen oder Anzeigen, die von

1077 Abschnitt 1.2 des Regelungskatalogs.
1078 Abschnitt 1.3 des Regelungskatalogs.
1079 Abschnitt 1.4 des Regelungskatalogs.

anonymen oder bekannten Privatpersonen oder aus den Massenmedien stammen, werden ebenfalls von der Abteilung H bewertet. Falls sie lediglich als „einfach“ eingeschätzt werden, sind sie in der Folge einer Kommission vorzulegen, die aus sechs ständigen und sechs wechselnden Mitgliedern bestimmter Abeilungen besteht und darüber entscheidet, wie mit den Informationen zu verfahren ist.

Werden die Informationen jedoch als „bedeutsam“ oder „interessant“ eingestuft, so werden sie von der Abteilung Risikoanalyse mit einem Kontrollauftrag an die Kontrollabteilungen weitergeleitet. Als „einfach“ eingestuften Informationen werden lediglich zur Auswertung oder Gegenkontrolle herangezogen.[1080]

Ein Kontrollauftrag kann nicht ohne die vorherige Herausgabe eines Informationsberichts erteilt werden. Dabei handelt es sich um einen Bericht, der das Ergebnis einer Risikoanalyse enthält und zu dem Ergebnis kommen muss, dass die Durchführung einer Kontrolle notwendig erscheint. Das Original des Informationsberichts, wird von der Abteilung H – Risikoanalyse – in einem speziellen Ordner abgeheftet. Die Abteilungen, die die Untersuchung durchführen und die Kontrollanweisung verfassen, behalten eine Fotokopie des Informationsberichts.[1081]

2. Der Kontrollauftrag

Der zweite Abschnitt des Regelungskatalogs beschäftigt sich u.a. mit dem Kontrollauftrag. Dieser muss gem. Abschnitt 2.1 des Regelungskatalogs die folgenden Daten enthalten.[1082]

Zunächst müssen die Nummer und das Datum der Registrierung des Kontrollauftrags, das Datum der Durchführung der Kontrolle und die Nummer des Informationsberichts Erwähnung finden. Es müssen darin auch die Adresse des Ortes der Durchführung der Kontrolle sowie die Daten des Kontrollierten (wenn diese im Vorhinein schon bekannt sind) genannt sein. Weiterhin müssen die Namen der Mitglieder der Kontrollgruppe und ihres Leiters erwähnt worden sein. Gleiches gilt für das Kontrollobjekt und die Kontrollart. Schließlich muss der Kontrollauftrag mit der Unterschrift und dem Stempel desjenigen, der den Auftrag erteilt hat, versehen sein.

1080 Abschnitt 1.6 des Regelungskatalogs.
1081 Abschnitt 1.7 des Regelungskatalogs.
1082 Abschnitt 2.1 des Regelungskatalogs.

Der Kontrollauftrag wird von der Abteilung ausgestellt, die den Informationsbericht verfasst hat.[1083] Zuvor wird jedoch die Genehmigung des Vorgesetzten dieser Abteilung eingeholt. Anschließend wird der Kontrollauftrag in einem speziellen Ordner, welcher von der Abteilung A geführt wird, abgelegt. Diese Abteilung sorgt auch dafür, dass die Abteilung Risikoanalyse eine Fotokopie des Kontrollauftrags erhält. Für den Kontrollauftrag gibt es ein Formblatt, welches im Anhang des Regelungskatalogs abgedruckt ist.

3. Verpflichtungen und Befugnisse der Kontrolleure

Die Kontrolle ist nur dann zulässig, wenn die Beamten mit einem schriftlichen Kontrollauftrag ausgestattet sind.[1084] Die Kontrollgruppen, die zumindest aus zwei Kontrolleuren bestehen, müssen sich im Rahmen des Auftrags bewegen, der für die Zeit der Durchführung der Kontrolle gegeben wurde. Die Kontrolleure stehen bei der Durchführung der Kontrolle unter der Aufsicht ihres Abteilungsleiters.[1085] Sie sind verpflichtet, die Durchführung der Kontrolle in geeigneter Weise vorzubereiten, indem sie die einschlägigen rechtlichen Regelungen sowie die Fragebögen, die für jede Art von Kontrollen herausgegeben wurden, sowie die einschlägigen Leitlinien, die für den bestimmten Fall erlassen wurden, studieren. Sie sind verpflichtet, objektiv und rechtmäßig, unter Berücksichtigung der Wahrung des Persönlichkeitsrechts des Kontrollierten zu handeln. Sie müssen gewährleisten, dass die von ihnen durchgeführten Verfahren und Handlungen gültig, rechtmäßig und vollständig sind.

Der Kontrolleur muss, sobald er den Ort der Durchführung der Kontrolle erreicht, seine Identität und die Behörde, für die er arbeitet, preisgeben. Weiterhin muss er den Zweck der Kontrolle offenbaren und den Kontrollauftrag sowie seinen Behördenausweis vorlegen.[1086] Handelt es sich um die Kontrolle eines Unternehmens, so muss der Kontrolleur zunächst den zuständigen Verantwortlichen verlangen. Der Kontrolleur geht nach dem Kontrollauftrag sowie nach den geltenden Gesetzen, Methoden und Verfahren vor.[1087] Wird während der Kontrolle eine Abweichung von den Vorgaben des Kontrollauftrages für erforderlich gehalten, so ist unverzüglich die Meinung des Vorgesetzten der Abteilung einzuholen, damit ein diesbezüglicher mündlicher oder

1083 Abschnitt 2.1 des Regelungskatalogs.
1084 Abschnitt 2.3 Abs. 1 des Regelungskatalogs.
1085 Abschnitt 2.3 Abs. 2 des Regelungskatalogs.
1086 Abschnitt 2.3 Abs. 3 des Regelungskatalogs.
1087 Abschnitt 2.3 Abs. 5 des Regelungskatalogs.

schriftlicher Auftrag erteilt werden kann. Wenn dieser Auftrag lediglich mündlich erteilt wurde, dann muss ein entsprechender schriftlicher Auftrag nachgereicht werden, welcher ebenfalls in dem dafür vorgesehenen Ordner archiviert wird.[1088]

Die Kontrolleure der Kontrollgruppen nehmen alle notwendigen Handlungen zur Sicherung des entdeckten Beweismaterials vor, sofern die Möglichkeit ihrer Veränderung oder ihres Verschwindens besteht.[1089]

Im Fall der nachträglichen Kontrolle sind die Kontrollgruppen befugt, zur Sicherung des Beweismaterials vor nachträglichen Veränderungen folgende Maßnahmen durchzuführen:

Sie dürfen alle Bücher, Unterlagen und Dokumente sowie die magnetischen oder elektronisch gespeicherten Daten der Unternehmen, die eine Beziehung zur Kontrolle haben, kontrollieren und durchsehen, sofern sich daraus das Bestehen von Verstößen ergeben kann.

Weiterhin führen sie einstweilige Beschlagnahmen dieser Beweismittel durch, um die Sicherung der Beweismittel und deren weitere Untersuchung zu gewährleisten.[1090]

Sie können auch Beschlagnahmen von Handelswaren, Gütern und Transportmitteln, die zu den entdeckten Verstößen in Beziehung stehen, durchführen.[1091]

Weiterhin können sie Festnahmen und alle sonstigen nach dem Strafprozesskodex vorgesehenen Ermittlungshandlungen vornehmen.[1092]

Der Verantwortliche der Kontrollgruppe sorgt für die Erstellung der vorläufigen Kontrollprotokolle und der Ergebnismeldungen.

In den Ergebnismeldungen müssen die Kontrolleure ihre Entdeckungen objektiv, vollständig und klar sowie ohne Vorbehalte und Vermutungen wiedergeben.[1093]

Der Kontrollauftrag wird von der Abteilung, die im Informationsbericht angegeben ist, ausgearbeitet. Er enthält die Kontrollhandlungen eines Tages. In

1088 Abschnitt 2.3 Abs. 6 des Regelungskatalogs.
1089 Abschnitt 2.3 Abs. 7 des Regelungskatalogs.
1090 Abschnitt 2.3 Abs. 7 des Regelungskatalogs.
1091 Abschnitt 2.3 Abs. 8 des Regelungskatalogs.
1092 Abschnitt 2.3 Abs. 9 des Regelungskatalogs.
1093 Abschnitt 2.3 Abs. 10 des Regelungskatalogs.

dem Fall, dass schon von vorneherein feststeht, dass die Kontrolle länger als einen Tag dauern wird, findet dies im Kontrollauftrag Erwähnung, wobei auch die voraussichtliche Dauer der Kontrolle angegeben wird. Wenn sich erst während der Kontrolle herausstellt, dass diese sich über mehr als einen Tag erstrecken wird, dann wird dies auf dem entsprechenden Kontrollauftrag durch den Behördenleiter vermerkt.[1094]

Der Kontrollierte erhält weder eine Abschrift des Kontrollberichts, noch eine Abschrift der Kontrollanweisung. Letztere findet jedoch Eingang in die zu dem Vorgang angelegte Akte.[1095]

Es ist möglich, bestimmten Beamten für die Durchführung bestimmter Kontrollen eine dauerhafte Kontrollanweisung zu geben.[1096] In bestimmten Fällen können auch Beamte anderer Abteilungen durch die Kontrollanweisung dazu ermächtigt werden, an den Kontrollen teilzunehmen.

Weiterhin ist auch die Mitarbeit von Organen der Zollbehörden möglich. In diesen Fällen verfassen die Zollbeamten ein eigenes Kontrollprotokoll, welches dem Kontrollprotokoll der EL.Y.T. beigefügt wird.[1097]

4. Das vorläufige Kontrollprotokoll

Vor Ort ist von den Kontrolleuren ein vorläufiges Kontrollprotokoll zu erstellen. Der Inhalt dieses Kontrollprotokolls ergibt sich aus Abschnitt 3 des Regelungskatalogs.

Das vorläufige Kontrollprotokoll muss danach eine umfassende Darstellung der einzelnen Aktivitäten der Kontrolleure und der Entdeckungen, die von ihnen während der Kontrolle gemacht wurden, enthalten.[1098]

Es wird von den Beamten verfasst, die die Kontrolle durchgeführt haben. Im vorläufigen Kontrollprotokoll müssen alle zollrechtlichen Daten, die für die Kontrolle Bedeutung haben, aufgeführt sein. Weiterhin muss es den Firmennamen, den Vor- und Nachnamen des Kontrollierten, die Adresse des Geschäftssitzes und das Geschäftsfeld des kontrollierten Unternehmens enthalten. Auch der Vor- und Nachname der zuvor bestimmten Verantwortlichen und der Angestellten, die aufgrund ihrer Zuständigkeiten in die Kontrolle

1094 Abschnitt 2.3 Abs. 12 des Regelungskatalogs.
1095 Abschnitt 2.3 Abs. 13 des Regelungskatalogs.
1096 Abschnitt 2.3 Abs. 14 des Regelungskatalogs.
1097 Abschnitt 2.3 Abs. 15 des Regelungskatalogs.
1098 Abschnitt 3 Abs. 1 des Regelungskatalogs.

involviert sind, sowie die Nummer und das Ausgabedatum des Kontrollauftrags der EL.Y.T. dürfen nicht fehlen.

Beschrieben sein müssen auch der Verlauf der Kontrolle (Ort, Zeit, nicht geplante Durchsicht von Büchern und Unterlagen während der Kontrolle) und die während der Kontrolle gemachten Entdeckungen. Schließlich müssen auch die Kontroll- bzw. Ermittlungshandlungen, die während der Kontrolle durchgeführt wurden (Zählungen, Stempelungen, Beschlagnahmen, Zeugenvernehmungen, usw.), vermerkt worden sein.[1099]

Das vorläufige Kontrollprotokoll wird drei Mal ausgefertigt – einmal für den Kontrollierten, dann für die Abteilung H – Risikoanalyse – und schließlich für die Akte über den Vorgang. Das vorläufige Kontrollprotokoll wird von den Kontrolleuren in Gegenwart des Kontrollierten verlesen und von diesem mit unterschrieben.[1100]

5. Das abschließende Protokoll (der Ergebnisbericht)

Nach der Vollendung der Kontrolle wird ein abschließendes Protokoll verfasst, welches neben den Daten des vorläufigen Protokolls alle Kontroll- und Ermittlungshandlungen sowie analytisch und historisch die Art und Weise der Durchführung der Kontrolle, die Schlussfolgerungen sowie die während der Kontrolle entdeckten Verletzungen und Formwidrigkeiten enthält.[1101]

Das abschließende Kontrollprotokoll wird von den kontrollierenden Beamten und dem Vorgesetzten der zuständigen Abteilung unterschrieben. Es enthält zudem im Fall der Entdeckung von Versäumnissen Berichtigungs- und Verbesserungsvorschläge bzw. Vorschläge für Folgemaßnahmen.[1102]

Sowohl für das vorläufige, als auch das abschließende Protokoll gibt es einen im Anhang des Regelungskataloges abgedrucktes Formblatt.

Da vorläufiges und endgültiges Kontrollprotokoll oftmals den gleichen Inhalt haben ist es in bestimmten Fällen zulässig, nur ein Kontrollprotokoll zu verfassen, das sowohl die Merkmale des vorläufigen als auch des endgültigen Kontrollprotokolls aufweist. Ein zweites Kontrollprotokoll ist bspw. dann entbehrlich, wenn dies durch die Art der Kontrolle gerechtfertigt er-

1099 Abschnitt 3 Abs. 2 des Regelungskatalogs.
1100 Abschnitt 3 Abs. 3 des Regelungskatalogs.
1101 Abschnitt 4 Abs. 1 des Regelungskatalogs.
1102 Abschnitt 4 Abs. 2 des Regelungskatalogs.

scheint (z.B. wenn bei einer Kontrolle keinerlei Unregelmäßigkeiten und Betrügereien entdeckt wurden).

6. Die Angelegenheiten

Jede Kontrolle der Behörde und jedes Kontrollergebnis stellt eine sog. Angelegenheit dar, die in einem speziellen Ordner für Angelegenheiten, welcher von der Abteilung rechtliche Unterstützung geführt wird, mit einer Nummer versehen und archiviert wird. Eine Angelegenheit enthält zumindest einen Informationsbericht, eine Kontrollanweisung oder ein vorläufiges Kontrollprotokoll. Nach Abschluss aller Handlungen wird die die Angelegenheit betreffende Akte der Abteilung für rechtliche Unterstützung zur Auswertung oder, wenn nötig, zur Weiterleitung an andere Behörden übergeben. Die Abteilung Risikoanalyse hat Zugang zum Archiv der Abteilung für juristische Unterstützung.[1103]

7. Konsequenzen für das OLAF-Verfahren

Die EL.Y.T. führen Kontrollen durch, die mit den Kontrollen nach der VO Nr. 2185/96 vergleichbar sind. Dies ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 p.d. Nr. 203/2000.[1104] Danach führen die E.L.Y.T. interne und nachträgliche Kontrollen mit dem Ziel des Schutzes der nationalen und gemeinschaftlichen Einnahmen vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien durch.

Die EL.Y.T. führen zudem auch Kontrollen nach Art. 78 des gemeinschaftlichen Zollkodex durch. Danach wird die Genauigkeit des Erscheinungsbildes der Zollunterlagen für Waren jeglicher zollrechtlicher Art, für die das vereinfachte oder nicht vereinfachte Verfahren durchgeführt wird, überprüft.[1105]

Damit könnten die für das EL.Y.T. geltenden Rechtsgrundlagen auch von den OLAF-Kontrolleuren zu beachten sein. Bei diesen Rechtsgrundlagen handelt es sich jedoch neben dem gemeinschaftlichen Zollkodex, der natürlich von OLAF zu beachten ist, vor allem um einen Regelungskatalog, also um interne Dienstanweisungen. Da sich OLAF gem. Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 während der örtlichen Kontrollen gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Gepflogenheiten verhalten muss, der Begriff der Gepflogenheiten aber auch auch Verwaltungsvorschriften und

1103 Abschnitt 5 des Regelungskatalogs.
1104 Siehe dazu: Dritter Teil, D. I. 3.
1105 Art. 3 Abs. 2 γ) des p.d. Nr. 203/2000.

Dienstanweisungen umfasst, müssen die sich aus dem Regelungskatalog ergebenden Vorschriften grundsätzlich von OLAF beachtet werden.

a) Kontrollauftrag

Die Regelungen über den Inhalt des Kontrollauftrags sind von den OLAF-Kontrolleuren zu beachten, da sich entsprechende Regelungen aus dem Gemeinschaftsrecht nicht ergeben und somit eine Regelungslücke besteht.

Gem. Abschnitt 2.3 Abs. 1 des Regelungskatalogs und nach Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 ist die Kontrolle folglich nur dann zulässig, wenn die OLAF-Beamten mit schriftlichen Kontrollaufträgen ausgestattet sind. Aus dem griechischen Recht ergibt sich jedoch überdies, dass die Kontrollgruppen aus mindestens zwei OLAF-Beamten bestehen müssen. Der Kontrollauftrag der OLAF-Beamten muss gem. Abschnitt 2.1. des Regelungskatalogs das Datum der Registrierung des Kontrollauftrags, das Datum der Durchführung der Kontrolle, die Adresse des Kontrollortes, die Daten des Kontrollierten, die Namen der Kontrolleure, die Kontrollobjekte und die Kontrollart enthalten. Der Auftrag muss von demjenigen, der ihn ausgestellt hat, unterschieben worden sein.

Die OLAF-Beamten sind weiterhin nach Abschnitt 2.3 Abs. 3 verpflichtet, vor Beginn der Kontrolle ihre Identität und Behördenzugehörigkeit preiszugeben. Weiterhin müssen sie den Zweck der Kontrolle offen legen und den Kontrollauftrag sowie ihren Behördenausweis vorlegen. Diese Vorschrift deckt sich jedoch mit Art. 6 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 und Art. 6 Abs. 3 der VO Nr. 1073/99, daher haben sich die OLAF-Kontrolleure diesbezüglich nur an das Gemeinschaftsrecht zu halten.

b) Befugnisse

Gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 haben die Kontrolleure unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und unter Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften Zugang zu allen Informationen und Unterlagen über die betreffenden Vorgänge. Dabei handelt es sich um einen Verweis auf die Befugnisse der nationalen Kontrollbeamten.

Demnach sind die OLAF-Kontrolleure gem. Abschnitt 2.3 Abs. 7 des Regelungskataloges berechtigt, zur Sicherung von Beweisen alle Bücher, Unterlagen und Dokumente sowie die magnetischen oder elektronisch gespeicherten Daten der Unternehmen, die eine Beziehung zur Kontrolle haben, durchzusehen. Aus dieser Formulierung wird deutlich, dass hier der Begriff der Beweissicherung synonym mit dem Begriff der Befugnis verwendet wird.

Dies entspricht aber insofern der VO Nr. 2185/96, da auch dort bspw. das Anfertigen von Kopien sowohl als Befugnis, als auch als Sicherung von Beweisen angesehen werden kann.

Die Befugnis, Bücher, Unterlagen und Dokumente durchzusehen deckt sich jedoch mit der Kontrollbefugnis nach Art. 7 Abs. 1 der VO Nr. 2185/96. Demnach gilt die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift mangels Regelungslücke vorrangig.

c) Sicherung des Beweismaterials und Durchführung von Zwangsmaßnahmen

Nach Abschnitt 2.3 Abs. 7 des Regelungskatalogs dürfen die OLAF-Kontrolleure alle notwendigen Handlungen zur Sicherung des entdeckten Beweismaterials vornehmen, sofern die Möglichkeit ihrer Veränderung oder ihres Verschwindens besteht. Dazu gehören einstweilige Beschlagnahmen der kontrollierten Unterlagen und Handelswaren, Güter und Transportmittel sowie Festnahmen und alle sonstigen nach dem Strafprozesskodex vorgesehenen Ermittlungshandlungen. Unter letztere fallen insbesondere die Durchsuchung und die Beschlagnahme.

Das Recht, Festnahmen und sonstige Ermittlungshandlungen vorzunehmen, überschreitet bereits den verwaltungsrechtlichen Bereich, denn es handelt sich dabei um strafprozessuale Ermittlungshandlungen. Diese dürfen aber von den OLAF-Bediensteten nicht durchgeführt werden. Weiterhin handelt es sich dabei um Zwangsbefugnisse, für deren Ausübung OLAF ebenfalls nicht zuständig ist.

Diese Befugnisse haben jedoch im Rahmen der Mitwirkungspflicht der Mitgliedstaaten Bedeutung. So sind die nationalen Beamten gem. Art. 7 Abs. 2 der Kontrollverordnung verpflichtet, Beweise zu sichern und dürfen in diesem Rahmen bei Vorliegen der nationalen Voraussetzungen auch die strafprozessualen Ermittlungshandlungen ausüben. Auch wenn sich die Wirtschaftsbeteiligten der OLAF-Kontrolle widersetzen, also die Kontrolleure bspw. nicht in die Geschäftsräume eintreten lassen, sind die mitgliedstaatlichen Behörden gem. Art. 9 der Kontrollverordnung verpflichtet, Zwangsmaßnahmen durchzuführen.

Weiterhin sind die OLAF-Kontrolleure auch nicht befugt, einstweilige Beschlagnahmen vorzunehmen. Zwar wird in Bezug auf das Recht zur einstweiligen Beschlagnahme in Abschnitt 2.3 Abs. 7 des Regelungskataloges nicht auf die strafprozessualen Befugnisse verwiesen, so dass es sich bei diesem Beschlagnahmerecht um eine verwaltungsrechtliche Befugnis handelt. Allerdings stellt die Beschlagnahme von Unterlagen und sonstigen Ge-

genständen die Ausübung von Zwang dar, da damit nicht die Mitnahme der Unterlagen und sonstigen Gegenstände gemeint ist, sondern die Ingewahrsamnahme der Gegenstände, ohne die Einwilligung des Wirtschaftsbeteiligten. Zur Ausübung solcher Zwangsbefugnisse ist OLAF aber nicht berechtigt, so dass auch dieses Sicherungsmittel nur von den nationalen Behörden ausgeübt werden darf.

d) Kontrollprotokoll

Nach Abschnitt 3 i.V.m. Abschnitt 4 des Regelungskatalogs müssen die OLAF-Bediensteten noch vor Ende der Kontrolle ein vorläufiges Kontrollprotokoll erstellen, welches sowohl von den Kontrolleuren, als auch vom Kontrollierten zu unterschreiben ist. Dieses Protokoll ist dem Kontrollierten gegenüber zuvor zu verlesen und ihm anschließend zu übergeben. Das vorläufige Kontrollprotokoll muss die in Abschnitt 3 enthaltenen Vorgaben erfüllen.[1106] Zwar sieht das Gemeinschaftsrecht vorliegend einen niedrigeren Standard vor, da gemäß der Kontrollverordnung und der OLAF-VO erst nach Abschluss der Kontrolle die Erstellung eines Kontrollprotokolls vorgesehen ist. Da das Gemeinschaftsrecht aber nur die Einhaltung von Mindeststandards gewährleisten soll, müssen in diesem Fall die griechischen Vorschriften von OLAF eingehalten werden.

Gem. Art. 9 Abs. 2 S. 1 VO Nr. 1073/99 werden bei der Erstellung der Untersuchungsberichte des OLAF die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt.

Mit dem OLAF-Bericht vergleichbar ist vorliegend der sog. abschließende Ergebnisbericht. Demnach muss OLAF bei Verfassen des Untersuchungsberichts die Vorgaben des Abschnitts 4 des Regelungskatalogs beachten.[1107]

Somit muss OLAF bei Kontrollen im Eigenmittelbereich grundsätzlich zwei Kontrollprotokolle anfertigen. Jedoch kann das vorläufige Kontrollprotokoll entbehrlich sein. Dies ist dann der Fall, wenn es dieselbe Funktion haben würde wie der abschließende Ergebnisbericht, wenn also bspw. keinerlei Unregelmäßigkeiten bei der Kontrolle entdeckt wurden. In diesem Fall muss also auch OLAF nur ein abschließendes Kontrollprotokoll verfassen. Dieses muss dann aber die für das vorläufige und das abschließende Kontrollprotokoll aufgestellten Vorgaben erfüllen.

1106 Siehe dazu in diesem Teil E. II. 4.
1107 Siehe dazu in diesem Teil E. II. 5.

IV. Vor-Ort-Kontrollen zum Schutz der Mittel des EAGFL-Fonds

Kontrollen zum Schutz der Mittel des EAGFL-Fonds werden in Griechenland von OPEKEPE vorgenommen.

Neben seiner Kontrollfunktion hat das OPEKEPE jedoch noch andere Aufgaben zu erfüllen. So koordiniert es die Zusammenarbeit mit anderen Kontrollbehörden, wie bspw. den EL.Y.T. OPEKEPE verfasst zudem Handbücher und Leitfäden für die Kontrollen in den verschiedenen landwirtschaftlichen Bereichen und gibt diese an die Präfekturen weiter, deren Beamte mit den Kontrollen der Landwirte auf der ersten Ebene betraut sind. Lediglich im Bereich des Baumwollanbaus ist es das OPEKEPE selbst, welches die Kontrollen auf der ersten Ebene durchführt.

1. Kontrollarten

Das OPEKEPE führt nicht nur örtliche Kontrollen durch. Der Behörde steht vielmehr zu Erfüllung ihrer Aufgaben ein ganzes Bündel von Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung.

Die einzelnen Kontrollarten des OPEKEPE sind in dem Ministererlass Nr. 389566[1108] des Landwirtschaftsministers aufgeführt. Danach kann das OPEKEPE Verwaltungskontrollen (Kontrollen der Unterlagen, die einen Zahlungsantrag begleiten), örtliche Kontrollen, Aufsichtskontrollen (Kontrollen der Zahlungsorgane), interne Kontrollen (Kontrollen der bestehenden Kontrollsysteme), ex ante Kontrollen (Kontrollen vor der Zahlung), ex post Kontrollen (Kontrollen nach Zahlung), Stichproben und Gegenkontrollen (Nachprüfung der Angaben des Zahlungsantrags anhand des Vergleichs mit gespeicherten Daten oder Daten anderer Berechtigter) durchführen.[1109]

Diese Kontrollen werden von den Beamten der zentralen und der Bereichsbehörden des OPEKEPE durchgeführt.[1110] Für jede Art von Kontrolle gibt es spezielle Kontrollhandbücher, Erlasse oder Rundschreiben.[1111] Ziel all dieser Kontrollen ist die Feststellung der Vereinbarkeit des Zahlungsantrages oder schon erfolgten Zahlung mit den Gemeinschaftsvorschriften.[1112]

1108 26.10.2000, FEK 1294.
1109 Art. 2 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1110 Art. 5 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1111 Art. 6 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1112 Art. 7 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.

Nach dem Ministererlass besteht jede dieser Kontrollen aus den Abschnitten Planung, Ausführung, Erstellung des Kontrollprotokolls und Überwachung der Verbesserungsmaßnahmen.[1113]

Während der Planungsphase wird im Einzelnen festgelegt, wie, wann und wo die Kontrolle durchgeführt wird.[1114] Die Kontrolle dient in der Ausführungsphase der Sammlung von Beweisen über die Einhaltung der nationalen und internationalen Vorschriften, um die Regelmäßigkeit der Zahlungen sicherzustellen. Die Kontrolle muss dabei gemäß den vorher festgelegten Methoden durchgeführt werden. Sie wird durch das Verfassen von Arbeitsblättern dokumentiert. In diesen Arbeitsblättern werden der Verlauf der Kontrolle und die Meinung des Kontrolleurs bezüglich aller problematischen Themen sowie das Ergebnis der Kontrolle eingetragen. Die Arbeitsblätter müssen so verfasst werden, dass ein zuständiger Dritter das Kontrollverfahren nachvollziehen kann.[1115]

Der Kontrolleur erhält alle Unterlagen, die zur Dokumentation seiner Ergebnisse notwendig sind. Ist dies nicht der Fall, so muss er dies im Kontrollprotokoll erwähnen.[1116]

Nach Beendigung der Kontrolle muss der Kontrolleur ein Kontrollprotokoll verfassen, in welchem die Methodik, die Kontrollmittel, die Kontrollarbeit, die Probleme, die aufgetaucht sind, das Kontrollergebnis sowie Verbesserungsvorschläge und Sanktionen aufgeführt sind.[1117] Schließlich wird überprüft, ob die Verbesserungsvorschläge auch beachtet wurden (follow-up).[1118]

2. Örtliche und nachträgliche Kontrollen

Art. 17 des Ministererlasses enthält einzelne Regelungen, die bei der Durchführung von örtlichen Kontrollen gelten.

Die Durchführung einer örtlichen Kontrolle sowie das Verfassen eines speziellen Kontrollprotokolls finden danach vor der Zahlungsbewilligung und der Freigabe der entsprechenden Mittel statt.[1119]

1113 Abschnitt E des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1114 Art. 11 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1115 Art. 12 Abs. 4 und 5 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1116 Art. 12 Abs. 6 und 7 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1117 Art. 13 des Ministererlasses Nr. 369566 v. 26.10.2000.
1118 Art. 14 des Ministererlasses Nr. 369566 v. 26.10.2000.
1119 Art. 17 Abs. 3 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.

Die örtlichen Kontrollen können in der Betriebsstätte des Antragstellers oder am Ort der geförderten Aktivität durchgeführt werden.[1120] Im ersten Fall werden insbesondere die Geschäftsbücher überprüft. Weiterhin werden auch Vermessungen, Zählungen oder sonstige Analysen durchgeführt. Ziel der Kontrollen ist es, die im Zahlungsantrag gemachten Angaben zu überprüfen.[1121] Die Anwesenheit des Kontrollierten oder eines Stellvertreters ist dabei obligatorisch. Der Kontrollierte wird von der Kontrollkommission über die Ergebnisse der Kontrolle und ihre Auswirkungen informiert.[1122]

Art. 20 des Ministererlasses enthält Regelungen über die Durchführung von nachträglichen Kontrollen. Diese können als Verwaltungskontrollen oder als örtliche Kontrollen durchgeführt werden. Sie werden durchgeführt, soweit das nationale oder das Gemeinschaftsrecht es vorsehen oder in den Fällen von Formwidrigkeiten, Anzeigen und speziellen Untersuchungen. Bei der Durchführung der nachträglichen Kontrollen sind die Vorschriften zu beachten, die für die örtlichen und die Verwaltungskontrollen gelten, so dass auch hier die Überprüfung der relevanten Geschäftsunterlagen sowie Vermessungen, Zählungen und sonstige Analysen vorgenommen werden können.

3. Inhalt und Form des Kontrollprotokolls

Nach dem Abschluss jeder Kontrolle muss ein Kontrollprotokoll verfasst werden. Dies ergibt sich ebenfalls aus Art. 17 des Ministererlasses, der auch festlegt, welchen Inhalt das Kontrollprotokoll haben muss. Danach muss es Angaben über die der Kontrolle zugrunde liegenden Gesetze, die Teilnehmer, die kontrollierte Produktmenge, die Fläche, die Tiere, die Pflanzen, die gezählt, vermessen, analysiert oder gewogen wurden sowie die Methoden, die angewendet wurden und das Kontrollergebnis enthalten. Weiterhin muss darin angegeben werden, ob die Zahlungsanträge mit den vorgefundenen Büchern und Registern übereinstimmen. Zudem müssen im Kontrollprotokoll die vor Ort abgegebenen Erklärungen des Kontrollierten sowie seine Einwände aufgenommen werden. Schließlich muss das Protokoll Angaben darüber enthalten, ob der Kontrollierte zum Beweis seiner Anwesenheit eine Unterschrift geleistet hat.[1123]

Im Falle von erheblichen Abweichungen entscheidet die zuständige Einheit der Zentralbehörde des OPEKEPE darüber, ob ergänzende Kontrollen durch-

1120 Art. 17 Abs. 4 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1121 Art. 17 Abs. 6 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1122 Art. 17 Abs. 7 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1123 Art. 17 Abs. 8 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.

geführt werden müssen. OPEKEPE kann Sanktionen, wie die Verminderung der Garantie und die Rückforderung der Mittel aus vorhergehenden Jahren, verhängen.[1124] OPKEPE ist zudem verpflichtet, die Unregelmäßigkeiten gem. der VO 595/1991 dem OLAF bekannt zu geben.[1125]

Art. 31 und 32 des Ministererlasses enthalten darüber hinaus weitere Einzelheiten in Bezug auf das von den Beamten des OPEKEPE zu verfassende Kontrollprotokoll.

Danach muss sich das Kontrollprotokoll auf die von den Kontrolleuren ausgefüllten Arbeitsblätter stützen, in welchen die durchgeführte Arbeit, die Probleme, Fehler und Formwidrigkeiten, die entdeckt wurden, im Einzelnen beschrieben wurden.

Das Ergebnis der Kontrolle muss zudem immer mit dem Kontrollierten erörtert werden. Weiterhin müssen die Ansichten des Kontrollierten im Kontrollprotokoll berücksichtigt werden.[1126]

Da das Kontrollprotokoll das grundlegende Mittel darstellt, um das Ergebnis einer Kontrolle bekannt zu geben, muss es klar und übersichtlich sein und die grundlegenden Ergebnisse der Kontrolle sowie Verbesserungsvorschläge enthalten.[1127]

Grundsätzlich ist das Kontrollprotokoll folgendermaßen aufgebaut:

Zunächst werden das Ziel und der Ausführungsrahmen der Kontrolle beschrieben. Letzterer beinhaltet Angaben über die kontrollierte Maßnahme, den Ort, an dem die Kontrolle stattgefunden hat, die Personen, die an der Kontrolle teilgenommen haben, die Methodik und sonstige Einzelheiten.

In einem nächsten Abschnitt werden die Ergebnisse und Schlussfolgerungen bezüglich der Kontrolle dargestellt, indem die entdeckten Probleme und ihre Folgen klar und logisch analysiert werden.

Es wird im Einzelnen auf die Unterlagen, die das Kontrollergebnis betreffen sowie die Unzulänglichkeiten und Probleme, die entdeckt wurden, Bezug genommen, damit daraus Verbesserungsmaßnahmen entnommen werden können.

1124 Art. 17 Abs. 9 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1125 Art. 17 Abs. 10 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1126 Art. 31 Abs. 2 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1127 Art. 31 Abs. 3 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.

Im Schlussteil des Kontrollprotokolls werden dann Empfehlungen zur Verbesserung gegeben.

Weiterhin muss es sich auf glaubhaftes Beweismaterial stützen.[1128]

4. Befugnisse der Kontrolleure des OPEKEPE bei der Durchführung örtlicher Kontrollen

In Art. 26 Gesetz Nr. 2637/1998 sind die Grundsätze des Verfahrens geregelt, die die Kontrolleure des OPEKEPE bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen beachten müssen.

Die Kontrolleure üben ihre Kontrollpflichten danach in öffentlicher Funktion aus.[1129] Gem. Abs. 2 des Art. 26 sammeln die Kontrolleure Informationen, Unterlagen und Quittungen und führen die notwendigen Ermittlungen durch, die nach den einschlägigen EU-Verordnungen und nach dem vorliegenden Gesetz vorgesehen sind.

Dieser allgemeine Hinweis auf die vom Gemeinschaftsrecht und dem Gesetz Nr. 2637/98 vorgesehenen Kontrollen im Bereich der Zahlungen aus dem EAGFL-Fond wird jedoch innerhalb des Art. 26 konkretisiert.

So sind die Kontrolleure des OPEKEPE insbesondere befugt, Geschäftsbücher und andere Geschäftsunterlagen zu kontrollieren.[1130] Weiterhin sind sie befugt, die Geschäftsbücher zu fotokopieren.[1131] Zudem dürfen sie vor Ort mündliche Erklärungen von den zu Kontrollierenden oder ihren rechtmäßigen Vertretern verlangen.[1132] Sie haben Zugang zu allen Geschäftsstätten der zu Kontrollierenden und zu den Räumlichkeiten und Betriebsstätten der Produktionsgenossenschaften und Erzeugergruppen der Landwirtschaft, der Tierzucht und des Fischfangs.[1133]

Wer den Zugang der Kontrolleure des OPEKEPE zu den Schriftstücken und den Geschäftsbüchern der zu Kontrollierenden behindert und wer Unterlagen und Informationen verweigert oder ungenaue oder falsche Unterlagen bzw. Informationen abgibt, dem droht als Beamter eine Disziplinarstrafe und als Privatperson ein Bußgeld.[1134] Die Beamten des OPEKEPE trifft im Hin-

1128 Art. 32 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1129 Art. 26 Abs. 1 Gesetz Nr. 2637/1998.
1130 Art. 26 Abs. 2 α) Gesetz Nr. 2637/1998.
1131 Art. 26 Abs. 2 β) Gesetz Nr. 2637/1998.
1132 Art. 26 Abs. 2 γ) Gesetz Nr. 2637/1998.
1133 Art. 26 Abs. 2 δ) Gesetz Nr. 2637/1998.
1134 Art. 26 Abs. 2 Gesetz Nr. 2637/1998.

blick auf die im Rahmen der Kontrolle erlangten Informationen eine Geheimhaltungspflicht.

5. Geltung für OLAF

OPEKEPE ist eine Behörde, die eine Vielzahl von Aufgaben im Bereich der Agrarausgaben wahrnimmt. Zu diesen Aufgaben gehört auch die Durchführung von Vor-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten um festzustellen, ob die erfolgten Zahlungen gemeinschaftsrechtskonform erfolgt sind. Damit verfolgt die Behörde die gleiche Zielsetzung wie OLAF, so dass die für sie geltenden Regelungen gem. Art. 6 UA 3 der Kontrollverordnung auch für die OLAF-Kontrolleure maßgeblich sein könnten.

a) Befugnisse

Gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 haben die Kontrolleure unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und unter Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften Zugang zu allen Informationen und Unterlagen über die betreffenden Vorgänge. Dies bedeutet vorliegend, dass die OLAF-Bediensteten die gleichen Befugnisse ausüben dürfen wie die Kontrolleure des OPEKEPE.

Damit stehen den OLAF-Kontrolleure die in Art. 26 des Gesetzes Nr. 2637/98 aufgeführten Befugnisse zu. Sie sind danach also gem. Art. 26 Abs. 2 α) befugt, Bücher und sonstige Geschäftsunterlagen zu kontrollieren. Weiterhin besteht gem. Art. 26 Abs. 2 β) ein Recht, von diesen Unterlagen Kopien anzufertigen. Überdies dürfen sie gem. Art. 26 Abs. 3 γ) von den zu Kontrollierenden Erklärungen verlangen, es besteht also ausdrücklich ein Fragerecht. Schließlich haben sie gem. Art. 26 Abs. 2 δ) Zugang zu allen Geschäftsstätten der Wirtschaftsbeteiligten, der Produktionsgenossenschaften und Erzeugergruppen der Landwirtschaft, Tierzucht und des Fischfangs.

Bis auf das Fragerecht, welches sich nicht ausdrücklich aus der VO Nr. 2185/96 ergibt, können alle anderen Befugnisse jedoch schon direkt auf die Kontrollverordnung gestützt werden, so dass die Befugnisse aus dem griechischen Recht keine Anwendung finden.

Weiterhin müssen die Wirtschaftsbeteiligten den Kontrolleuren Zugang zu ihren Schriftstücken und den Geschäftsbüchern ermöglichen. Eine solche Verpflichtung besteht schon gem. Art. 5 UA 1 der VO Nr. 2185/96, so dass die griechische Vorschrift für OLAF nicht relevant ist.

b) Zwangsmaßnahmen

Nach dem griechischen Recht dürfen die Wirtschaftsbeteiligten die Kontrollen in keiner Weise behindern, indem sie bspw. die Abgabe von Unterlagen oder Informationen verweigern, die von den Kontrolleuren des OPEKEPE verlangt werden, oder ungenaue oder falsche Unterlagen oder Informationen abgeben. Diese Verpflichtungen sind sanktionsbewehrt, denn den Wirtschaftsbeteiligten droht bei Missachtung dieser Verpflichtung ein Bußgeld. Zwar darf OLAF solche Bußgelder nicht selbst verhängen, jedoch müssen die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden im Rahmen ihrer Unterstützungspflicht nach Art. 9 der VO Nr. 2185/96 gewährleisten, dass solche Bußgelder auch im Falle des Verstoßes gegen die genannten Pflichten gegenüber den OLAF-Kontrolleuren verhängt werden.

c) Das Kontrollprotokoll

Weiterhin hat OLAF gem. Art. 8 Abs. 3 der VO Nr. 2185/96 und Art. 9 Abs. 2 S. 1 der VO Nr. 1073/99 die Vorgaben zu beachten, die in den nationalen Rechtsgrundlagen über die Verfassung des Kontrollprotokolls aufgestellt werden.

Das von OLAF nach der Kontrolle zu erstellende Kontrollprotokoll muss danach Angaben über die der Kontrolle zugrunde liegenden Gesetze, die Teilnehmer, die kontrollierte Produktmenge, die Fläche, die Tiere, die Pflanzen, die gezählt, vermessen, analysiert oder gewogen wurden sowie die Methoden, die angewendet wurden und das Kontrollergebnis enthalten. Zudem hat das Kontrollprotokoll die vor Ort abgegebenen Erklärungen des Kontrollierten sowie seine Einwände zu enthalten.[1135]

Das Kontrollprotokoll ist gem. den Vorgaben des Art. 32 des o.g. Ministererlasses aufgebaut.

Danach sind zunächst das Ziel und der Ausführungsrahmen der Kontrolle zu beschreiben. Der Ausführungsrahmen umfasst Angaben über die kontrollierte Maßnahme, den Ort, an dem die Kontrolle stattgefunden hat, die Personen, die an der Kontrolle teilgenommen haben, die Vorgehensweise und sonstige Einzelheiten. Im Folgenden sind die Ergebnisse und Schlussfolgerungen bezüglich der Kontrolle darzustellen, indem die aufgedeckten Probleme und ihre Folgen analysiert werden. Dabei muss im Einzelnen auf die Unterlagen, die das Kontrollergebnis betreffen sowie die Unzulänglichkeiten

1135 Art. 17 Abs. 8 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.

und Probleme, die entdeckt wurden, Bezug genommen werden. Es müssen jedoch keine Empfehlungen zur Verbesserung gegeben werden, da dies nicht dem Sinn einer OLAF-Kontrolle entspricht. Allerdings muss der Direktor des OLAF gem. Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 Empfehlungen zu zweckmäßigen Folgemaßnahmen geben. Weiterhin hat sich das Protokoll auf glaubhaftes Beweismaterial zu stützen.[1136]

d) Anhörungsrecht

Das Ergebnis der Kontrolle ist weiterhin mit dem Kontrollierten zu erörtern und seine Ansichten sind ebenfalls im Kontrollprotokoll zu berücksichtigen.[1137] Dies ist Ausdruck des allgemeinen Anhörungsrechts und entspricht auch dem Standard des Gemeinschaftsrechts, so dass Art. 32 Abs. 2 des Ministererlasses von OLAF zu beachten ist.

IV. Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der Mittel des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes

Um eine annähernd einheitliche Durchführung der Kontrollen bei den verschiedenen Programmen zu gewährleisten, wurde von der Kommission zur Finanzkontrolle (EDEL) ein Kontrollhandbuch herausgegeben, welches Verfahrensgrundsätze im Hinblick auf die Kontrollen der Mittel des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzepts enthält.

Das Kontrollhandbuch wurde von einer Arbeitsgruppe entwickelt, die aus Angehörigen der EDEL, der Zahlstelle und den Verwaltungsstellen des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes sowie des MOD[1138] bestand.[1139]

Ziel der Schaffung des Kontrollhandbuchs war die Vereinheitlichung der Kontrollmethoden und Kontrollstandards in allen das Dritte Gemeinschaftliche Förderkonzept betreffenden Bereichen.[1140]

Der Inhalt des Kontrollhandbuchs beruht auf den grundlegenden Verordnungen und Gesetzen, welche die Verwaltung und Kontrolle des Dritten

1136 Art. 32 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1137 Art. 31 Abs. 2 des Ministererlasses Nr. 389566 v. 26.10.2000.
1138 Monada organosis tis diachirisis tou K.P.S. (Koinotiko Plaisio Stirixis), Gruppe zur Organisation der Verwaltung des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes.
1139 Geschaffen durch den Erlass des Finanzministeriums Nr. 2/20943/0004 v. 11.4.2003.
1140 S. 2 des Kontrollhandbuchs.

Gemeinschaftlichen Förderkonzepts zum Gegenstand haben sowie auf einer Reihe von griechischen und internationalen Kontrollmodellen.

Der im Kontrollhandbuch verwendete Begriff „ελεγχος“ (elenchos) bezeichnet sowohl die Finanzkontrolle als auch die physische Kontrolle eines Kontrollobjektes.

Da die Kontrollen im Rahmen des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes ebenso vielfältig sind wie die geförderten Aktivitäten, die Endbegünstigten und die zugrundeliegenden Vorschriften enthält das Handbuch die Kontrollleitlinien. Es besteht aus acht Teilen.

Nach einer kurzen Einleitung (Teil 1) werden zunächst die erforderlichen Begriffe sowie das Verfahren und die Methodik der im Rahmen des Dritten gemeinsamen Förderkonzeptes stattfindenden Kontrollen vorgestellt (Teil 2). Im dritten Teil wird dann auf die Durchführung der Kontrollen innerhalb der einzelnen Kontrollstufen eingegangen. Der vierte Teil thematisiert das persönlichen Verhalten der Kontrolleure und die Kommunikation zwischen dem Kontrolleur und dem zu Kontrollierenden. Der fünfte Teil beschäftigt sich mit den Kontrollzeichen und den Fragenkatalogen, während der sechste Teil die Kontrollprotokolle behandelt. Der siebte Teil beschäftigt sich schließlich mit den abschließenden Kontrollblättern. Im achten Teil des Handbuchs sind Vordrucke für Fragenkataloge, Kontrollprotokolle und abschließende Kontrollblätter enthalten.

1. Allgemeine Begriffe, Verfahren und Methoden der Kontrolle des Dritten gemeinschaftlichen Förderkonzepts

Im zweiten Teil des Handbuchs geht es darum, bestimmte Begriffe, Verfahren und Methoden, die für die spätere Darstellung von Bedeutung sind, bereits im Vorfeld zu erläutern und zu definieren. Zunächst werden jedoch die rechtlichen Grundlagen dargestellt, die für die Kontrollen gelten.

a) Der rechtliche Rahmen

Die maßgeblichen Vorschriften für die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden oder bereits eingerichteten Kontroll- und Verwaltungssysteme sind in den Verordnungen (EG) Nr. 1260/1999 (insbesondere Art. 38), 438/2001[1141] und 448/2001[1142] enthalten. Danach tragen in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Kontrolle der aus den Strukturfonds und dem

1141 ABlEG 2001 Nr. L 63, S. 21 f.
1142 ABlEG 2001 Nr. L 64, S. 13 f.

Kohäsionsfond stammenden Mittel und sind daher verpflichtet, verschiedene Maßnahmen zum Schutz dieser Mittel zu treffen. Die Vorschriften auf der nationalen Ebene, die sich mit den Kontrollen der von der Gemeinschaft im Rahmen des dritten gemeinschaftlichen Förderkonzeptes mitfinanzierten Vorhaben beschäftigen ergeben sich aus den Gesetzen Nr. 2860/2000 und 2803/2000.[1143]

Behörden, die ebenfalls für die Kontrolle von durch die EU mitfinanzierten Ausgaben zuständig sind, sind die YDE,[1144] das SDOE,[1145] das GDOE und der Kontrollrat. Die Kontrollen der letzten beiden Organe werden jedoch von der Europäischen Kommission nicht anerkannt, da sie nicht den Anforderungen der o.g. Verordnungen entsprechen. Aus diesem Grund soll nicht näher auf sie eingegangen werden.

Schließlich gibt es außer den Behörden, die mit der Kontrolle von Ausgaben betraut sind, noch eine weitere Behörde, die ausschließlich mit der Qualitätskontrolle von den infrastrukturellen Maßnahmen betraut ist, die von der EU mitfinanziert werden. Es handelt sich dabei um den Speziellen Rat zur Qualitätskontrolle (ESPEL[1146]), der durch das Gesetz Nr. 2372/1996 errichtet wurde.

b) Begriff, Ziel und Objekt der Kontrollen

Im Anschluss an die Darstellung des rechtlichen Rahmens der Kontrollen werden wichtige Begriffe, sowie das Kontrollziel und das Kontrollobjekt erläutert.

Als Ausgangspunkt der Darstellung wird zunächst der Begriff der Kontrolle definiert. Unter einer Kontrolle ist danach allgemein ein methodologisch typisiertes, geplantes, unabhängiges und dokumentiertes Bewertungsverfahren zu verstehen, welches in Bezug auf die Aktivitäten eines Trägers im Hinblick auf die Frage durchgeführt wird, inwieweit die vorgegebenen und vereinbarten Erfordernisse von diesem befolgt werden.[1147]

In der Regel soll durch die Kontrolle versucht werden, die Probleme rechtzeitig zu erkennen, bevor sie sich ausweiten, so dass rechtzeitig Korrekturen

1143 Siehe dazu: Dritter Teil, D. III.
1144 Siehe dazu: Dritter Teil, D. V. 1.
1145 Siehe dazu: Dritter Teil, D. IV.
1146 Exidikevmenos symboulos poiotikou elenchou.
1147 Kontrollhandbuch, S. 9.

vorgenommen werden können. Die Kontrolle hat also einen konstruktiven Charakter.[1148]

Zweck der Kontrollen des dritten gemeinsamen Förderkonzepts ist laut Kontrollhandbuch die Sicherstellung der wirksamen und ordnungsgemäßen Verwaltung der Mittel der Strukturfonds und die Überprüfung der finanzierten Vorhaben (Werke, Aktivitäten), die von den Endbegünstigten verwirklicht oder von zwischengeschalteten Trägern verwaltet werden. Gleichzeitig sollen durch die Kontrollen systematisch Probleme und Gefahren entdeckt werden, die auch bei anderen Vorhaben auftreten können. Zudem werden die Gründe für diese Probleme untersucht, weiterführende Untersuchen anberaumt, soweit dies erforderlich erscheint und die notwendigen präventiven und/oder korrigierenden Mittel ergriffen.[1149]

Die Verordnungen der Kommission sehen diesbezüglich vor, dass die Mitgliedstaaten sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Bewilligung und der Durchführung eines Vorhabens alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, damit das Verfahren mit den Vorgaben der Verordnungen übereinstimmt, Unregelmäßigkeiten verhindert und verfolgt werden und die aufgrund von Missbrauch und Fahrlässigkeit verlorenen Gelder wiedererlangt werden können.[1150]

Durch die Kontrolle können je nach Fall verschiedene Gebiete untersucht werden.

Während der Produkt- oder Dienstkontrolle wird untersucht, ob bestimmte charakteristische Merkmale die Vorgaben erfüllen (bspw. die hinreichende Informierung derjenigen, die für eine Förderung in Betracht kommen). Durch die Verfahrenskontrolle wird festgestellt, ob die notwendigen Methoden befolgt werden (bspw. die Buchführung über die Ausgaben). Durch die systematische Kontrolle werden alle Zuschüsse und Abflüsse eines Systems untersucht, wodurch die Bekämpfung der Ursache von Formwidrigkeiten und Fehlern angestrebt wird. Sie stellt eine vielschichtige und umfassende Kontrolle dar. Diese Kontrollart ist im Rahmen des Dritten gemeinsamen Förderkonzeptes häufig vorgesehen.

1148 Kontrollhandbuch, S. 9.
1149 Art. 9 VO (EG) 438/2001.
1150 Art. 38 Abs. 1 VO (EG) 1260/99.

c) Kontrollarten im Rahmen des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes

Im Anschluss an die Erläuterung der Begrifflichkeiten, der Kontrollziele und Kontrollobjekte erfolgt die Darstellung der in Griechenland eingerichteten einzelnen Kontrollebenen.

Danach werden die mitgliedstaatlichen Kontrollen in Griechenland auf dritter Ebene von der Kommission zur Finanzkontrolle (EDEL), auf zweiter Ebene von der Zahlstelle des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes und auf erster Ebene von den Verwaltungsstellen der Unternehmensprogramme vorgenommen.[1151]

2. Kontrollmethoden der verschiedenen Kontrollebenen, Kontrollarten, Kontrollabschnitte

Im nächsten Abschnitt des Kontrollhandbuchs wird im Einzelnen auf die Durchführung der Kontrollen eingegangen. Der Mechanismus eines Kontrollsystems besteht nach dem Kontrollhandbuch aus der Verkettung von drei Handlungen, dem Zählen, dem Vergleichen und dem Korrigieren. Im Rahmen des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes sind vornehmlich Qualitätskontrollen und in geringerem Umfang auch Quantitätskontrollen vorgesehen.

a) Die Kontrollen auf der ersten Ebene

Bei den Kontrollen auf der ersten Eben, die von den Verwaltungsstellen der einzelnen Programme durchgeführt werden, werden alle Vorhaben hinsichtlich ihrer tatsächlichen, finanziellen und logistischen Gegebenheiten, sowohl im Hinblick auf den Ausführungsort, als auch im Hinblick auf die Endbegünstigten und sonstigen Träger des Vorhabens kontrolliert. Die Kontrolle kann dabei auch ausschließlich die Endbegünstigten betreffen und die Überprüfung der Befolgung ihrer Verpflichtungen hinsichtlich des von ihnen durchzuführenden Vorhabens zum Gegenstand haben. Die Kontrollen der ersten Ebene können vor, während und nach der Ausführung des Vorhabens durchgeführt werden.

Die Verwaltungsstelle eines Unternehmensprogramms kontrolliert vor der Zusage die Vorbereitung des Vorhabens. Während der Durchführung des Vorhabens führt die Verwaltungsstelle Kontrollen mittels des Umfassenden elektronischen Kontrollsystems (OPS) durch.

1151 Im Einzelnen siehe dazu: Dritter Teil, D. III. 3.

Zumindest ein Mal wird das Vorhaben auch vor Ort kontrolliert. Örtliche Kontrollen können auch bei den Endbegünstigen durchgeführt werden. Auch nach Vollendung des Vorhabens kann die Verwaltungsstelle örtliche Kontrollen durchführen, die die tatsächlichen und finanziellen Gegebenheiten des Vorhabens betreffen. Ziel der Kontrollen ist es festzustellen, ob die von den gesetzlichen Regelungen vorgeschriebenen Verpflichtungen auch eingehalten wurden.

Unabhängig vom Kontrollziel (zur Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme oder zur Überprüfung der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften) oder Kontrollobjekt (Straßenbauprojekt, Bildungsprogramm) wurde für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen folgender Ablauf festgelegt:

aa) Das Stadium der Vorplanung

In diesem Stadium werden zunächst die Daten des Endbegünstigten oder des Trägers analysiert, der kontrolliert werden soll, damit die Kontrolleure ein Verständnis für die möglichen Probleme bekommt. Dabei wird der Zustand des inneren Verwaltungs- und Kontrollsystems des Endbegünstigten anhand der Daten bewertet. Zudem werden der Umfang und das Ziel der Kontrolle sowie die Beweismittel und Gelder, die kontrolliert werden sollen, festgelegt.

bb) Das Stadium der Planung

In diesem Stadium wird über die Zusammensetzung der Kontrollgruppe entschieden.

Weiterhin wird der rechtliche Rahmen der Kontrolle abgesteckt und es werden das zu kontrollierende Vorhaben bzw. der zu kontrollierende Endbegünstigte genauer analysiert. Dann werden die Gründe der Kontrolle, ihre Ziele und die ihr zugrunde liegende Methode festgelegt. Schließlich werden der Zeitpunkt und der zeitliche Rahmen der örtlichen Kontrolle festgelegt. Anschließend wird der zu Kontrollierende über den Zeitraum der Durchführung der örtlichen Kontrolle, das Kontrollverfahren und das Ziel der Kontrolle informiert.[1152]

cc) Das Stadium der Durchführung der örtlichen Kontrolle

Im Stadium der Durchführung der örtlichen Kontrolle wird die Betriebsstätte des Endbegünstigten durch die Kontrollgruppe vor Ort besucht.

1152 Kontrollhandbuch, S. 36.

Dabei wird nach dem zuvor ausgearbeiteten Plan solches Material gesammelt, welches zuvor als besonders beweiskräftig eingestuft wurde. Die Sammlung des Beweismaterials dient dabei dazu, die Kontrollvordrucke, die im Teil 8.1. und 8.2. des Kontrollhandbuchs abgedruckt sind, auszufüllen. Bei den Kontrollvordrucken handelt es sich um das wichtigste Arbeitsmittel, welches bei Kontrollen benutzt wird. Ein Kontrollvordruck besteht aus einem Formblatt, welches eine Reihe von kurzen Fragen enthält, die sich auf das Funktionieren der kontrollierten Verwaltungs- und Kontrollsysteme beziehen. Sinn und Zweck der Kontrollvordrucke ist es, die Sammlung von Informationen in einer organisierten Art und Weise innerhalb von speziellen Themenkomplexen im Hinblick auf die spätere Auswertung der Ergebnisse zu erleichtern.[1153] Insbesondere mit Hilfe des von dem Kontrolleur gesammelten Materials müssen die in den Kontrollblättern aufgeworfenen Fragen mühelos und nachweislich beantwortet werden können.

Das Material, welches zum Ausfüllen der Kontrollblätter gesammelt wird, kann in zwei Kategorien eingeteilt werden: Zum einen handelt es sich dabei um die Direktiven, aus deren Inhalt entnommen werden kann, welches Vorhaben durchgeführt wird und welche Vorgaben das Vorhaben erfüllen muss. Zum anderen handelt es sich dabei um den Inhalt der schriftlichen und elektronischen Archive (wie bspw. die Akten über das Vorhaben, die Registrierung im OPS und die Nachweise über die Ausgaben), aus denen sich ergibt, wie das Vorhaben verwirklicht wurde.

Der Kontrolleur muss sich vergewissern, dass die Schriftstücke und Archive, die er untersucht, sicher untergebracht, aktuell und genau sind. Dazu kann er eine stichprobenartige Kontrolle (bspw. i.d.F. der Gegenkontrolle) des Materials vornehmen.[1154]

Die vorgefundenen Unterlagen sind geheim und können im Interesse der Kontrollbehörden für angemessene Zeit bzw. zumindest so lange unter Verschluss gehalten werden, bis die Kontrollmaßnahme rechtskräftig geworden ist.[1155]

Der Kontrolleur kann auch Befragungen durchführen. Die Befragung stellt das übliche Verfahren der Informationsgewinnung während der Kontrolle dar. Hauptzweck der Befragung ist dabei die Gewinnung von Informationen, welche die Aktivitäten und Vorgehensweisen des Endbegünstigten betreffen,

1153 Kontrollhandbuch, S. 43.
1154 Kontrollhandbuch, S. 29.
1155 Kontrollhandbuch, S. 46.

die sich jedoch nicht unmittelbar auf die Personen beziehen, die diese Informationen preisgeben.[1156] Eine Befragung wird in der Regel wie folgt durchgeführt: Nachdem sich der Beamte vorgestellt hat, müssen die Ziele der Kontrolle offen gelegt werden. Anschließend erfolgt die Informationsgewinnung durch das Stellen von geplanten Fragen. Danach werden die Ergebnisse der Befragung aufgezeichnet, so dass später festgestellt werden kann, ob alle relevanten Aspekte erörtert wurden. Falls dies nicht der Fall war, können vor Ort Beobachtungen gemacht werden. Die Überlegungen, die der Kontrolleur während des Verlaufs der Befragung anstellt, werden dem anderen zur Klärung der Situation mitgeteilt. Schließlich werden ihm die weiteren Kontrollschritte erläutert.

Nach dem Ausfüllen der Kontrollvordrucke werden erste Schlüsse in Bezug auf die kontrollierten Systeme und die Ziele der Kontrolle gezogen. Das vorläufige Ergebnis der Kontrolle wird ebenfalls in die Kontrollvordrucke eingetragen und muss mit dem Kontrollierten besprochen werden. Zudem müssen seine Ansichten beim Ausfüllen der Kontrollvordrucke einbezogen werden.

Anschließend können Änderungen des Kontrollprogramms auf der Grundlage der vorläufigen Ergebnisse durchgeführt werden.

Durch den örtlichen Besuch (der Baustellen, Büros, Ausbildungsstätten usw.) wird kontrolliert, in welchem Stadium sich der Stand der durchzuführenden Arbeiten befindet. Aus den örtlichen Beobachtungen der Kontrolleure lassen sich Rückschlüsse auf die Frage ziehen, ob das vorliegende Werk (bspw. der Bau einer Straße) gemäß den erforderlichen Richtlinien gebaut wurde (gemäß den technischen Vorgaben, Studien, Genehmigungen, Informationsschildern). Weiterhin kann geklärt werden, ob die Ausrüstung, die angeschafft wurde, die Richtlinien der betreffenden Ausschreibung erfüllt und in guter Verfassung ist. Weiterhin kann untersucht werden, ob die Angestellten einer Behörde die Verfahrensweisen, ihre Verantwortung und ihre Rolle kennen.[1157] Überprüft werden kann auch, ob die Schriftstücke und die Archive, die das Werk betreffen, genau sind und in Bezug auf das tatsächliche Objekt der Realität entsprechen.[1158]

Weiterhin umfasst die örtliche Kontrolle auch die Frage, ob es eine vollständige Sammlung der das Werk betreffenden Gesetze gibt. Dabei ist jedoch

1156 Kontrollhandbuch, S. 30.
1157 Kontrollhandbuch, S. 30.
1158 Kontrollhandbuch, S. 31.

anzumerken, dass die örtliche Kontrolle des tatsächlichen Objektes oftmals spezielle Kenntnisse erfordert (insbesondere bei Bauwerken). Daher setzt die Durchführung einer solchen Kontrolle notwendig die Mitarbeit von Technikern oder Mechanikern der kontrollierenden Behörde oder in bestimmten Fällen sogar die Hinzuziehung von außenstehenden Experten voraus.

dd) Das Stadium der Erstellung des Kontrollprotokolls

In diesem Stadium wird ein standardisiertes Kontrollprotokoll durch die Kontrollgruppe erstellt, welches ihre Schlussfolgerungen und Vorschläge enthält.

aaa) Anforderungen an das Kontrollprotokoll

Das Kontrollprotokoll ist das grundlegende Mittel, um die Ergebnisse einer Kontrolle bekannt zu geben. Es muss klar formuliert sein und die wesentlichen Ergebnisse der Kontrolle enthalten. Weiterhin muss es auf geeignetes Beweismaterial gestützt werden.[1159] Zudem muss darin vorgeschlagen werden, wie mit den Unregelmäßigkeiten, die bei der Kontrolle entdeckt wurden, umzugehen ist. Bedeutende Fehler oder Unzulänglichkeiten des Systems müssen mit den für diesen Bereich zuständigen Angestellten des kontrollierten Organismus bereits vorher besprochen werden.

Nach der Beendigung der Kontrolle obliegt es den Kontrolleuren, in möglichst kurzer Zeit ein Kontrollprotokoll zu verfassen, damit sichergestellt werden kann, dass die Kontrollierten die entdeckten Unzulänglichkeiten bei der nächsten Gelegenheit abstellen können. Anschließend wird das von den Kontrolleuren verfasste Kontrollprotokoll in das OPS eingestellt, nachdem es von den zuständigen Kontrollbehörden genehmigt wurde.[1160] Schließlich wird die Endfassung des Kontrollprotokolls dem kontrollierten Endbegünstigten bekannt gegeben.

Mit dem Kontrollprotokoll beschäftigt sich das 6. Kapitel des Kontrollhandbuchs.

Bei dem Kontrollprotokoll handelt es sich um eine öffentliche Urkunde i.S.d. Art. 438 ZPK.[1161]

1159 Kontrollhandbuch, S. 45.
1160 Kontrollhandbuch, S. 45.
1161 Kontrollhandbuch, S. 45.

Das Kontrollprotokoll wird den unmittelbar Beteiligten (den Kontrollierten), den Trägern der Unternehmensprogramme des Dritten Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes und der Europäischen Kommission sowie den für die Wiedereinziehung der Gelder zuständigen Behörden bekannt gegeben.

Gegen das in dem Kontrollprotokoll festgestellte Ergebnis kann im Wege der verwaltungsrechtlichen Klage vorgegangen werden. Jeder Betroffene kann sich gegenüber den Gerichten auf das Kontrollprotokoll berufen oder seine Behauptungen darauf stützen, sofern er ein unmittelbares Interesse nachweisen kann. Die Beweiskraft des Kontrollprotokolls kann (hinsichtlich der Merkmale, die unmittelbar von den Kontrolleuren zur Kenntnis genommen wurden) jedoch nur dadurch erschüttert werden, dass seine Echtheit angezweifelt wird.[1162]

bbb) Aufbau des Kontrollprotokolls

Das Kontrollprotokoll muss die im Kontrollhandbuch vorgesehene Struktur aufweisen:

Es beginnt mit der Darstellung der allgemeinen Daten. Darin werden das Ziel der Kontrolle, die Kontrollbehörde, die gesetzliche Grundlage, das allgemeine Profil des Kontrollierten sowie die Methodik der Kontrolle aufgeführt. Danach folgt der Abschnitt über die Durchführung der Kontrolle. Darin sind die Einzelheiten bezüglich der Art und Weise der Durchführung der Kontrolle sowie deren Umfang dargestellt. Hier wird der Gang der Kontrolle von der Vorbereitung über die Durchführung dargestellt. Im Anschluss daran erfolgt die Aufzählung der während der Kontrolle gemachten Funde und Entdeckungen. Der Abschnitt Funde und Entdeckungen bezieht sich auf die Kontrollvordrucke, welche während der Kontrolle ausgefüllt wurden (Fragebogen, Niederschriften, die während der örtlichen Kontrolle angefertigt wurden, sonstige Beweismittel wie bspw. die Berichte über die Entscheidungen der Verwaltungsstellen, den Briefwechsel mit den Banken usw., sowie sonstige Aufzeichnungen). Die Kontrollvordrucke und die dazugehörigen Unterlagen müssen dem Kontrollprotokoll beigefügt werden.

Im letzte Abschnitt des Kontrollprotokolls werden schließlich aus den gesammelten Daten Schlüsse gezogen und Empfehlungen gegeben, die aufzeigen, wie die durch die Kontrolle festgestellten Unzulänglichkeiten zu beheben sind. In diesem Kapitel wird also das Kontrollergebnis präsentiert und es werden dem Kontrollierten praktische Hinweise zur Vermeidung von

1162 Kontrollhandbuch, S. 45.

Fehlern gegeben. Dabei wird im Einzelnen beschrieben, welche Vorschriften nicht beachtet wurden und welche Schwächen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme haben. In den Fällen von Formwidrigkeiten muss auch das finanzielle Ausmaß der Formwidrigkeit bezeichnet werden.

Da jede Kontrolle grundsätzlich auch die Kontrolle der Verwaltungs- und Kontrollsysteme umfasst, muss das Kontrollprotokoll einen speziellen Abschnitt enthalten, der sich mit dem kontrollierten System beschäftigt, auch wenn es keine Beanstandungen gibt.[1163]

ee) Stadium nach der Kontrolle – Verfolgung der durch die Kontrolle aufgedeckten Störungen – Abfassung der Empfehlung für die erforderlichen Korrekturen

Im Falle von Unregelmäßigkeiten schließen sich weitere Verfahrensschritte an:

Als unmittelbare Folge von Unregelmäßigkeiten wird zunächst die Finanzierung vorläufig eingestellt. Anschließend wird eine Frist für die Formulierung eines Einwandes oder eines Unterwerfungsaktes festgelegt. Nach deren Ablauf erfolgt die Einstellung der Finanzierung gegebenenfalls endgültig. Anschließend wird eine Anrechnungsentscheidung getroffen. Das Beweismaterial wird an die zuständige Staatsanwaltschaft und die zuständigen Kontrollorgane überwiesen. Schließlich erfolgt eine Anzeige der Unregelmäßigkeit bei der Europäischen Kommission.

Besteht aufgrund der Kontrollergebnisse lediglich ein Verdacht der Unregelmäßigkeiten, schließen sich die in den Abs. 4 und 5 des Art. 9 Gesetz Nr. 2860/2000 aufgeführten Schritte an:

Auch hier wird zunächst die Finanzierung unterbrochen, jedoch wird im Anschluss daran eine weitere Kontrolle desselben Sachverhaltes durchgeführt. Bestätigt sich der Verdacht schließen sich die oben dargestellten Schritte an (endgültige Einstellung der Finanzierung usw.).[1164]

b) Die Kontrolle auf der zweiten Ebene

Die Kotrolle auf der zweiten Ebene wird von der Zahlstelle durchgeführt, die die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Verwaltungsstellen analysiert und bewertet. Die Zahlstelle interveniert bei Entscheidungen der Verwaltungsstellen und führt Stichproben bei den Endbegünstigten und den Vorha-

1163 Kontrollhandbuch, S. 48.
1164 Kontrollhandbuch, S. 26.

ben durch. Weiterhin nimmt die Zahlstelle in Bezug auf jede Zahlung Finanzkontrollen mit Hilfe des Umfassenden elektronischen Informationssystems (OPS) vor. Auch die Ergebnisse dieser Kontrollen werden in das OPS eingestellt. Die Zahlstelle informiert anschließend die Verwaltungsstellen, die Endbegünstigten, die EDEL und die Europäische Kommission.

Die den Kontrollen der ersten und zweiten Ebene zugrunde liegende Methode zielt darauf ab, sicherzustellen, dass alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, um die Kontrollen wirksam und gemäß den Vorgaben der o.g. Verordnungen zu gestalten. Sowohl die Verwaltungsstellen, als auch die Zahlstelle sind befugt, sowohl bei Endbegünstigten, bei denen es sich auch um Unternehmen handeln kann, als auch bei geförderten Vorhaben örtliche Kontrollen durchzuführen.

Die Kontrollen der Zahlstelle bei den Endbegünstigten und den Vorhaben unterscheiden sich weder im Hinblick auf das ihnen zugrunde liegende Kontrollverfahren noch in Bezug auf ihren Inhalt und ihre Ziele von den Kontrollen der Verwaltungsstellen in diesem Bereich.[1165] Die Kontrollen auf der ersten und zweiten Ebene bei den Endbegünstigten unterscheiden sich lediglich dadurch, dass es sich bei ersteren um regelmäßige Kontrollen handelt, während letztere stichprobenartig erfolgen.[1166]

Somit ist das oben dargestellte Kontrollverfahren auch für die Kontrollen der Zahlstelle bei den Endbegünstigten maßgeblich.

c) Die Kontrollen auf der dritten Ebene

Die EDEL führt Kontrollen bei den Verwaltungsstellen, bei der Zahlstelle, bei den Endbegünstigten und den Vorhaben durch (Kontrollen auf der dritten Ebene).

Aufgabe der EDEL ist nach dem Gesetz Nr. 2860/2000 die Sicherstellung der Befolgung der Grundsätze der guten Finanzverwaltung. Dazu ist sie gehalten, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Verwaltungsstellen, der Zahlstellen sowie die Ausgaben der Endbegünstigten zu kontrollieren. Sie bewertet die Kontrollergebnisse der Verwaltungsstellen und der Zahlstellen. Weiterhin bewertet sie die Maßnahmen, die von den zuständigen Behörden im Anschluss an die Kontrollen durchgeführt wurden.

1165 Kontrollhandbuch, S. 27.
1166 Kontrollhandbuch, S. 27.

Sie koordiniert zudem die Kontrollen der nationalen und gemeinschaftlichen Programme. Schließlich informiert sie die Europäische Kommission über die Kontrollergebnisse und die Entwicklung hinsichtlich der verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfolgung.

Die EDEL führt neben den Kontrollen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme auch örtliche Stichprobenkontrollen bei den einzelnen Vorhaben durch. Diese Kontrollen können sowohl innerhalb der Betriebsstätte der Endbegünstigten als auch dort durchgeführt werden, wo das Werk tatsächlich entsteht. Auch für solche Stichprobenkontrollen gilt im Wesentlichen das im Hinblick auf die Kontrollen der ersten Ebene dargestellte Kontrollverfahren.

3. Das Verhalten der Kontrolleure während der Durchführung der Kontrolle

Das durch die EDEL herausgegebene Kontrollhandbuch enthält auch Verhaltensmaßregeln, welche die Kontrolleure bei der Durchführung der Kontrollen beachten müssen.

Es handelt sich dabei jedoch zumeist um allgemeine Verhaltensmaßregeln ohne rechtliche Bedeutung.

So sieht das Handbuch bspw. vor, dass der Kontrolleur dem zu Kontrollierenden zwar freundlich, aber auch respekteinflößend gegenüberzutreten habe.

Weiterhin werden die Verpflichtungen, Kontrollzuständigkeiten und Befugnisse dargelegt. Danach sind die Kontrolleure für die Planung der Kontrolle, also die Bestimmung des Kontrollziels, der Kontrollmethode und des Kontrollverfahrens zuständig. Des Weiteren sind sie befugt, die Sammlung und Bewertung der verfügbaren vorgelegten Unterlagen vorzunehmen. Neben der Überprüfung der Echtheit und der Recht- und Gesetzmäßigkeit der zu kontrollierenden Unterlagen sind sie zuständig für die Kontrolle der Verwirklichung der Ziele des Programms.

Aufgabe des Kontrolleurs ist mithin die Kontrolle der wirksamen Verwendung der Mittel durch den Kontrollierten (in wirtschaftlicher und personeller Hinsicht).

Die Kontrolleure sind ferner berechtigt, die notwendigen Fragen zu stellen, um die Vervollständigung der Daten voranzutreiben.

Sie sind befugt, die Ergebnisse der Kontrolle bekannt zu geben und ihre Folgen zu bestimmen. Zudem sind sie dazu ermächtigt zu überwachen, ob der Kontrollierte die im Kontrollprotokoll aufgeführten Maßnahmen zur Beseitigung der Unregelmäßigkeiten auch durchführt. Wichtigste Vorausset-

zung dafür, dass die Kontrolle erfolgreich durchgeführt wird, ist die Unabhängigkeit des Kontrolleurs.

4. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF

Nach Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 verhalten sich die Bediensteten des OLAF während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten.

Demnach sind die sich aus dem Gesetz Nr. 2860/2000 ergebenden Vorschriften von OLAF zu beachten. Dieses Gesetz enthält jedoch nur wenige Regelungen, die konkret das Kontrollverfahren zum Gegenstand haben. Regelungen über das Kontrollverfahren enthält jedoch das von MOD entwickelte Kontrollhandbuch.

Fraglich ist, ob die sich aus dem Kontrollhandbuch ergebenden Grundsätze ebenfalls von OLAF zu beachten sind. Das ist dann der Fall, wenn das Handbuch unter den in Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 verwendeten Begriff der Gepflogenheiten fällt.

Darunter fallen alle Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen, die sich auf das nationale Prüfungsverfahren auswirken. Ziel der Erstellung des Kontrollhandbuch war es, Leitsätze für die Durchführung von Kontrollen im Bereich der Strukturfondmittel aufzustellen. Da die sich aus dem Kontrollhandbuch ergebenden Vorschriften von den griechischen Kontrolleuren im Bereich der Strukturfonds zu beachten, wirken sie sich auf das nationale Prüfungsverfahren aus. Daher sind sie auch von OLAF-Kontrolleuren zu beachten, sofern sie inhaltlich den von den OLAF-Kontrolleuren durchzuführenden Kontrollen entsprechen.

Dies ist dann der Fall, wenn sie ihrer Art, ihrem Ziel und ihrer Durchführung nach den OLAF-Kontrollen vergleichbar erscheinen.

In Art. 6 Gesetz Nr. 2860/2000 ist auch die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Endbegünstigen zum Schutz vor Unregelmäßigkeiten vorgesehen. Ziel dieser Kontrollen ist u.a. die Überprüfung der Befolgung der einschlägigen Vorschriften durch die Endbegünstigten. Im Verlauf dieser Kontrolle werden die Rechtmäßigkeit der Vorhaben und Aktionen, die Recht- und Gesetzmäßigkeit der Ausgaben, die Befolgung der Verfahren, die Glaubwürdigkeit der Informationen und Wirtschaftsdaten, die von dem Endbegünstigten erklärt wurden, und die Befolgung der Verpflichtungen, die

der Endbegünstigte übernommen hat, überprüft.[1167] Nach Bekanntgabe der Vollendung der Operation durch den Endbegünstigten werden die qualitativen, finanziellen und funktionellen Ergebnisse der Operation sowie die Befolgung der Verpflichtungen des Endbegünstigten vor Ort kontrolliert.[1168] Zwar gilt das im Kontrollhandbuch dargestellte Prüfungsverfahren nicht ausschließlich für örtliche Kontrollen, die zum Zweck der Betrugsbekämpfung vorgenommen werden. Jedoch sind die dort niedergelegten Grundsätze auch für solche Kontrollen maßgeblich. Mithin sind diese Grundsätze von den OLAF-Kontrolleuren zu beachten, soweit sie sich auch auf örtliche Kontrollen beziehen, die zum Schutz vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien durchgeführt werden.

a) Befugnisse und Verpflichtungen des OLAF

Aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 ergibt sich, dass die OLAF-Kontrolleure bei der Durchführung ihrer Kontrolle die gleichen Befugnisse haben, wie die nationalen Kontrolleure. Die OLAF-Kontrolleure sind gem. S. 43 des Kontrollhandbuchs befugt, die Betriebsstätte des Endbegünstigten vor Ort zu besuchen, um Material zu sammeln, anhand dessen beurteilt werden soll, ob alle gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Vorgaben eingehalten wurden. Diese Befugnis ergibt sich jedoch bereits aus der Kontrollverordnung, da es sich dabei nicht um ein Betretungsrecht sondern lediglich um einen Anspruch auf Zugang handelt. Aus diesem Grund kommt hier lediglich das Gemeinschaftsrecht zur Anwendung.

Weiterhin sind die OLAF-Kontrolleure gem. S. 30 des Kontrollhandbuchs befugt, den kontrollierten Personen Fragen zu stellen. Letztere sind verpflichtet, diese Fragen zu beantworten. Außerdem müssen sie die Kontrolleure bei ihrer Aufgabe unterstützen. Im Gegenzug ergeben sich jedoch Informationspflichten der Kontrolleure.

Da in der Kontrollverordnung weder die Befugnis der OLAF-Kontrolleure, die Wirtschaftsbeteiligten zu befragen, noch die Unterstützungspflicht der Wirtschaftsbeteiligten ausdrücklich geregelt sind, ergeben sie sich in Griechenland aus S. 30 des Kontrollhandbuchs. Weiterhin ist in S. 36 des Kontrollhandbuchs vorgesehen, dass die zu Kontrollierenden bereits im Vorfeld der Kontrolle über deren Durchführung informiert werden müssen. Diese Regelung ist jedoch nicht für die OLAF-Kontrolleure maßgeblich, da sie

1167 Art. 6 Abs. 3 Gesetz Nr. 2860/2000.
1168 Art. 6 Abs. 4 Gesetz Nr. 2860/2000.

dem Effektivitätsgebot entgegensteht. Denn die vorherige Ankündigung der Kontrolle würde den Sinn und Zweck der Kontrolle vereiteln, da sie das Überraschungsmoment aushebeln würde. Gem. S. 30 des Kontrollhandbuchs können die Kontrollierten bei der Durchführung der Kontrollen und beim Abfassen des Kontrollberichts Bedenken äußern. Diese Regelung ist auch für die OLAF-Kontrolleure maßgeblich, da sie Ausdruck des allgemeinen Anhörungsrechts ist. Im Unterschied zu den europarechtlichen Regelungen sind die OLAF-Kontrolleure also vorliegend schon während der Kontrolle verpflichtet, die Kontrollierten anzuhören. Dies stellt gegenüber dem europarechtlichen Standard eine Erhöhung des Schutzes dar, da nach Europarecht das Anhörungsrecht erst vor der Erstellung des Kontrollprotokolls besteht.

b) Das Kontrollprotokoll

Nach jeder Kontrolle muss gem. Art. 6 Abs. 5 Gesetz Nr. 2860/2000 ein Kontrollprotokoll angefertigt werden. Dies ergibt sich jedoch bereits aus Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 1073/99, so dass diese Vorschrift nicht für die OLAF-Kontrolleure gilt.

Fraglich ist zudem, inwieweit sich die OLAF-Kontrolleure bei der Erstellung des Kontrollprotokolls an die Vorgaben des Handbuchs halten müssen.

Aus Art. 9 Abs. 1 UA 2 der VO Nr. 1073/99 ergibt sich, dass bei der Erstellung des Kontrollprotokolls die nationalen Verfahrensvorschriften zu beachten sind. Die in den S. 45-48 des Kontrollhandbuchs aufgeführten Vorgaben für die Erstellung des Kontrollprotokolls sind damit von OLAF zu beachten.[1169] Dafür spricht auch, dass der Aufbau des Kontrollprotokolls nicht durch das Europarecht geregelt wird.

Das OLAF-Protokoll muss jedoch keine Verbesserungsvorschläge enthalten, da OLAF-Protokolle keine Anleitungen zur Behebung systematischer Fehler darstellen, sondern als Beweismittel für das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten für spätere Verfahren dienen sollen. Allerdings müssen bei der Erstellung des Kontrollprotokolls auch die Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 beachtet werden, also auch die Empfehlungen des Direktors für Folgemaßnahmen aufgenommen werden.

1169 Siehe dazu in diesem Teil, E. IV. 2. a) dd).

c) Verdacht der Begehung einer Straftat

Wenn während der OLAF-Kontrolle im Bereich der Strukturfondsmittel der Verdacht der Begehung einer Straftat oder eines disziplinarrechtlichen Vergehens aufkommt, dann wird gem. Art. 6 Abs. 5 Gesetz Nr. 2860/2000 eine Kopie der betreffenden Akte dem Staatsanwalt bzw. der zuständigen Disziplinarstelle übergeben. Auch daraus ergibt sich, dass die verwaltungsrechtliche Kontrolle im Falle eines strafrechtlichen Verdachts nicht abgebrochen werden muss.

V. Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch die YDE

Gem. Art. 26 Abs. 1 und 2 des Gesetzes Nr. 2362/95 sind die Behörden zur Finanzkontrolle (YDE) befugt, die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben vorzunehmen. Da unter den Begriff der öffentlichen Ausgaben auch Ausgaben für die Programme fallen, die von der EU mitfinanziert werden, wirken die örtlichen Kontrollen der YDE auch zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

Im Präsidialdekret Nr. 151/1998. ist der Ablauf der Abwicklung, Kontrolle und Zahlung einer öffentlichen Ausgabe durch die Behörden zur Finanzkontrolle im Einzelnen geregelt.

1. Bedeutung und Objekt der Vor-Ort-Kontrollen durch die YDE

Aus Art. 13 und Art. 17 des Dekrets ergibt sich, dass die YDE Vor-Ort-Kontrollen in Bezug auf alle Ausgaben der öffentlichen Unternehmen, der Organisationen öffentlicher Selbstverwaltung und der juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts vornehmen dürfen, sofern diese durch den öffentlichen Haushalt, die Europäische Union oder durch sonstige internationale Organisationen finanziell unterstützt wurden. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn bei den vorherigen Verfahrensschritten, also der Rechts- und Vorschriftsmäßigkeitskontrolle, erhebliche Zweifel im Hinblick auf die tatsächliche oder rechtmäßige Durchführung der unterstützten Maßnahmen bestehen.[1170] Die Vor-Ort-Kontrolle dient dabei dazu, Beweismaterial mit jedem adäquaten Mittel, insbesondere durch die Augenscheineinnahme bzw. die Begutachtung des Objektes der öffentlichen Ausgabe zu sammeln.[1171]

1170 Art. 13 Abs. 1 S. 1 p.d. 151/1998.
1171 Art. 13 Abs. 2 S. 2 p.d. 151/1998.

Im Anschluss an das Verfassen eines Protokolls durch den Leiter der zuständigen YDE, in dem die Ergebnisse einer Rechts- und Vorschriftsmäßigkeitskontrolle dargestellt sind, wird auf der Grundlage der Entscheidung des Finanzministers ein Kontrollauftrag angefertigt und der zuständigen zentralen Behörde des Hauptrechnungsamtes zugeleitet.[1172] Die Entscheidung des Finanzministers bezeichnet das Objekt der Kontrolle, die Zeit ihrer Durchführung und die speziellen Kontrollorgane. Die Entscheidung ist zu begründen, wenn sie die Auszahlung einer Ausgabe hemmt.[1173] Die Entscheidung muss innerhalb einer angemessenen Frist getroffen werden, die 20 Tage ab dem Zeitpunkt der Durchführung der Rechts- und Vorschriftsmäßigkeitskontrolle nicht überschreiten darf.

2. Zuständige Organe

Zuständig für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle sind die Finanzkontrolleure und die Beamten der YDE, die im Kontrollauftrag genannt werden. Die Beamten sind bei technischen Fragen berechtigt, die Unterstützung durch öffentliche Beamte mit speziellen technischen Fähigkeiten zu verlangen. Auch deren Beauftragung erfolgt dadurch, dass sie in dem Kontrollauftrag des Ministers namentlich genannt werden. Weiterhin werden darin auch das Objekt und der Zweck der Untersuchung sowie jede andere notwendige Einzelheit festgelegt.[1174]

3. Kontrollprotokoll

Gem. Art. 16 Abs. 1 des p.d. 151/1998 müssen die Kontrollorgane ihre Ergebnisse und Schlussfolgerungen in einem Kontrollprotokoll festhalten, worin auch die Ansichten der Beamten mit speziellen Qualifikationen aufgenommen werden müssen. Das Protokoll wird zusammen mit der die Angelegenheit betreffenden Akte dem Finanzminister übersandt und dem Kontrollierten bekannt gegeben.[1175] Das Kontrollprotokoll enthält die während der Kontrolle gesammelten Erkenntnisse und bestimmt gegebenenfalls die Verantwortlichkeit des Kontrollierten.[1176]

1172 Art. 14 Abs. 1 p.d. 151/1998.
1173 Art. 14 Abs. 2 p.d. 151/1998.
1174 Art. 14 Abs. 2 p.d. 151/1998.
1175 Art. 16 Abs. 1 p.d. 151/1998.
1176 Art. 16 Abs. 2 p.d. 151/1998.

4. Durchführung einer Kontrolle durch die Finanzinspektoren nach Art. 2 Abs. 6 und 7 Gesetz Nr. 2343/95

Aus Art. 16 Abs. 3 des p.d. 151/98 ergibt sich, dass in dem Fall, dass während des Verfahrens strafrechtlich relevante Sachverhalte entdeckt werden, die Kontrolle als strafrechtliche Ermittlung fortgeführt wird, also Belege und sonstige Unterlagen auch i.S.d. Strafverfahrensrechts beschlagnahmt werden können. Die zuständigen Organe gehen dann nach den Vorschriften vor, die für die Finanzinspektoren gelten. Das Ergebnis der Kontrolle wird dem zuständigen Staatsanwalt mitgeteilt.[1177]

Die Befugnisse der Finanzinspektoren, auf die im p.d. 151/1998 verwiesen wird, finden sich ebenfalls im Gesetz Nr. 2343/95.

Nach Art. 2 Abs. 6 Gesetz Nr. 2343/95 haben die Finanzinspektoren während der Ausübung ihrer Pflichten ein Recht auf Zugang zu allen Informationen und Dokumenten, die ihre Aufgabe betreffen oder für deren Durchführung nützlich sind. Dabei sind sie nicht den Grenzen unterworfen, die sich aus der Gesetzgebung im Hinblick auf das Steuer-, Bank-, Börsen- und Berufsgeheimnis ergeben. Sie sind jedoch verpflichtet die Vorschrift des Art. 72 des Beamtenkodex über die Geheimhaltungspflicht (Amtsgeheimnis) zu beachten.[1178]

Alle öffentlichen Stellen, wie auch alle betroffenen natürlichen oder juristischen Person sind verpflichtet, die geforderten Informationen und Unterlagen beizubringen. In diesem Rahmen sind die Banken und Kreditinstitute verpflichtet nach einer entsprechenden schriftlichen Aufforderung des zuständigen Staatsanwaltes, die Schließfächer zu öffnen, bzw. ein vorübergehendes Verbot des Öffnens der Schließfächer auszusprechen, bis die Kontrolle durchgeführt wurde.[1179]

Die Nichtgewährung der genannten Informationen oder Unterlagen, das zielgerichtete Verstecken oder Verheimlichen von Unterlagen und Informationen, sowie die wissentliche Preisgabe von unrichtigen Unterlagen und generell die Behinderung oder Irreführung der Arbeit der Finanzinspektoren wird unabhängig von der bestehenden strafrechtlichen Verantwortung als selbständige disziplinarische Verfehlung behandelt. Bei Personen, die keinen Beamtenstatus haben, wird eine Geldbuße verhängt, die vom Vorsitzenden

1177 Art. 16 Abs. 3 p.d. 151/1998.
1178 Art. 2 Abs. 6 S. 1 Gesetz Nr. 2343/1995.
1179 Art. 2 Abs. 6 α) Gesetz Nr. 2343/1995.

der örtlich zuständigen Finanzdirektion mittels begründeter Entscheidung nach Anhörung des Betroffenen festgelegt wird.[1180]

Gem. Art. 2 Abs. 7 Gesetz Nr. 2343/1995 haben Finanzinspektoren während der Ausübung ihrer Befugnisse die Rechte und Pflichten eines Untersuchungsbeamten nach dem Strafprozesskodex.

Für die Durchsuchung der Geschäftsstelle eines Gewerbetreibenden oder der Betriebsstätte einer anderen Person, die einer solchen Kontrolle unterworfen ist, haben die Finanzinspektoren das Recht, vom zuständigen Staatsanwalt und im Falle seiner Abwesenheit vom örtlich zuständigen Richter die Unterstützung durch Ermittlungsbeamte zu beantragen. Sie können darüber hinaus verlangen, die Befugnis zu einer Durchsuchung, die der Entdeckung von Büchern, Unterlagen, Waren und anderem Material dient, selbst übertragen zu bekommen, wenn ein begründeten Verdacht besteht, dass Material versteckt wurde, welches die genaue steuerliche Festsetzung oder das Ergebnis der durchgeführten Kontrolle beeinflusst.

Die Finanzinspektoren nehmen jedoch ohne eine entsprechende Beauftragung durch die Staatsanwaltschaft keinerlei Untersuchungshandlungen vor.[1181]

5. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF im Bereich der Strukturfonds

Die von den YDE durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen dienen auch der Kontrolle der durch die EU mitfinanzierten Programme.

Die Bediensteten des OLAF haben somit wegen des Verweises aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96 die gleichen Befugnisse wie die Kontrolleure des YDE, wenn sie derartige örtliche Kontrollen vornehmen. Da das OLAF jedoch nur verwaltungsrechtliche Untersuchungen vornehmen darf, sind die verschiedenen Befugnisse der YDE-Kontrolleure daraufhin zu untersuchen, ob es sich dabei um verwaltungsrechtliche oder strafprozessuale Befugnisse handelt.

Aus Art. 13 Abs. 2 des p.d. 151/98 ergibt sich, dass die Vor-Ort-Kontrolle zunächst dazu dient, Beweismaterial mit jedem adäquaten Mittel, insbeson-

1180 Art. 2 Abs. 6 β) Gesetz Nr. 2343/1995.
1181 Art. 2 Abs. 7 Gesetz Nr. 2343/1995.

dere durch die Augenscheineinnahme bzw. die Begutachtung des Objektes der öffentlichen Ausgabe zu sammeln.[1182]

Diese Befugnis steht folglich auch OLAF zu, wenn die Kontrolle verwaltungsrechtlichen Charakter hat. Dafür spricht, dass gem. Art. 16 Abs. 3 des p.d. 151/98 erst in dem Fall, dass während des Verfahrens strafrechtlich relevante Betrügereien entdeckt werden, die Kontrolle als normale Ermittlung fortgeführt wird, also Belege und sonstige Unterlagen auch beschlagnahmt werden können. Erst dann dürfen die Kontrolleure nach den Vorschriften vorgehen, die für die Finanzinspektoren gelten und das Ergebnis der Kontrolle dem zuständigen Staatsanwalt mitteilen.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass die Kontrolle zunächst verwaltungsrechtlichen Charakter hat, denn die Kontrolleure sind ohne das Vorliegen strafrechtlich relevanten Materials weder befugt, Ermittlungshandlungen durchzuführen, noch sind sie verpflichtet, den Staatsanwalt von der Durchführung der Kontrolle zu informieren.

Allgemeine Voraussetzung für die Durchführung einer solchen Kontrolle ist jedoch zunächst, dass bei den vorherigen Verfahrensschritten, also der Rechts- und Vorschriftsmäßigkeitskontrolle, erhebliche Zweifel im Hinblick auf die tatsächliche oder rechtmäßige Durchführung der unterstützten Maßnahmen bestehen.[1183] Dies entspricht insofern der Einschränkung des Art. 5 UA 1 der VO Nr. 2185/96, wonach eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort nur dann vorgenommen werden darf, wenn die begründete Annahme besteht, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind.

Die Vorschriften für die Finanzinspektoren (Art. 2 Abs. 6 und 7 Gesetz Nr. 2343/95), die durch den Verweis in § 16 Abs. 3 des p.d. 151/98 auch für die YDE-Beamten gelten, muss OLAF aufgrund ihres strafprozessualen Charakters jedoch nicht beachten. So gilt insbesondere die Freistellung vom Steuer-, Bank-, Börsen- und Berufsgeheimnis nicht.

Die in Art. 16 Abs. 1 des p.d. 151/98 aufgeführten Vorgaben für die Erstellung des Kontrollprotokolls sind ebenfalls von OLAF zu beachten. Denn gem. Art. 8 Abs. 3 S. 1. der VO Nr. 2185/96 sind bei der Erstellung des Kontrollprotokolls die nationalen verfahrenstechnischen Erfordernisse zu berücksichtigen.

1182 Art. 13 Abs. 2 S. 2 des p.d. 151/98.
1183 Art. 13 Abs. 1 S. 1 des p.d. 151/98.

So muss das Kontrollprotokoll gem. Art. 16 Abs. 2 p.d. Nr. 151/98 die während der Kontrolle gesammelten Erkenntnisse enthalten und gegebenenfalls die Verantwortlichkeit des Kontrollierten bestimmen. Weiterhin muss es dem Kontrollierten gem. Art. 16 Abs. 1 p.d. Nr. 151/98 bekannt gegeben werden.

VI. Vor-Ort-Kontrollen der SDOE-Behörde bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

Die einzige Behörde in Griechenland, die in allen Bereichen der finanziellen Interessen der Gemeinschaft Kontrollen durchführen darf, ist das SDOE. Das SDOE hat dabei sowohl strafprozessuale als auch verwaltungsrechtliche Befugnisse. Schwierig gestaltet sich jedoch die Abgrenzung der beiden Bereiche.

Im Folgenden wird zunächst auf den Aufgabenbereich des SDOE, so wie er in Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 2343/1995 geregelt ist, eingegangen (1).

Anschließend soll anhand von Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2343/1995 dargestellt werden, welche Befugnisse die SDOE-Beamten bei der Erfüllung dieser Aufgaben haben (2).

Danach werden das Recht der SDOE-Beamten auf Zugang zu Informationen sowie die Voraussetzungen der Ausübung von Ermittlungsbefugnissen dargestellt, wobei insbesondere auf die Voraussetzungen des Durchsuchungsrecht eingegangen wird (3).

In der Folge sollen dann die vorher dargestellten Befugnisse des SDOE analysiert werden (4).

Anschließend wird geklärt, ob die genannten Befugnisse auch von OLAF ausgeübt werden dürfen (5). In einem letzten Schritt sollen daher die Einzelheiten bezüglich der Rechte und Pflichten der SDOE-Beamten und der Kontrollierten sowie des Kontrollverfahrens und des Behördenaufbaus dargestellt werden (6).

1. Aufgaben des SDOE nach Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 2343/1995

Die SDOE-Behörde wurde neben anderen neuen Behörden durch das Gesetz Nr. 2343/1995 geschaffen. Art. 4 Abs. 12 Gesetz Nr. 2343/1995 legt weiterhin fest, dass die systematische Regelung der Rechte und Pflichten des SDOE-Personals durch ein Präsidialdekret geschehen soll, welches nach Vorschlag des Innenministers, des Justizministers, des Dezentralisierungs-

ministers und des Finanzministers erlassen wird.[1184] Aufgrund dieser Ermächtigung wurden die Präsidialdekrete Nr. 218/1993 und Nr. 154/1997 erlassen.

Die Hauptaufgaben des SDOE sind in Art. 4 Abs. 2 Gesetz Nr. 2343/1995 geregelt.[1185]

2. Allgemeine Befugnisse des SDOE (Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2343/1995)

In Art. 4 Abs. 3 Gesetz Nr. 2343/1995 sind die allgemeinen Befugnisse des SDOE aufgeführt. Danach darf SDOE Transportmittel, Betriebsstätten, Lager und sonstige Örtlichkeiten (der unternehmerischen Betätigung), an denen sich Waren und Vermögensgegenstände befinden, kontrollieren.[1186]

Wenn Anhaltspunkte oder grundlegende Verdachtsmomente im Hinblick auf die Begehung von finanziellen Verstößen vorliegen, ergibt sich eine Berechtigung des SDOE Geschäftsstellen nach Dokumenten und sonstigen (Geschäfts-) Unterlagen sowie Räumlichkeiten zu durchsuchen, die nicht die Geschäftstätigkeit des zu Kontrollierenden betreffen. Solche Durchsuchungen können nur mit Einverständnis des zu Kontrollierenden vorgenommen werden. Liegt dieses nicht vor, so ist eine Ermächtigung durch den Staatsanwalt oder den Richter erforderlich. Handelt es sich bei der betreffenden Räumlichkeit um eine Wohnung, so ist die Anwesenheit eines Repräsentanten des Gerichts notwendig.[1187] Schließlich hat das SDOE auch die Befugnis, Festnahmen durchzuführen und Personen zu verhören. Außerdem darf es Transportmittel, Waren, Personen, Betriebsstätten, Lager und andere Räumlichkeiten durchsuchen, Waren und Vermögensgegenstände beschlagnahmen, und spezielle Ermittlungshandlungen gemäß den geltenden Spezialregelungen und den Vorschriften der Strafprozessordnung vornehmen.[1188]

3. Zugang zu Informationen und Ermittlungsbefugnisse

Art. 4 Abs. 12 des Gesetzes Nr. 2343/1995 verweist auf Art. 2 Abs. 6 und 7 des Gesetzes Nr. 2343/1995 und Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 820/ 1978. Diese Vorschriften regeln den Zugang der Finanzinspektoren zu Informatio-

1184 Siehe dazu: Dritter Teil, E. VI. 6.
1185 Siehe dazu: Dritter Teil, D. IV.
1186 Art. 4 Abs. 3 α) Gesetz Nr. 2343/1995.
1187 Art. 4 Abs. 3 β) Gesetz Nr. 2343/1995.
1188 Art. 4 Abs. 3 γ) Gesetz Nr. 2343/1995.

nen sowie Einzelheiten in Bezug auf die Ermittlungsbefugnisse, insbesondere das Durchsuchungsrecht.

a) Zugang zu Informationen und Geheimhaltungspflicht, Behinderung und Irreführung der SDOE-Beamten (Art 2 Abs. 6 Gesetz Nr. 2343/1995)

Aus Art. 4 Abs. 12 i.V.m. Art. 2 Abs. 6 Gesetz Nr. 2343/1995 ergibt sich, dass die SDOE-Beamten während der Ausübung ihrer Pflichten ein Recht auf Zugang zu allen Informationen und Dokumenten haben, die ihre Aufgabe betreffen oder für die Durchführung dieser Aufgaben nützlich sind. Dabei sind sie nicht den Grenzen unterworfen, die sich aus der Gesetzgebung im Hinblick auf das Steuer-, Bank-, Börsen- und Berufsgeheimnis ergeben. Anwendung findet jedoch gem. Art. 72 des Beamtenkodexes das Amtsgeheimnis.[1189] Alle öffentlichen Stellen sowie alle betroffenen natürlichen oder juristischen Personen sind verpflichtet, die von den SDOE-Beamten angeforderten Informationen und Unterlagen zu offenbaren bzw. vorzulegen. Die Banken und Kreditinstitute sind verpflichtet, nach einer entsprechenden schriftlichen Aufforderung des zuständigen Staatsanwaltes, ihre Schließfächer zu öffnen, bzw. ein vorübergehendes Öffnungsverbot gegenüber deren Mietern auszusprechen, bis die Kontrolle durch das SDOE durchgeführt wurde.[1190] Die Nichtgewährung der genannten Informationen oder Unterlagen, das zielgerichtete Verstecken oder Verheimlichen von Unterlagen und Informationen sowie die wissentliche Preisgabe von unrichtigen Unterlagen und generell die Behinderung oder Irreführung der SDOE-Beamten wird unabhängig von der bestehenden strafrechtlichen Verantwortung als selbständige disziplinarische Verfehlung behandelt. Gegen Personen, die nicht den Beamtenstatus haben, wird eine Geldbuße verhängt, die vom Vorsitzenden des SDOE mittels begründeter Entscheidung nach Anhörung des Betroffenen festgelegt wird.[1191]

b) Ermittlungshandlungen, Durchsuchung von Geschäftsstellen

SDOE-Beamte haben aufgrund der gesetzlich angeordneten Anwendung des Art. 2 Abs. 7 Gesetz Nr. 2343/1995 während der Ausübung ihrer Befugnisse in bestimmten Fällen die Rechte und Pflichten eines Ermittlungsbeamten nach dem Strafprozesskodex. Voraussetzung für jede Durchführung von Er-

1189 Art. 2 Abs. 6 S. 1 Gesetz Nr. 2343/1995.
1190 Art. 2 Abs. 6 α) Gesetz Nr. 2343/1995.
1191 Art. 2 Abs. 6 β) Gesetz Nr. 2343/1995.

mittlungshandlungen ist jedoch die Beauftragung durch einen Staatsanwalt oder Richter, soweit keine Gefahr im Verzug vorliegt.

So haben die SDOE-Beamten das Recht, vom zuständigen Staatsanwalt bzw. Richter die Unterstützung durch Ermittlungsbeamte zu verlangen, wenn während einer SDOE-Kontrolle die Notwendigkeit der Durchsuchung der Geschäftsstelle des Gewerbetreibenden oder der Betriebsstätte einer anderen Person besteht. Sie können auch verlangen, dass ihnen Durchsuchungsrechte, selber eingeräumt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gefahr besteht, dass ohne schnelles Eingreifen Beweismittel versteckt werden.

Während der Durchführung der Kontrolle ist die Anwesenheit des Staatsanwaltes oder des Richters möglich, wenn dies vom Leiter der Kontrolle für zweckmäßig erachtet wird.[1192]

Die gleichen Regelungen ergeben sich aus Art. 25 Abs. 2 Gesetz Nr. 820/1978.

4. Analyse der Befugnisse des SDOE

Aus Art. 4 Abs. 2 Gesetz Nr. 2343/1995 lässt sich entnehmen, dass die Befugnisse des SDOE sowohl präventiver als auch repressiver und sowohl verwaltungsrechtlicher als auch strafprozessualer Natur sein können.

Im Folgenden wird sich zunächst mit dem Umfang und den Befugnissen bei repressiven (a) und präventiven (b) Untersuchungen auseinandergesetzt. Anschließend ist zu klären, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die SDOE-Beamten auf der Grundlage des Verwaltungsrechts bzw. des Strafprozessrechts handeln können (c). Danach wird sich mit den Folgen der Qualifizierung einer Maßnahme als strafprozessual oder als verwaltungsrechtlich auseinandergesetzt (d).

a) Umfang und Befugnisse bei repressiven Untersuchungen des SDOE

Das SDOE kann auf zwei verschiedene Arten repressiv tätig werden.

Der erste Fall betrifft die Durchsetzung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen, die für bereits entdeckte Verletzungen der geltenden Gesetze auf Gebieten der Zuständigkeit des SDOE verhängt wurden.

1192 Art. 2 Abs. 7 Gesetz Nr. 2343/1995.

Ein repressives Handeln liegt zudem vor, wenn den SDOE-Beamten die Befugnisse von Ermittlungsbeamten übertragen werden und sie in der Funktion der Gerichtspolizei agieren. Dabei üben sie Ermittlungshandlungen i.S.d. Strafprozesskodex aus.[1193]

Unter einer Ermittlungshandlung wird allgemein jede Handlung der Ermittlungsbehörde verstanden, welche zur Bestätigung der Vollendung eines Deliktes, zur Entdeckung des Täters, zur Sicherstellung des Beweismaterials, zur Feststellung des durch die Tat entstandenen Schadens und zur Sicherstellung des Fortgangs des Strafverfahrens führt.

Bei den repressiven Ermittlungshandlungen handelt es sich vor allem um die Festnahme, die Beschlagnahme und die Durchsuchungen.

Fraglich ist, welche Rechte der von den Ermittlungsmaßnahmen Betroffene hat. Dies ergibt sich nicht aus dem SDOE-Gesetz. Da die Ausübung der Ermittlungsbefugnisse jedoch immer in das Strafverfahren eingegliedert ist, ist der von den Ermittlungsmaßnahmen Betroffene entweder Beschuldigter i.S.d. Strafverfahrensrechts oder Dritter. Mithin stehen ihm die Rechte zu, die das Strafverfahrensrecht einem Beschuldigten oder Dritten zuerkennt. Dritter ist dabei, wer in unvermeidlicher, unabwendbarer oder zufälliger Weise von der Ausführung der Ermittlungshandlung betroffen wird. Beschuldigter ist, gegen wen gezielt eine Ermittlungshandlung durchgeführt wird.

Da die Durchsetzung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen ein mehr oder weniger vollständiges abgegrenztes verwaltungsrechtliches Verfahren darstellt, hat der Betroffene auch dort klar vorgesehene Rechte, die in Spezialvorschriften oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz enthalten sind.

b) Umfang und Befugnisse bei präventiven Untersuchungen des SDOE

Problematisch ist jedoch die Bestimmung des Umfangs der Befugnisse bei präventiven verwaltungsrechtlichen Untersuchungen.

Fraglich ist dabei zunächst, inwieweit das präventive Handeln der Behörde, streng durch Normen geregelt ist, so dass es den rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht und die Ausübung der persönlichen Freiheit nicht übermäßig einschränkt. Es fragt sich also zunächst, wie dem wirtschaftlichen Unrecht (verwaltungsrechtlich oder strafrechtlich) vorgebeugt werden kann.

1193 Dies ergibt sich aus Art. 2 Abs. 7 und 4 Abs. 3 γ) Gesetz Nr. 2343/1995.

Die Prävention des wirtschaftlichen Unrechts findet insbesondere mittels der Durchführung von Kontrollen statt.[1194] Als Kontrolle in diesem Sinne können Maßnahmen angesehen werden, mit denen festgestellt wird, ob der Verwaltungsunterworfene die geltenden rechtlichen Vorgaben beachtet hat. Für die Durchführung der Kontrollen muss also das Einverständnis der Wirtschaftsbeteiligten vorliegen. Als verwaltungsrechtliche Handlung muss sich die präventive Kontrolle nach den allgemeinen Grundsätzen für die rechtmäßige Durchführung von verwaltungsrechtlichen Handlungen richten.

Bedeutende Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen sind, dass diese Kontrolle klar von einem Gesetz vorgesehen sein muss, dass der Betroffene über die Art und den Zweck der Kontrolle vor ihrer Durchführung informiert wird und weiterhin, dass er angehört wird. Schließlich muss die durch die Kontrolle herbeigeführte Einschränkung der Rechte des Betroffenen im Hinblick auf das durch die Kontrolle angestrebte Ziel verhältnismäßig erscheinen.

Problematisch ist weiterhin, dass die Kontrolle ohne jegliches Verdachtsmoment zu Lasten einer völlig zufällig ausgewählten Person mit allgemeinen Merkmalen oder zu Lasten von Vermögen oder Plätzen mit allgemeinem Charakter durchgeführt werden.

c) Voraussetzungen der verwaltungsrechtlichen und strafprozessualen Untersuchungen

Gem. Art. 4 Abs. 3 α) des Gesetzes Nr. 2343/1995 ist das SDOE befugt, die Aufbewahrungsorte von Gütern zu kontrollieren. Dabei handelt es sich um verwaltungsrechtliche Befugnisse, denn sie werden zur Vorbeugung von verwaltungsrechtlichem Unrecht ausgeübt.

Weiterhin können gem. Art. 4 Abs. 3 β) des Gesetzes 2343/1995 geschäftlich genutzte Räume nach Schriftstücken und sonstigen Unterlagen „durchsucht“ werden. Zudem können auch private Örtlichkeiten „durchsucht“ werden. Voraussetzung einer solchen „Durchsuchung“ ist jedoch das Vorliegen eines stichhaltigen Verdachts. Die „Durchsuchung“ kann mit Zustimmung des zu Kontrollierenden oder nach Anordnung des Staatsanwaltes oder des Richters durchgeführt werden. Bei einer „Hausdurchsuchung“ ist die Anwesenheit eines Angehörigen der Gerichtsbehörden notwendig.

Zwar spricht zunächst der Wortlaut der Vorschrift für die Einordnung der Befugnis in das Strafverfahren. Gleichwohl handelt es sich bei dieser als

1194 Gem. Art. 4 Abs. 3 α) Gesetz Nr. 2343/1995.

„Durchsuchung“ bezeichneten Maßnahme um eine verwaltungsrechtliche Maßnahme. Dies ergibt sich aus der Abgrenzung zu Art. 4 Abs. 3 γ) des Gesetzes Nr. 2343/1995. Dieser verweist auf die strafprozessualen Ermittlungshandlungen, zu denen auch die Durchsuchung i.S.d. Strafprozessrechts gehört. Weiterhin spricht für die Einordnung dieser Befugnis in das Verwaltungsrecht, dass sie nur mit Einverständnis des Betroffenen ausgeübt werden darf. Im Gegensatz zur Ermittlungshandlung der Durchsuchung braucht man für diese Art von Durchsuchung eine staatsanwaltliche Durchsuchungsanordnung. Diese ist erst dann notwendig, wenn der Betroffene seine Einwilligung verweigert.

Dennoch war dem Gesetzgeber hier wohl bewusst, dass diese Regelung einen starken Eingriff in die Rechte des Betroffenen darstellt. Denn dieser wird wohl oftmals diese „freiwillige“ Durchsuchung dulden, da er bei seiner Weigerung damit rechnen muss, dass sofort eine staatsanwaltliche Anordnung eingeholt wird. Aus diesem Grunde wurde die systemwidrige Regelung getroffen, dass, obwohl keine staatsanwaltlich Anordnung vorliegen muss, die Anwesenheit eines Gerichtsbeamten bei der Hausdurchsuchung vorgeschrieben ist. Systemwidrig ist diese Regelung deshalb, weil eine solche verwaltungsrechtliche Durchsuchung nicht unter Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Verfassung fällt, so dass nach der Verfassung die Anwesenheit eines Gerichtsbeamten gerade nicht vorgesehen ist.

Als rein strafprozessuale Ermittlungshandlungen sind die in Art. 4 Abs. 3 γ) des Gesetzes Nr. 2343/1995 aufgeführten Handlungen zu qualifizieren. Dazu gehören die Festnahme und das Verhören von Personen, die Durchsuchung von Transportmitteln, Handelsgütern, Betriebsstätten, Lagern, Häusern, Wohnungen und sonstigen Räumlichkeiten, die Leibesvisitation, die Beschlagnahme von Gütern sowie die Durchführung von speziellen Ermittlungshandlungen gemäß den Vorschriften des Strafprozesskodexes.

Die wichtigste Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen und strafprozessualen Befugnissen ergibt sich daraus, dass zur Durchführung einer strafprozessualen Ermittlungshandlung immer eine staatsanwaltlichen Anordnung vorliegen muss.

d) Folgen der Qualifizierung einer Untersuchung als verwaltungsrechtlich oder strafprozessual

Während die Ausübung von verwaltungsrechtlichen Befugnissen lediglich an die allgemeinen Rechtsgrundsätzen geknüpft ist, bestehen bei der Ausübung von strafprozessualen Ermittlungsbefugnissen eine Fülle von Voraussetzungen, die sich aus dem Strafprozesskodex ergeben. Aus diesem Grunde

ist es wichtig, sich darüber im Klaren zu sein, welchen Charakter die ausgeübten Befugnisse haben.

Da die verwaltungsrechtlichen und strafprozessualen Untersuchungen oftmals miteinander verstrickt sind, kann im Einzelfall nur die theoretische Analyse der Befugnisse der Kontrolleure zeigen, bis wohin die Untersuchung verwaltungsrechtlichen Charakter hat und ab wann sie strafprozessual wird.

Problematisch ist jedoch, dass es in der Macht der SDOE-Behörde liegt, die Art der Untersuchung festzulegen, sie also als verwaltungsrechtlich oder strafprozessual einzustufen. Dies birgt nämlich die Gefahr in sich, dass die Einordnung nicht nach den tatsächlichen rechtlichen Gesichtspunkten, sondern danach vorgenommen wird, welche Verfahrensart für die Beamten am zweckmäßigsten erscheint. So hat die verwaltungsrechtliche Untersuchung bspw. den Vorteil, dass noch keine Verpflichtung besteht, den Staatsanwalt zu informieren. Auch für den Betroffenen hat der der Untersuchung beigemessene Charakter entscheidende Bedeutung, denn seine Rechte richten sich danach, ob er einer Straftat verdächtig oder lediglich Kontrollierter ist.

5. Konsequenzen für die Untersuchungen des OLAF

Gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 der VO Nr. 2185/96 haben die OLAF-Bediensteten die gleichen Befugnisse wie die nationalen Beamten des SDOE, wenn es sich dabei um ein mit den OLAF-Kontrollen vergleichbares Verfahren handelt.

Dann müsste auch das SDOE verwaltungsrechtliche Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durchführen.

a) Befugnisse nach Art. 4 Abs. 3 Gesetz Nr. 2343/1995

Wie oben festgestellt, hat das SDOE neben seinen strafprozessualen Ermittlungsbefugnissen auch verwaltungsrechtliche Befugnisse. Weiterhin ergibt sich aus Art. 1 Abs. 4 des p.d. 218/1996, dass die von SDOE durchzuführenden Kontrollen auch dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Unregelmäßigkeiten und Betrügereien dienen. Dies hat zur Folge, dass die sich aus den genannten Vorschriften ergebenden verwaltungsrechtlichen Kontrollbefugnisse auch von OLAF angewendet werden können.

aa) Kontrolle von Transportmitteln, Betriebsstätten, Lagern und sonstigen Örtlichkeiten

Demnach stehen auch OLAF grundsätzlich die sich aus Art. 4 Abs. 3 α) Gesetz Nr. 2343/1995 ergebenden Befugnisse zu. Danach darf OLAF Transportmittel, Betriebsstätten, Lager und sonstigen Örtlichkeiten der unterneh-

merischen Tätigkeit, an denen sich Waren und Vermögensgegenstände befinden, kontrollieren. Diese Kontrollen sind jedoch im Gegensatz zu Art. 5 UA 1 VO Nr. 2185/96 an keinerlei Verdachtsmomente geknüpft. Jedoch sollten die Voraussetzungen für die Durchführung von Kontrollen, die sich aus der Kontrollverordnung selbst ergeben, durch das nationale Recht nicht relativiert werden. Aus diesem Grunde verbietet sich die Durchführung von Kontrollen, wenn keine begründete Annahme der Begehung von Unregelmäßigkeiten besteht.

Art. 4 Abs. 3 Gesetz Nr. 2343/1995 können auch keine über die sich aus der Kontrollverordnung hinausgehenden Befugnisse entnommen werden. Insbesondere ist weder ein Betretungsrecht, noch ein Fragerecht normiert. Aus diesem Grunde ergeben sich die Befugnisse der OLAF-Kontrolleure vorliegend direkt aus der Kontrollverordnung.

bb) Verwaltungsrechtliches Durchsuchungsrecht

Nach Art. 4 Abs. 3 β) des Gesetzes Nr. 2343/1995 sind die OLAF-Bediensteten befugt, die Betriebsstätte des Kontrollierten mit dessen Einverständnis nach Dokumenten und sonstigen Geschäftsunterlagen zu durchsuchen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Anhaltspunkte oder grundlegende Verdachtsmomente im Hinblick auf die Begehung von Unregelmäßigkeiten bestehen. Bei dieser „Durchsuchung“ handelt es sich nicht um eine strafprozessuale Ermittlungshandlung sondern um eine verwaltungsrechtliche Maßnahme. Dies ergibt sich daraus, dass eine staatsanwaltschaftliche Durchsuchungsanordnung nur dann eingeholt werden muss, wenn sich der Kontrollierte weigert, die Durchsuchung zu dulden.

Handelt es sich bei der betreffenden Räumlichkeit jedoch um eine Wohnung i.S.v. Art. 9 der Verfassung, so ist die Anwesenheit eines Repräsentanten des Gerichts notwendig. Diese Regelung ist deswegen notwendig, da, wie oben dargestellt,[1195] nur die strafprozessuale Durchsuchungshandlung unter Art. 9 Abs. 1 S. 1 der Verfassung fällt, nicht jedoch eine verwaltungsrechtliche Inspektion.

Die Durchsuchung aufgrund der staatsanwaltschaftlichen Durchsuchungsanordnung, die im Falle der Weigerung des Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt wird, kann jedoch nicht durch OLAF selber vorgenommen werden, da sie eine Zwangsmaßnahme i.S.v. Art. 9 VO Nr. 2185/96 darstellt. OLAF muss also in dem Fall, dass der Kontrollierte die Einwilligung zur Durchsu-

1195 Siehe dazu: Dritter Teil, B. IV. 2. b) bb) aaa) (4).

chung verweigert, die SDOE-Behörde informieren, welche die Durchsuchungsanordnung beantragt und nach ihrem Erlass die Durchsuchung durchführt.

cc) Ermittlungsbefugnisse aus dem Strafprozesskodex

Da es sich bei den Handlungen nach Art. 4 Abs. 3 γ) des Gesetzes Nr. 2343/1995 (Festnahmen, Beschlagnahmen, Verhöre) ausschließlich um strafrechtliche Ermittlungsbefugnisse handelt, dürfen sie nicht von den OLAF-Beamten ausgeübt werden. Diese Ermittlungshandlungen können aber im Rahmen des Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 UA 1 der VO Nr. 2185/96 eine Rolle spielen.

b) Befugnisse nach Art. 2 Abs. 6 und 7 Gesetz Nr. 2343/1995

Fraglich ist, ob OLAF auch die Befugnisse nach Art. 2 Abs. 6 Gesetz Nr. 2343/1995 ausüben darf. Dann hätten die OLAF-Kontrolleure ein Recht auf Zugang zu allen Informationen und Dokumenten, ohne dass sie dabei das Steuer-, Bank- Börsen- oder Berufsgeheimnis beachten müssten. Dem würde eine Verpflichtung der Wirtschaftsbeteiligten gegenüberstehen, die angeforderten Informationen preiszugeben. Ihre Nichtgewährung hätte die Verhängung eines Bußgeldes zur Folge.

Gegen die Anwendbarkeit dieser Vorschriften für OLAF spricht jedoch, dass sie erst dann zur Anwendung kommen, wenn ein Strafverdacht im Raum steht, da sie, insbesondere was die Abkehr vom üblichen Geheimnisschutz angeht, erhebliche Grundrechtseingriffe darstellen.

Erst recht nicht von OLAF anwendbar sind die Befugnisse nach Art. 2 Abs. 7 Gesetz Nr. 2342/1995, da sich dabei um die strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse handelt.

6. Die Präsidialdekrete Nr. 218/1996 und 154/1997

Die Präsidialdekrete Nr. 218/1996 und Nr. 154/1997 enthalten Regelungen über die Funktionsweise der einzelnen Dienststellen und Abteilungen des SDOE.

a) Aufbau der SDOE-Behörde

Das SDOE ist nach dem p.d. 218/1996 in eine zentrale und mehrere örtliche Stellen unterteilt. In den Art. 2-4 sind die grundsätzliche Struktur und die verschiedenen Abteilungen der zentralen Stelle des SDOE sowie deren Aufgaben und Zuständigkeiten geregelt. In Art. 5-8 sind die örtlichen Dienststellen des SDOE genannt und ihre Struktur geregelt. Aus Art. 9 ergibt sich

die Anzahl und die Art und Weise der Besetzung der zentralen und örtlichen Dienststellen. Zudem werden die Auswahlkriterien aufgeführt, nach denen Vorgesetzte einer Dienststelle oder Abteilung des SDOE berufen werden.

Die sog. Funktionsordnung des SDOE ist im p.d. Nr. 154/1997 geregelt.

Dabei handelt es sich um den Aufbau und die Funktionen der Zentralstelle und der örtlichen Stellen des SDOE bzw. seines Personals. Der Funktionsordnung liegen die Vorschriften des Beamtenkodex und der sonstigen beamtenrechtlichen Gesetze zugrunde. Weiterhin basiert die Funktionsordnung auf Regelungen der steuerrechtlichen, zollrechtlichen und sonstigen Gesetzgebung.

Die Art. 1-5 enthalten Regelungen über die Pflichten der Vorsitzenden der Zentralstelle (Behördenleiter, Stellvertreter, Abteilungsleiter). In Art. 6-8 ist die Funktionsweise der Dienststelle „Planung und Koordination der Kontrollen“ geregelt. Diese Dienststelle besteht aus den vier Abteilungen: „Bewertung von Geschehnissen“, „Dokumentation und Analyse“ (Art. 6), „Unternehmensprogramme für Kontrollen und Verfolgung“ (Art. 7) und „Telekommunikation und Koordination“ (Art. 8).

Art. 9 enthält Regelungen in Bezug auf die umfassenden Unternehmensprogramme, durch welche Wirtschaftsstraftaten durch Untersuchungen und Kontrollen systematisch bekämpft werden sollen.

Der zweite Teil des Präsidialdekrets enthält Regelungen über die örtlichen Dienststellen.

In Art. 13-17 sind zunächst die Zuständigkeiten der Vorgesetzten der örtlichen Dienststellen sowie die Zuständigkeiten der Stellvertreter, der Vorgesetzten der Unterdienststellen und der Vorgesetzten der einzelnen Abteilungen geregelt.

Die Art. 18-20 beziehen sich auf die Funktionsweise der örtlichen Dienststellen Attika und Zentralmakedonien. Diesen Dienststellen gehören auch mehrere Unterdienststellen an, die für Kontrollen und die Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten zuständig sind.

Die Unterdienststellen sind wiederum in mehrere Abteilungen gegliedert. Dabei handelt es sich um die Abteilung für Planung und Koordination der Kontrollen (Art. 18), die Abteilung für spezielle Kontrollen und Untersuchungen (Art. 19) und die Einsatzabteilungen (Art. 20).

Im Rahmen des Art. 27, der die Funktionsweise der übrigen örtlichen Dienststellen beschreibt, wird auf die Art. 18, 19 und 20 verwiesen, die die Funktionsweise der Dienststellen Attika und Zentralmakedonien regeln.

Folglich ist das dort dargestellte Verfahren auch von den übrigen örtlichen Dienststellen zu beachten.

b) Die Abteilung für spezielle Kontrollen und Untersuchungen (Art. 19)

Nach Art. 19 des p.d. 154/1997 ist in allen örtlichen Dienststellen des SDOE eine Abteilung für spezielle Kontrollen und Untersuchungen vorgesehen.

Ziel der von dieser Abteilung durchgeführten Kontrollen und Untersuchungen ist die Prävention, Entdeckung, Dokumentation und Bekämpfung von Wirtschaftsdelikten, die zu Lasten der Mittel des Haushaltes und generell der finanziellen Interessen Griechenlands und der Europäischen Union gehen. Art. 19 enthält darüber hinaus eine umfassende Auflistung aller Delikte, mit denen sich diese Abteilung beschäftigt. Genannt werden u.a. Betrügereien und generell Verstöße gegen Vorschriften über die Mittel und die finanziellen Interessen der griechischen öffentlichen Hand, der griechischen Wirtschaft sowie der Europäischen Union. Davon umfasst sind auch Verstöße gegen gemeinschaftliche Verordnungen, Verträge und Richtlinien sowie deren nationale Durchführungsvorschriften, die mit der Einziehung der Einnahmen und der Verwaltung der Ausgaben des Haushalts der Europäischen Union und der verschiedenen Fonds (dem Kohäsionsfond, den Strukturfonds, dem EAGFL-Fond usw.) zu tun haben (Art. 19 Abs. 1).

c) Die Einsatzabteilungen (Art. 20)

Art. 20 regelt die Funktionsweise der sog. Einsatzabteilungen. Dabei handelt es sich um die Stellen der SDOE-Behörde, die mit der Durchführung von Kontrollen und der Verfolgung von Wirtschaftsdelikten betraut sind. Art. 20 regelt also Einzelheiten bezüglich der in Art. 4 Abs. 3, 4, 6, 12 und 15 Gesetz Nr. 2343/1995 aufgeführten Befugnisse des SDOE.

Die Einsatzabteilungen agieren mittels Verfolgungsgruppen, die aus zwei oder mehreren Beamten bestehen. Dabei werden die Beamten durch den betreffenden Kontrollauftrag je nach Art der Aufgabe, ihrer Berufsausbildung, Erfahrung, ihrem Spezialisierungsgrad und ihrer Befähigung eingesetzt.[1196] Des Weiteren gibt es in jeder örtlichen Dienststelle des SDOE eine oder mehrere Verfolgungsgruppen, die in ständiger Bereitschaft stehen, um nach entsprechendem schriftlichem oder mündlichem Auftrag unmittelbar eingreifen zu können.

1196 Art. 20 Abs. 2 p.d. 154/1997.

Ein Beamter der Verfolgungsgruppe wird durch den Kontrollauftrag als Verantwortlicher und Vorsitzender der Gruppe ernannt.

aa) Vorbereitungshandlungen, Kontrollauftrag

Die Angehörigen jeder Verfolgungsgruppe werden durch ihren Vorsitzenden über den Kontrollauftrag und die Unternehmensprogramme informiert. Zunächst tragen sie das betreffende Material zusammen, das ihre Dienststelle, andere Dienststellen des SDOE, sonstige Behörden des Finanzministeriums oder sonstige Dritte über den betreffenden Vorgang besitzen. Anschließend wird dieses Material studiert und bewertet.[1197]

Die Verfolgungsgruppen agieren im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des betreffenden Kontrollauftrages und gemäß den erstellten Unternehmensprogrammen.

Falls entsprechende Änderungen von den Verfolgungsgruppen für notwendig erachtet werden, müssen die Änderungen dem Vorgesetzten schnellstmöglich bekannt gegeben werden, damit dieser einen entsprechenden schriftlichen oder mündlichen Auftrag erteilen kann. In Fällen, wo dies nicht möglich ist oder die Änderung evident im Interesse der Behörde liegt, ist die Informierung des Vorgesetzten innerhalb von 24 Stunden nach der Kontrolle nachzuholen.

In diesem Fall und im Fall der Erteilung eines mündlichen Kontrollauftrages muss anschließend ein diesbezüglicher schriftlicher Kontrollauftrages erstellt werden, welcher dann im Archiv der Aufträge gespeichert wird.[1198]

Der Verantwortliche der Verfolgungsgruppe sorgt dafür, dass die Gruppe mit allen notwendigen behördlichen Schriftstücken und Unterlagen (wie bspw. dem Kontrollauftrag bzw. dem Untersuchungsauftrag, dem Original für die Kontrollzusammenfassung, den Beschlagnahmeprotokollen für nicht amtliche Unterlagen, den Quittungen für den Empfang von amtlichen Unterlagen, den spezielles Abzeichen usw.) sowie mit allen notwendigen Kommunikations- und Verfolgungsmitteln ausgestattet ist.[1199]

Unabhängig von der Frage, ob die Beamten die Kontrolle oder Untersuchung auf der Straße, in der Geschäftsstelle des Kontrollierten oder an einem anderen Ort durchführen sind sie verpflichtet, gegenüber den Kontrol-

1197 Art. 20 Abs. 3 p.d. 154/1997.
1198 Art. 20 Abs. 4 p.d. 154/1997.
1199 Art. 20 Abs. 5 p.d. 154/1997.

lierten ihre Identität, ihre Behördenzugehörigkeit sowie das Ziel der Kontrolle oder Untersuchung preiszugeben. Außerdem sind sie verpflichtet, den betreffenden Kontrollauftrag oder Untersuchungsbefehl sowie ihren behördlichen Ausweis vorzuzeigen. Zudem müssen sie den Vorgaben der Verfassung, der Strafprozessordnung und der sonstigen einschlägigen Gesetze entsprechend handeln.[1200]

Die Kontrollen müssen nach den Plänen und Programmen der Abteilung sowie nach den vorgegebenen Regelungen, Methoden und Verfahren vorgenommen werden.[1201]

bb) Geltung für OLAF

Die dargestellten Verfahrensvorschriften könnten gem. Art. 6 Abs. 1 UA 3 der VO Nr. 2185/96 auch von den OLAF-Bediensteten zu beachten sein.

Gem. Art. 20 Abs. 6 p.d. 154/1997 muss OLAF den Wirtschaftsbeteiligten vor Beginn der Kontrolle einen Kontrollauftrag vorlegen. Weiterhin müssen die OALF-Kontrolleure nach dieser Vorschrift dem Wirtschaftsbeteiligten ihre Identität preisgeben und zudem das Ziel der Kontrolle sowie ihre Behördenzugehörigkeit offen legen.

Gleiches ergibt sich jedoch bereits aus Art. 6 Abs. 2 und 3 VO 1073/99, so dass vorliegend ausschließlich das Gemeinschaftsrecht gilt.

Fraglich ist jedoch, ob es für die OLAF-Kontrolleure im Fall der Notwendigkeit der Veränderungen des erteilten Kontrollauftrages gleichfalls zulässig ist, eine Kontrolle unter den geänderten Bedingungen durchzuführen, ohne dass ein entsprechend angepasster schriftlicher Kontrollauftrag existiert.[1202]

Der Verweis auf das nationale Recht in den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 sollte jedoch nicht die sich direkt aus diesen Verordnungen ergebenden Vorschriften abändern. Da weder die VO Nr. 1073/99 noch die VO Nr. 2185/96 eine solche Abänderungsmöglichkeit vorsehen, ist davon auszugehen, dass die Kontrolleure bei der Veränderungen der Sachlage, die eine Änderung des Kontrollauftrages nötig machen, sofort den Leiter des OLAF informieren müssen, um eine entsprechende schriftliche Anpassung

1200 Art. 20 Abs. 6 p.d. 154/1997.

1201 Art. 20 Abs. 7 p.d. 154/1997.

1202 Diese Möglichkeit besteht nämlich für die SDOE-Beamten nach Art. 20 Abs. 4 p.d. 154/1997, nach dem dies zulässig ist, wenn der Vorgesetzte die Änderung mündlich billigt oder zumindest innerhalb der folgenden 24 Stunden darüber informiert wird.

des Kontrollauftrags herbeizuführen. Die nationalen Vorschriften kommen in Bezug auf den Kontrollauftrag also nicht zur Anwendung.

d) Maßnahmen zur Beweissicherung

Nach Abs. 8 δ) des Art. 20 p.d. 154/1997 sind die Beamten des SDOE befugt, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherung des Beweismaterials vor einem möglichen nachträglichen Bestreiten durch den Kontrollierten oder der Veränderung bzw. der Vernichtung des Beweismaterials notwendig sind. Es soll im Folgenden näher dargestellt werden, welche Maßnahmen die SDOE-Beamten im Einzelnen treffen dürfen.

aa) Durchsicht

Die Beamten der Verfolgungsgruppe sind zunächst befugt, zum Zwecke der Beweissicherung sowohl vom Inhalt der verpflichtenden als auch der freiwillig geführten Bücher des zu Kontrollierenden Kenntnis zu nehmen. Dazu werden diese Bücher durchgesehen.

Eine solche Durchsicht muss vor Ort und in einer Art und Weise durchgeführt werden, nach der eine Veränderung des Inhalts der Bücher und Dokumente nicht mehr möglich ist. Dazu müssen die Bücher durch die Unterschriften aller Beamten, die an der Kontrolle teilgenommen haben, abgezeichnet werden und das Datum und die Uhrzeit der Kontrolle angegeben werden.[1203]

bb) Beschlagnahme von amtlichen und nicht amtlichen Dokumenten und Datenträgern

Die Beamten der Verfolgungsgruppe des SDOE sind befugt, Beschlagnahmen von nicht amtlichen Büchern, Unterlagen und anderen Schriftstücken, magnetischen Trägern, Computern, Registrierkassen oder sonstigen Trägern zur Speicherung von Daten durchzuführen. Voraussetzung dafür ist, dass das Material von den Beamten während der Kontrolle aufgefunden wurde, es in Beziehung zur Kontrolle steht und möglich erscheint, dass sich aus ihm Hinweise im Hinblick auf steuerlich relevante Materie oder sonstiges Material entnehmen lassen, aus welchem sich die Begehung von Vergehen und Wirtschaftsdelikten ergibt.[1204] Die SDOE-Beamten sind zudem befugt, auch die sog. amtlich geführten Bücher, die verpflichtend oder freiwillig geführt

1203 Art. 20 Abs. 8 δ) UA 1 p.d. 154/1997.
1204 Art. 20 Abs. 8 δ) UA 2 p.d. 154/1997.

werden sowie die amtlich geführten magnetischen Träger, Computer oder sonstigen Trägern zur Speicherung von Daten des zu Kontrollierenden zu beschlagnahmen.

Amtliche und nicht amtliche Bücher unterscheiden sich dadurch, dass die Führung der ersten sich nach dem KBS richtet (z.B. Geschäftsbücher), während es sich bei letzteren um alle sonstigen Unterlagen handelt.

Durch diese Beschlagnahmen bzw. die in Empfangnahme von solchen Informationsträgern soll die Durchführung von genauen Untersuchungen des Materials im Büro des SDOE ermöglicht werden. Dies kann jedoch nur dann geschehen, wenn es zur Kontrolle der beschlagnahmten nicht amtlichen Bücher, Unterlagen und Geschäftspapieren bzw. zur Sicherung ihres Inhalts vor Abänderungen notwendig erscheint.[1205]

cc) Beschlagnahmen von Waren, Vermögensgegenständen und anderen Objekten

Des Weiteren können die Beamten des SDOE Beschlagnahmen von Waren, Vermögensgegenständen oder anderen Objekten der Begehung von Wirtschaftsdelikten in den Fällen durchführen, in denen diese von den einschlägigen Vorschriften vorgesehen sind, wenn dies der Beweissicherung dient.[1206]

dd) Beschlagnahmeprotokoll, Beschlagnahmeverfahren, Weigerung durch den Kontrollierten

Bei jeder Beschlagnahme muss ein Beschlagnahmeprotokoll angefertigt werden. Das Beschlagnahmeprotokoll wird von den Beamten, die die Beschlagnahme durchgeführt haben und vom Kontrollierten unterzeichnet. Der Kontrollierte erhält eine Abschrift des Beschlagnahmeprotokolls.[1207]

Soweit der Kontrollierte seine Unterschrift oder die Entgegennahme des Protokolls verweigert, wird ein entsprechender Verweigerungsvermerk aufgenommen.

Das beschlagnahmte Material wird nummeriert und mit dem Namenszeichen von mindestens zwei Beamten versehen, die die Beschlagnahme durchgeführt haben.

1205 Art. 20 Abs. 8 δ) UA 3 p.d. 154/1997.
1206 Art. 20 Abs. 8 δ) UA 4 p.d. 154/1997.
1207 Art. 20 Abs. 9 p.d. 154/1997.

Im Fall der Weigerung des Kontrollierten oder in dem Fall, dass sich aus den vorliegenden Umständen der Verdacht der Verheimlichung von relevantem Material ergibt, muss der Vorsitzende der SDOE-Behörde unverzüglich informiert werden. Dieser setzt daraufhin das rechtmäßige Verfahren für die Ausgabe einer entsprechenden Durchsuchungs- oder Beschlagnahmeanordnung in Gang, indem er für die Unterstützung durch den zuständigen Staatsanwalt oder Richter sorgt.[1208]

Für die Beschlagnahme von amtlichen Büchern oder Unterlagen genügt die Ausstellung einer einfachen Quittung, die die Entgegennahme der amtlichen Unterlagen durch die Beamten bestätigt. Dabei wird sich eines speziellen Formblattes bedient, welches die Kontrolleure bei sich haben.

ee) Rückgabe der beschlagnahmten Gegenstände

Amtliche Bücher und Unterlagen werden nach der Durchführung der notwendigen Nachprüfungen an den Gewerbetreibenden zurückgegeben, wenn festgestellt wurde, dass die Rückgabe die Sicherung und Auswertung des Beweismaterials nicht beeinträchtigt.

In Ausnahmesituationen und vor allem dann, wenn die entdeckten Verstöße erheblich sind und die Beifügung einiger dieser Unterlagen zum Kontrollprotokoll als notwendig erachtet wird, bekommt der Berechtigte das Material nicht sofort zurück. Es wird zunächst zusammen mit dem Kontrollprotokoll an das zuständige Finanzamt (DOY[1209]) oder die zuständige Zollbehörde geschickt, welche über die Rückgabe an den Berechtigten entscheidet.[1210] Die Rückgabe des Materials kann nur dann verweigert werden, wenn sich daraus keine schwerwiegenden Probleme und Gefahren beim Gewerbetreibenden ergeben.

Nicht amtlichen Bücher, Geschäftspapiere und sonstigen Unterlagen werden der Abteilung Planung und Koordination zur Aufbewahrung und ersten Bewertung übergeben. In der Folge werden sie mit Einverständnis des Vorgesetzten der Unterdienststelle zusammen mit dem dazugehörigen Beschlagnahmeprotokoll zur umfassenden Kontrolle an den Vorgesetzten des zuständigen Finanzamtes oder der zuständigen Zollbehörde überstellt. Dies setzt jedoch voraus, dass bereits während der Durchführung der örtlichen Kontrolle beim Kontrollierten bzw. während der im Büro des SDOE vorgenom-

1208 Art. 20 Abs. 9 p.d. 154/1997.
1209 Dimosies Oikonomikes Ypiresies.
1210 Art. 20 Abs. 9 p.d. 154/1997.

menen Kontrolle das Bestehen von Verstößen festgestellt wurde. In Ausnahmesituationen kann der Vorgesetzte der Unterdienststelle „Kontrollen und Verfolgung“ mit Einverständnis des Vorgesetzten der Dienststelle entscheiden, dass die beschlagnahmten Bücher und Geschäftsunterlagen nicht an das zuständige Finanzamt oder die zuständige Zollbehörde übergeben werden. Dann wird jedoch ein Auftrag zur Bearbeitung der Unterlagen an einen Beamten des SDOE erteilt, der das Kontrollprotokoll an die Zoll- und Steuerbehörden zu übermitteln hat.

ff) Festnahmen, Verhöre, Durchsuchungen, sonstige Ermittlungshandlungen

Die Beamten der Verfolgungsgruppe sind auch befugt, Personen festzunehmen, Verhöre durchzuführen sowie Durchsuchungen und sonstige spezielle Ermittlungshandlungen nach den geltenden Vorschriften vorzunehmen.[1211]

gg) Konsequenzen für das Verfahren des OLAF

Gem. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 haben die OLAF-Bediensteten die Befugnisse, die auch nationalen Kontrolleuren in einer vergleichbaren Situation zustünden. Dabei kann es sich, wie Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 zeigt, auch um Maßnahmen zur Beweissicherung handeln.

Nach Art. 20 Abs. 8 δ) p.d. 154/1997 sind die Beamten des OLAF daher grundsätzlich befugt, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherung des Beweismaterials vor einem möglichen nachträglichen Bestreiten durch den Kontrollierten oder der Veränderung bzw. der Vernichtung des Beweismaterials notwendig sind. Hierunter fällt bspw. das Anfertigen von Kopien oder die Entnahme von Stichproben. Diese Befugnisse ergeben sich jedoch schon direkt aus der Kontrollverordnung.

Darunter fallen aber auch Maßnahmen wie die Durchsicht von Geschäftsbüchern und sonstigen Geschäftsunterlagen.

aaa) Durchsicht

Die OLAF-Bediensteten sind gem. Art. 20 Abs. 8 δ) UA 1 p.d. 154/1997 befugt, vom Inhalt der verpflichtend und freiwillig geführten Büchern und Unterlagen Kenntnis zu nehmen. Da es sich vorliegend jedoch um eine Maßnahme zur Beweissicherung handelt, muss gewährleistet werden, dass eine

1211 Art. 20 Abs. 8 δ) UA 5 p.d. 154/1997. hier wird allgemein auf die Vorschriften des Strafprozesskodexes verwiesen.

nachträgliche Veränderung dieser Bücher und Unterlagen nicht möglich ist. Dies geschieht nach der o.g. Vorschrift dadurch, dass die Bücher von allen Beamten, die an der Kontrolle teilgenommen haben, durch die Angabe ihres Namens, der Uhrzeit und des Datums abgezeichnet werden. Da die OLAF-Beamten jedoch für das Verfassen des Kontrollprotokolls Beweismittel brauchen, die sie dem Protokoll beilegen müssen, ist es für sie von größerem Nutzen, von den Unterlagen Kopien anzufertigen.

bbb) Beschlagnahme

Nach Art. 20 Abs. 8 δ) UA 2 p.d. 154/1997 könnten die OLAF-Kontrolleure auch befugt sein, „Beschlagnahmen" von nicht amtlichen Büchern, Unterlagen, sonstigen Schriftstücken, magnetischen und elektronischen Trägern, wie Computern, Registrierkassen usw. durchzuführen.

Fraglich ist, ob diese Art von Beschlagnahme eine strafprozessuale Ermittlungshandlung oder vielmehr eine verwaltungsrechtliche Maßnahme darstellt, die auch von den OLAF-Bediensteten vorgenommen werden darf.

Für das Vorliegen einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme spricht, dass gem. Art. 20 Abs. 9 p.d. 154/1997 bei der Weigerung des Kontrollierten zur Herausgabe oder im Fall des Verdachts der Verheimlichung von Beweismaterial, der Vorsitzende der SDOE-Behörde informiert wird, welcher eine Beschlagnahme- bzw. Durchsuchungsanordnung beim zuständigen Staatsanwalt bzw. Richter beantragt.

Dies zeigt, dass es sich vorliegend nicht um eine „Beschlagnahme" i.S.d. Strafprozessrechts handelt, sondern um das Recht auf Herausgabe von bestimmten Unterlagen und Gegenständen, die Beweismittel für Verstöße darstellen. Wenn jedoch der Wirtschaftsbeteiligte diesbezüglich sein Einverständnis verweigert, dann muss eine staatsanwaltschaftliche Beschlagnahmeanordnung eingeholt werden.

Da es sich hier also um eine verwaltungsrechtliche Maßnahme handelt, die keine Zwangsbefugnisse umfasst, da sie mit Einverständnis des Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt wird, dürfen auch OLAF-Bedienstete die Herausgabe von derartigem Beweismaterial verlangen.

Allerdings muss dieses Material in Beziehung zur Kontrolle stehen und es muss die Wahrscheinlichkeit bestehen, dass sich daraus Hinweise im Hinblick auf wirtschaftliche Unregelmäßigkeiten ergeben.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich jedoch aus Art. 20 Abs. 8 δ) UA 3 p.d. 154/1997, wonach die Mitnahme der nicht amtlichen Unterlagen zur Sicherung des Beweismaterials unbedingt notwendig sein muss. Diese Voraus-

setzung wird aber in den meisten Fällen nicht vorliegen, da die Anfertigung von Fotokopien ausreichend sein dürfte. Mithin dürfen die OLAF-Bediensteten nur in außergewöhnlichen Fällen, wenn sich bspw. versteckte Dateien auf Computerfestplatten befinden, die nicht vor Ort entschlüsselt werden können, die Herausgabe des Beweismaterials fordern. In diesen Fällen wird jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mit einem Einverständnis der Wirtschaftsbeteiligten zu rechnen sein, so dass ohnehin eine staatsanwaltschaftliche Beschlagnahmeanordnung eingeholt werden müsste.

Die Beschlagnahmen aufgrund dieser staatsanwaltschaftlichen Anordnung sind dann aber nicht von den OLAF-Bediensteten, sondern von den zuständigen SDOE-Beamten durchzuführen, da es sich dabei um die Ausübung von Zwangsbefugnissen handelt.

In dem Fall, in welchem eine solche verwaltungsrechtliche Beschlagnahme tatsächlich einmal von OLAF durchgeführt wird, muss gem. Art. 20 Abs. 9 p.d. 154/1997 ein Beschlagnahmeprotokoll angefertigt werden, welches die Namen der Kontrolleure und die beschlagnahmten Gegenstände bezeichnet und vom Kontrollierten unterzeichnet werden muss. Anschließend wird dem Kontrollierten eine Abschrift des Beschlagnahmeprotokolls übergeben. Dies gilt jedoch nur bei den nicht amtlich zu führenden Büchern und sonstigen Gegenständen. Für die Mitnahme der amtlich zu führenden Bücher reicht die Ausstellung einer entsprechenden Quittung aus. Aus Art. 20 Abs. 9 p.d. 154/1997 ergibt sich aber, dass die amtlichen Bücher, die von den Kontrolleuren mitgenommen wurden, unverzüglich wieder dem Wirtschaftsbeteiligten zurückgegeben werden müssen.

ccc) Strafprozessuale Ermittlungshandlungen

OLAF-Kontrolleure sind nicht befugt, Personen festzunehmen, Verhöre, Durchsuchungen und sonstige Ermittlungshandlungen durchzuführen, da es sich insoweit um strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse handelt, die nur von den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden ausgeübt werden dürfen. Bedeutung haben diese Befugnisse aber insbesondere im Rahmen der Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten.

e) Kontrollnotiz

Über die entdeckten Verstöße wird dem Wirtschaftsbeteiligten nach Beendigung der Kontrolle eine zusammenfassende Kontrollnotiz übergeben, welche von den SDOE-Beamten mittels eines speziellen Formblocks erstellt wird. Eine Abschrift dieser Notiz wird auch dem Vorgesetzten der Einsatzabteilung übergeben, welcher alle derartigen Kontrollnotizen sammelt und

sie an die für die Verfolgung des Verlaufs der Angelegenheiten zuständige Abteilung für „Verfahren und Gericht“ übermittelt.[1212]

f) Kontrollprotokoll

Der Verantwortliche der Kontrollgruppe des SDOE muss innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Durchführung der Kontrolle für die Erstellung eines entsprechenden Kontrollprotokolls sorgen. Das Kontrollprotokoll muss den Kriterien der Objektivität, Vollständigkeit und Klarheit genügen und ohne Vorbehalte, Vermutungen oder Bedenken abgefasst werden. Es muss darin das gesamte Material, das für die Bewertung der Verstöße erheblich ist, enthalten sein.[1213]

g) Inhalt des Kontrollprotokolls

Nach Art. 20 Abs. 12 p.d. 154/1997 muss das SDOE-Kontrollprotokoll insbesondere die folgenden Angaben enthalten.

In dem Kontrollprotokoll sind die vollständigen Daten des Kontrollierten (Vor- und Nachname, Adresse des Wohnsitzes und der Geschäftsstelle, Tätigkeitsfeld des Betriebs, zuständiges Finanzamt) und die Vor- und Nachnamen der Kontrollbeamten sowie ihre Dienstbezeichnung anzugeben. Des Weiteren müssen das Ausstellungsdatum und die Nummer des Kontrollauftrags sowie die vom kontrollierten Unternehmen geführten Bücher und Unterlagen aufgeführt werden. Weiterhin muss das Kontrollprotokoll Angaben über die während der Kontrolle durchgeführte Durchsicht des Materials sowie über die tatsächlichen Gegebenheiten und analytischen Erkenntnisse, die aus der Kontrolle gewonnen wurden (historisch, örtlich, zeitlich, Art und Weise, Methode, Mittel und Personen, die die Verstöße begangen haben) enthalten. Schließlich muss das Protokoll Angaben über die entdeckten Gesetzesverstöße, die einschlägigen rechtlichen Grundlagen und die für diese Verstöße vorgesehenen Sanktionen enthalten. Enthalten sein muss zudem das gesamte Beweismaterial, dass für die umfassende Dokumentation des Verstoßes nötig ist.[1214]

1212 Art. 20 Abs. 10 p.d. 154/1997.
1213 Art. 20 Abs. 11 p.d. 154/1997.
1214 Art. 20 Abs. 11 p.d. 154/1997.

h) Konsequenzen für OLAF

Aus Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96 müssen sich die OLAF-Bediensteten bei der Durchführung der Kontrollen vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts an die nationalen Verfahrensvorschriften halten. Demnach müssen sie gem. Art. 20 Abs. 10 p.d. 154/1997 direkt nach der Durchführung der Kontrolle eine zusammenfassende Kontrollnotiz anfertigen, in welcher die entdeckten Verstöße aufgeführt sind und diese dem Kontrollierten übergeben. Dies stellt gegenüber dem Gemeinschaftsrecht ein höheres Maß an Schutz für die Wirtschaftsbeteiligten dar, da diese schon direkt nach Vollendung der Kontrolle darüber informiert werden müssen, welche Verstöße ihnen konkret angelastet werden. Da das Gemeinschaftsrecht nur einen Mindeststandard garantieren soll, muss diese Regelung von den OLAF-Kontrolleuren beachtet werden.

Gem. Art. 8 Abs. 3 der VO Nr. 2185/96 und Art. 9 Abs. 2 S. 1 VO Nr. 1073/99 müssen die Bediensteten des OLAF bei der Erstellung ihrer Kontroll- und Überprüfungsberichte die im Recht des entsprechenden Mitgliedstaates vorgesehenen Verfahrenserfordernisse beachten. Aus diesem Grund sind neben den Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 auch die des Art. 20 Abs. 12 p.d. 157/97 von den OLAF-Kontolleuren zu beachten.

Vierter Teil:
Gesamtergebnis

Griechenland hat in den letzten Jahren in Bezug auf den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen einen großen Schritt nach vorne getan.

So wurden bis heute in nahezu allen Bereichen, in denen die Gemeinschaftsfinanzen in Griechenland betroffen sind, spezielle Kontrollbehörden zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft geschaffen.

Da für jede dieser Behörden spezielle Vorschriften gelten, gestaltet sich die Durchführung von Kontrollen in Griechenland für die OLAF-Beamten schwierig.

Der Schutz der traditionellen Eigenmittel erfolgt durch die Zollbehörden und die EL.Y.T. (die zollrechtlichen Kontrollbehörden).

Die Mittel des EAGFL werden durch das OPEKEPE (Zahl- und Kontrollstelle für gemeinschaftliche Dotierungen zur Ausrichtung und Garantie) vor Unregelmäßigkeiten geschützt.

Für den Schutz der Mittel der Strukturfonds wurde ein dreistufiges Kontrollsystem aufgebaut, dass aus Verwaltungsstellen, einer Zahlstelle und der EDEL (Kommission zur Finanzkontrolle) besteht.

Auch die staatliche Haushaltkontrolle, die von den YDE (Behörden zur Finanzkontrolle) vorgenommen wird, dient im Falle der gemeinsamen Ausschüttung von nationalen und Gemeinschaftsgeldern dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

Insbesondere seit der Schaffung der SDOE-Behörde ist jedoch die Durchführung von Kontrollen in allen relevanten Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen gleichermaßen gewährleistet, denn im Unterschied zu den anderen Kontrollbehörden, hat die SDOE-Behörde horizontale Befugnisse.

Somit sind die dem SDOE-Verfahren zugrunde liegenden Vorschriften von OLAF für die Kontrolle in allen Bereichen der Gemeinschaftsfinanzen zu beachten. Allerdings normieren viele der für SDOE geltenden Regelungen entweder Zwangsbefugnisse und/oder sie gehören dem Strafverfahrensrecht an. Solche Befugnisse dürfen von OLAF nicht angewendet werden, allerdings können sie im Zuge der Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten im Rahmen der Sicherung von Beweismitteln und des Überwindens von Widerständen seitens der Wirtschaftsbeteiligten Bedeutung erlangen.

Bei der Suche nach den von OLAF anzuwendenden griechischen Vorschriften ergaben sich einige Probleme.

So fiel die Abgrenzung von strafprozessualen und verwaltungsrechtlichen Befugnissen der Kontrolleure oftmals schwer, da bestimmte Befugnisse sowohl im Verwaltungsrecht als auch im Strafverfahren üblich sind.

Dadurch, dass in Griechenland bestimmte Behörden sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Befugnisse haben, die OLAF-Kontrollen aber rein administrativer Natur sind, war es schwierig, den rechtlichen Rahmen der OLAF-Kontrollen klar abzugrenzen. Aus diesem Grunde war es wichtig, zunächst die nationalen Vorschriften auf ihre Zugehörigkeit zum verwaltungsrechtlichen bzw. strafprozessualen Bereich zu untersuchen.

Problematisch war weiterhin, dass das für OLAF maßgebliche griechische Verwaltungsverfahrensrecht lückenhaft ist. So ist in den einschlägigen Spezialvorschriften bspw. nicht ausdrücklich geregelt, welche Rechte den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten bei der Durchführung der Kontrollen zustehen. Rechte wie das Anhörungsrecht und das Recht auf Zugang zu verwaltungsrechtlichen Unterlagen sowie das Recht der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz ergeben sich zwar zum Teil direkt aus der Verfassung oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Andere Rechte, wie bspw. das Auskunftsverweigerungsrecht zum Schutz vor Selbstbezichtigung sind im Verwaltungsverfahrensrecht jedoch nicht ausdrücklich normiert und können allenfalls aus dem Strafrecht abgeleitet werden.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass sich die maßgeblichen Regelungen über den Ablauf der Kontrolle oftmals nicht aus Gesetzen, Verordnungen, Präsidialdekreten oder Ministererlassen ergaben, sondern aus Regelungskatalogen und Handbüchern, die nicht offiziell erlassen wurden, sondern einfach in der Praxis angewendet werden.

Insgesamt wäre es als wünschenswert zu betrachten, wenn auch Griechenland, ähnlich wie in Irland, eine Durchführungsverordnung zur VO Nr. 2185/96 erlassen würde.