

Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Aussenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 4

Die Durchführung von Kontrollen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Irland

**– Verwaltungsrecht im Spannungsfeld von
Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht –**

von

Hendrik Horn

Mendel Verlag

Mendel Verlag OHG

Robensstraße 39, 52070 Aachen

Telefon +49-241-154355

Fax +49-241-1570816

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet mendel-verlag.de

ISBN: 3-930670-73-9

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, 48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de

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

© 2002 by Mendel Verlag OHG, 52070 Aachen

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2001/2002 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis zum Oktober 2001 berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse dieser Arbeit resultieren aus den Erkenntnissen, die ich während eines mehrmonatigen Forschungsaufenthalts in Dublin gewinnen konnte. Ich danke dem *Trinity College Dublin* und *The Honorable Society of King's Inns* für die gewährte Unterstützung. Der Deutsche Akademische Austauschdienst hat diesen Forschungsaufenthalt durch ein großzügig bemessenes Stipendium gefördert.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Hans-Michael Wolfgang*, der die Anregung zu diesem Thema gab und die Fertigstellung der Arbeit in vielfältiger Weise gefördert hat. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. *Volker Epping* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. In meiner Zeit als sein Mitarbeiter unterstützte er mich durch konstruktive Anregungen und stete Gesprächsbereitschaft.

Ich danke meiner lieben Freundin *Martina* für ihre herzliche Unterstützung. Sie hat durch ihr Verständnis und ihre Ermunterungen zur Fertigstellung der Arbeit beigetragen. Bei meinem Bruder *Steffen* bedanke ich mich für seine umfassenden Korrekturhilfen. Er hat mir während meiner gesamten juristischen Ausbildung immer wieder wertvolle Hinweise geben können.

Besonders herzlicher 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.

Münster, den 27. März 2002

Hendrik Horn

Inhaltsübersicht

Seite

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung.....	1
1. Teil: Einführung in das irische Rechtssystem	5
A. Rechtsquellen.....	5
B. Gerichtssystem.....	12
C. Einteilung in Rechtsgebiete	14
2. Teil: Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.....	17
A. Begriff der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.....	17
B. Erscheinungsformen der Betrügereien und Unregelmäßigkeiten	29
C. Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen	31
3. Teil: Die Durchführung von Kontrollen durch das OLAF in Irland	53
A. Die gemeinschaftlichen Rechtsquellen VO Nr. 2185/96 und VO Nr. 1073/99	53
B. Die irische Durchführungsverordnung SI 168/1998	54
C. Rechtsnatur der Kontrollen.....	56
D. Allgemeine Voraussetzungen für die Durchführung einer Kontrolle... ..	58
E. Befugnisse	63
F. Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer.....	99
G. Allgemeine Verfahrensgrundsätze	209
H. Schutz von Informationen	225

J. Grundrechte	239
4. Teil: Die Beweisverwertung des Untersuchungsberichtes	245
A. Rule against hearsay evidence	245
B. Möglicher Wortlaut eines neuen Ausnahmetatbestandes	249
5. Teil: Bestrafung nicht-kooperativen Verhaltens	251
A. Anwendbarkeit von reg. 5 und 6 SI 168/1998 nach Erlass der VO Nr. 1073/99	251
B. Die Straftatbestände im Einzelnen	252
6. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	255
Schlussbetrachtung.....	268
Appendix A: Kontrollverordnung VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96.....	269
Appendix B: OLAF-Verordnung VO (EG) Nr. 1073/99.....	278
Appendix C: EC (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, SI 168/1998	291
Appendix D: Judges Rules	300
Literaturverzeichnis	305
Verzeichnis der zitierten Gemeinschaftsrechtsakte und Übereinkommen.....	325

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI

Einleitung.....	1
------------------------	----------

1. Teil: Einführung in das irische Rechtssystem	5
--	----------

A. Rechtsquellen.....	5
I. Die Verfassung.....	5
II. Common Law	5
III. Gesetzgebung.....	7
1. Primäre Gesetzgebung.....	8
2. Delegierte Gesetzgebung.....	8
IV. Verwaltungsvorschriften.....	10
V. Europarecht.....	11
B. Gerichtssystem.....	12
C. Einteilung in Rechtsgebiete	14

2. Teil: Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.....	17
---	-----------

A. Begriff der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.....	17
I. Einnahmenseite.....	18
II. Ausgabenseite	20
1. Strukturfonds	21
2. Interne und externe Politikbereiche.....	29
3. Verwaltungsaufgaben.....	29
B. Erscheinungsformen der Betrügereien und Unregelmäßigkeiten	29
C. Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen	31
I. Verwaltungsrechtliche Instrumente	31
1. Kontrollen	31
a) Kontrollen durch irische Behörden.....	32
aa) Kontrollen im Bereich der Einnahmen.....	33
bb) Kontrollen im Bereich der Ausgaben	33

cc)	Kontrollen durch den Comptroller & Auditor General	38
b)	Gemeinschaftsunmittelbare Kontrollen.....	38
aa)	Sektorielle Kontrollbefugnisse	39
bb)	Horizontale Kontrollbefugnisse des OLAF.....	39
2.	Sanktionen	42
3.	Gegenseitige Unterstützungen der Zollverwaltungen	45
II.	Strafrechtliche Instrumente.....	46
1.	Strafrechtlicher Schutz in Irland.....	46
2.	Neue Entwicklungen auf europäischer Ebene.....	49
3. Teil: Die Durchführung von Kontrollen durch das OLAF in Irland		53
A.	Die gemeinschaftlichen Rechtsquellen VO Nr. 2185/96 und VO Nr. 1073/99	53
B.	Die irische Durchführungsverordnung SI 168/1998	54
I.	Ziel von SI 168/1998	54
II.	Zuständigkeit und Ernennung von nationalen Kontrolleuren	55
III.	Anwendbarkeit von SI 168/1998 nach Erlass der VO Nr. 1073/99	55
C.	Rechtsnatur der Kontrollen.....	56
D.	Allgemeine Voraussetzungen für die Durchführung einer Kontrolle... ..	58
I.	Betroffene Einnahme- und Ausgabebereiche	58
II.	Die speziellen Voraussetzungen des Art. 2 VO Nr. 2185/96	59
III.	Adressaten	60
IV.	Begründete Annahme von Unregelmäßigkeiten.....	60
V.	Einleitung und schriftliche Ermächtigung.....	61
VI.	Kooperationspflicht des OLAF	61
E.	Befugnisse	63
I.	Auslegung der Öffnungsklauseln	64
1.	Auslegung von Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96.....	64
2.	Auslegung von Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96.....	67
3.	Zusammenfassung der Auslegung der Öffnungsklauseln	68
II.	Die Ausfüllung der Öffnungsklausel in Irland	69
III.	Die Kontrollbefugnisse im Einzelnen	72
1.	Kontrollbefugnisse gemäß VO Nr. 2185/96	72
a)	Betretungsrecht	72
b)	Durchsuchungsrecht	73
c)	Anspruch auf Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen	74
d)	Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen	75

e) Stichproben und Überprüfung von Erzeugnissen.....	76
f) Materielle Kontrollmittel.....	76
g) Beweissicherung.....	77
aa) Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten.....	77
bb) Ziele der Beweissicherung.....	78
h) Zwangsmaßnahmen.....	80
2. Kontrollbefugnisse gemäß SI 168/1998.....	82
a) Betretungsrecht.....	82
aa) Begriff der Räumlichkeiten und Finalitätszusammenhang ..	82
bb) Betreten von privaten Wohnungen	83
cc) Rechtsfolgen bei Verstoß	86
b) Durchsuchungsrecht	87
c) Anspruch auf Erteilung von Auskünften	88
d) Anspruch auf Vorlage von Unterlagen	88
e) Allgemeine Kontrolle von Gegenständen und Vorgängen	89
f) Entnahme von Stichproben.....	90
g) Überprüfung von Erzeugnissen	91
h) Anspruch auf Hilfestellung bei Geräten zur Datenverarbeitung ..	91
i) Materielle Kontrollmittel.....	91
j) Beweissicherung.....	92
aa) Beweissicherung für spätere Überprüfung	92
bb) Beweissicherung für späteres gerichtliches Verfahren	92
(1) Allgemeines Beschlagnahme- und Einbehaltungs-	
recht der Polizei.....	93
(2) Spezielles Entfernungs- und Einbehaltungsrecht im	
Einnahmebereich	94
k) Zwangsmaßnahmen.....	95
3. Weitergehende Befugnisse in bestimmten Sektoren	95
a) Einnahmebereich	96
aa) Durchsuchungsrecht von Geschäftsräumen	96
bb) Spezielles Entfernungs- und Einbehaltungsrecht	98
b) Ausgabebereich	98
F. Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer.....	99
I. Auslegung von Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99.....	100
1. Vollzugstypus.....	100
2. Kollisionsfälle.....	102
a) Nationales Recht enthält keine oder weniger strenge	
Verfahrensregel.....	102
b) Gemeinschaftsrecht enthält keine oder weniger strenge	
Verfahrensregel.....	103

aa)	Wesensmerkmale des Effektivitätsgebots.....	104
bb)	Regelungsgehalt des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99.....	107
(1)	Wortlaut	108
(2)	Systematische Auslegung	108
(3)	Teleologische Auslegung.....	110
(4)	Entstehungsgeschichte.....	111
(5)	Ergebnis der Auslegung.....	113
II.	Die Verfahrensrechte des Gemeinschaftsrechts.....	113
1.	Rechtsquellen.....	113
2.	Die Verfahrensrechte im Einzelnen	115
a)	Vorherige Unterrichtung	115
b)	Begründungspflicht	116
aa)	Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99.....	116
bb)	Art. 253 EG.....	118
(1)	OLAF als Anspruchsverpflichteter.....	119
(2)	Entscheidungen durch das OLAF.....	119
(a)	Einleitungsbeschluss des Direktors	120
(b)	Einzelne Maßnahmen während der Kontrolle....	121
(c)	Erstellung des Untersuchungsberichtes.....	122
(3)	Inhalt und Umfang.....	123
(4)	Rechtsfolgen bei Verstoß	124
c)	Anhörungsrecht	124
aa)	Anhörungsgründe	125
bb)	Inhalt und Umfang.....	127
cc)	Grenzen des Anhörungsrechts	128
dd)	Rechtsfolgen bei Verstoß.....	128
d)	Akteneinsichtsrecht	129
aa)	Recht auf Zugang zu den Dokumenten gemäß Art. 255 Abs. 1 EG	129
bb)	Akteneinsichtsrecht aufgrund der Rechtsprechung des EuGH.....	131
(1)	Akteneinsichtsgründe	131
(2)	Inhalt und Umfang.....	132
(3)	Grenzen des Rechts auf Akteneinsicht	132
e)	Auskunftsverweigerungsrecht	132
aa)	Rechtsprechung des EuGH.....	133
bb)	Geltung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes bei OLAF- Kontrollen.....	134
(1)	Differenzierung nach dem Adressatenkreis.....	134
(2)	Relevanz der Differenzierung.....	135
(3)	Folgerungen für OLAF-Kontrollen.....	136

f) Recht auf anwaltliche Vertretung	137
g) Vertraulichkeit der Rechtsberatung	138
h) Verbot der Parteilichkeit und unzulässiger Befragungsmethoden	140
III. Die Verfahrensrechte nach der irischen Rechtsordnung.....	140
1. Rechtsquellen.....	140
a) Gesetzgebung und Verwaltungsvorschriften	140
b) Judges Rules	141
c) Die Prinzipien der natural und constitutional justice	143
aa) Natural justice.....	144
bb) Constitutional justice	144
2. Allgemeine Kriterien von natural und constitutional justice bei Kontrollen.....	145
a) Wesensmerkmale der beiden Kontrolltypen.....	146
aa) Tatsachenermittelnde Kontrollen.....	146
(1) Die Wesensmerkmale im Einzelnen	146
(2) Umfang der Verfahrensrechte	148
bb) Quasi-richterliche Kontrollen.....	149
(1) Die Wesensmerkmale im Einzelnen	149
(2) Umfang der Verfahrensrechte	150
b) Einordnung der OLAF-Kontrollen	151
aa) Zielrichtung	151
bb) Umfang der Befugnisse	151
cc) Element der Zweistufigkeit	152
dd) Rechtscharakter des abschließenden Berichtes	152
ee) Ergebnis der Einordnung	153
3. Die Verfahrensrechte im Einzelnen	153
a) Vorherige Unterrichtung	153
b) Begründungspflicht	154
aa) Die Grundsätze der Rechtsprechung	154
(1) Gründe für eine Begründungspflicht.....	155
(a) Einzelne Maßnahmen während der Kontrolle... 155	
(b) Erstellung des Untersuchungsberichtes.....	156
(2) Inhalt und Umfang.....	157
(3) Grenzen der Begründungspflicht.....	157
(4) Rechtsfolgen bei Verstoß / Nachholen der Begründung	158
bb) Freedom of Information Act 1997	159
(1) Voraussetzungen	160
(a) Person	161
(b) Maßnahme	161

(c)	Behörde.....	162
(d)	Wesentliches Interesse	163
(e)	Antrag	164
(2)	Inhalt und Umfang.....	164
(3)	Grenzen der Begründungspflicht.....	165
(a)	Begriff der Unterlagen.....	165
(b)	Befreiung von der Vorlagepflicht	165
(aa)	Befreiung im Ermessen der Behörde.....	166
(bb)	Befreiung ohne Ermessen der Behörde	167
(4)	Vergleich mit den Grundsätzen der Rechtsprechung..	168
cc)	Begründungspflicht aufgrund der Judges Rules.....	169
dd)	Vergleich mit der gemeinschaftsrechtlichen Begründungspflicht	169
ee)	Einschränkung aufgrund des Effektivitätsgebotes	170
c)	Anhörungsrecht	170
aa)	Die Grundsätze der Rechtsprechung	171
bb)	Anhörungsrecht aufgrund der Judges Rules.....	172
cc)	Vergleich mit dem gemeinschaftsrechtlichen Anhörungsrecht	173
dd)	Einschränkung aufgrund des Effektivitätsgebotes	173
d)	Akteneinsichtsrecht	174
aa)	Die Grundsätze der Rechtsprechung	174
bb)	Freedom of Information Act 1997	175
(1)	Voraussetzungen	175
(2)	Grenzen des Akteneinsichtsrechts	177
(3)	Bewertung des Akteneinsichtsrechts	177
cc)	Vergleich mit dem gemeinschaftsrechtlichen Akteneinsichtsrechts	178
dd)	Einschränkung aufgrund des Effektivitätsgebotes	178
e)	Auskunftsverweigerungsrecht	179
aa)	Grundsätze der Rechtsprechung.....	179
(1)	Sinn und Zweck des privilege against self- incrimination.....	180
(2)	Herleitung aus der Verfassung.....	180
(3)	Schutzbereich des privilege against self- incrimination.....	182
(4)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	183
(a)	Allgemeine Anforderungen an ein einschränkendes Gesetz.....	183
(b)	SI 168/1998 als einschränkendes Gesetz.....	184
(5)	Rechtsfolgen eines gerechtfertigten Eingriffs	185

(6) Kritik des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	187
bb) Judges Rules	187
(1) Die Regeln im Einzelnen	188
(a) Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbelehrung	188
(b) Wortlaut der Rechtsbelehrung	189
(c) Umfang des Schweigerechts	190
(d) Nachholung der Rechtsbelehrung	190
(e) Grundsatz der Schriftlichkeit	191
(f) Freiwillige Aussagen des Wirtschaftsteilnehmers	192
(g) Befragung von mehreren Wirtschaftsteilnehmern	193
(2) Rechtsfolge bei Verstoß gegen die Judges Rules	194
(3) Vergleich der Judges Rules mit den Grundsätzen der Rechtsprechung	194
cc) Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht	195
f) Recht auf anwaltliche Vertretung	196
aa) Die Grundsätze der Rechtsprechung	196
(1) Inhalt und Umfang	196
(2) Verzicht und Rechtsfolgen bei Verstoß	198
bb) Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht	199
g) Vertraulichkeit der Rechtsberatung	199
h) Recht auf Kreuzverhör	199
i) Verbot der Parteilichkeit	200
j) Unzulässige Befragungsmethoden	201
aa) Freiwilligkeit	201
bb) Zwang	203
cc) Rechtsfolge bei Verstoß	204
4. Ergänzende Verwaltungsvorschriften im Einnahmebereich	205
a) Rechtliche Bindungswirkung für OLAF	205
b) Die Verwaltungsvorschriften im Einzelnen	206
aa) Vorherige Unterrichtung	207
bb) Begründungspflicht	208
cc) Anhörungsrecht	208
dd) Verbot der Parteilichkeit	209
G. Allgemeine Verfahrensgrundsätze	209
I. Ermessen	209
1. Ermessensbegriff des Gemeinschaftsrechts	210
2. Ermessensbegriff der irischen Rechtsordnung	211

a) Ermessensmissbrauch.....	211
aa) Zulässiger Zweck.....	211
bb) Angemessenheit.....	212
b) Ermessensnichtgebrauch	213
3. Vergleich zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem irischen Recht	213
II. Verhältnismäßigkeit	213
1. Verhältnismäßigkeit nach Gemeinschaftsrecht.....	214
2. Verhältnismäßigkeit nach der irischen Rechtsordnung	215
III. Subsidiarität	215
IV. Begrenzung durch nationales Strafverfahren	216
1. Art. 280 Abs. 4 EG	216
a) Begrenzende Funktion der Rechtsetzungskompetenz	217
b) Bedeutung von Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG	217
2. Allgemeiner Rechtsgrundsatz.....	219
3. Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99	220
a) Systematische Auslegung	220
b) Teleologische Auslegung.....	221
c) Ergebnis der Auslegung.....	222
4. Zulässigkeit von parallelen Kontrollen in Irland.....	222
5. Einleitung eines Strafverfahrens in Irland	224
H. Schutz von Informationen	225
I. Begrenzung der Kontrollbefugnisse	225
1. Begrenzung der Kontrollbefugnisse nach dem Gemeinschafts- recht	226
2. Begrenzung der Kontrollbefugnisse nach der irischen Rechts- ordnung	226
a) Kontrollen bei unmittelbar betroffenen Wirtschaftsteil- nehmern	227
b) Kontrollen bei mittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern....	228
II. Begrenzung des Verwertungsrechts.....	228
1. Allgemeines Amtsgeheimnis	228
a) Das allgemeine Amtsgeheimnis des Gemeinschaftsrechts.....	229
b) Das allgemeine Amtsgeheimnis nach der irischen Rechtsordnung	230
aa) Geschützte Informationen.....	230
bb) Möglichkeit der Weitergabe.....	232
cc) Reform des Informationsbegriffs	233
c) Vergleich des Gemeinschaftsrechts mit der irischen Rechtsordnung	234

2. Schutz personenbezogener Daten.....	234
a) Schutz personenbezogener Daten nach dem Gemeinschaftsrecht	235
b) Schutz personenbezogener Daten nach der irischen Rechtsordnung	235
aa) Die Vorschriften des Data Protection Act 1988.....	236
bb) Vergleich mit der Richtlinie 95/46/EG	237
cc) Unmittelbare Wirkung der Richtlinie 95/46/EG.....	238
c) Vergleich des Gemeinschaftsrechts mit der irischen Rechtsordnung	239
J. Grundrechte	239
I. Grundrechte des Gemeinschaftsrechts	239
1. Die Grundrechte nach der Rechtsprechung des EuGH	239
2. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.....	240
II. Grundrechte in der irischen Rechtsordnung	240
1. Die Grundrechte aufgrund der Verfassung	241
2. Die Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention	241
4. Teil: Die Beweisverwertung des Untersuchungsberichtes	245
A. Rule against hearsay evidence.....	245
I. Inhalt und Umfang.....	246
II. Zweck und Nachteile	246
III. Ausnahmen	247
1. Original evidence.....	247
2. Criminal Evidence Act 1992	248
3. Reformbestrebungen.....	248
B. Möglicher Wortlaut eines neuen Ausnahmetatbestandes	249
5. Teil: Bestrafung nicht-kooperativen Verhaltens	251
A. Anwendbarkeit von reg. 5 und 6 SI 168/1998 nach Erlass der VO Nr. 1073/99	251
B. Die Straftatbestände im Einzelnen	252
6. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	255
Schlussbetrachtung.....	268
Appendix A: Kontrollverordnung VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96.....	269
Appendix B: OLAF-Verordnung VO (EG) Nr. 1073/99.....	278

**Appendix C: EC (On-the-Spot Checks and Inspections)
Regulations, SI 168/1998 291**

Appendix D: Judges Rules 300

Literaturverzeichnis 305

**Verzeichnis der zitierten Gemeinschaftsrechtsakte und
Übereinkommen..... 325**

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
a.a.O.	am angegebenen Orte
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Reihe L – Rechtsvorschriften, Reihe C – Mitteilungen)
Abs.	Absatz
AC	Law Reports, Appeal Cases, House of Lords
AG	Attorney General
All ER	All England Law Reports
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel/Article
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drs.	Drucksachen des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ca.	circa
Ch	Law Reports, Chancery Division
CLR	Criminal Law Review
Cr App Rep	Criminal Appeal Reports
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPP	Director of Public Prosecutions
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EA	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft in der nach dem 1. Mai 1999 geltenden Fassung
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
ebd.	ebenda
EC	European Communities
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Vertrag zu Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der nach dem 1. Mai 1999 geltenden Fassung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zu Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der vor dem 1. Mai 1999 geltenden Fassung
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERDF	European Regional Development Fund
ESF	European Social Fund / Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union / Vertrag über die Europäische Union in der nach dem 1. Mai 1999 geltenden Fassung
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
ex p.	ex parte
f./ff.	folgende Seite(n)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FIFG	Financial Instruments for Fisheries Guidance
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalstaatsanwalt
GS	Gedenkschrift/Gedächtnisschrift
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
Hrsg.	Herausgeber

IJEL	Irish Journal of European Law
ICL	Irish Current Law
ICLJ	Irish Criminal Law Journal
ILRM	Irish Law Reports Monthly
ILT	Irish Law Times
ILTR	Irish Law Times Reports
IR	Irish Reports
Ir Jur	Irish Jurist
Ir Jur Rep	Irish Jurist Reports
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
ITR	Irish Tax Review
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KB	Law Reports, King's Bench Division
lit.	litera
Ltd.	limited
Man LR	Manchester Law Reports
Mio.	Millionen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MwSt.	Mehrwertsteuer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OLAF	Office européen de lutte antifraude
QB	Law Reports, Queen's Bench Division
R.	Rex / Regina
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rdnr.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
s.	Section
S.	Satz, Seite
sc.	scilicet
SI	Statutory Instruments
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen

sog.	Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz
SP	sogenannte(n)
STC	Statement of Practice
StPO	Simon's Tax Cases
st. Rspr.	Strafprozessordnung
UA	ständige Rechtsprechung
u.a.	Unterabsatz
UCLAF	unter anderem / unter anderen
v.	Unité de coordination de la lutte anti-fraude
VBIBW	versus
verb.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
vgl.	verbundene
VO	vergleiche
VwVfG	Verordnung
WiVerw	Verwaltungsverfahrensgesetz
WLR	Wirtschaft und Verwaltung
WuW	The Weekly Law Reports
z.B.	Wirtschaft und Wettbewerb
ZEuS	zum Beispiel
ZfRV	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfZ	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
Ziff.	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZK	Ziffer(n)
ZRP	Zollkodex
ZStrR	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht
	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Einleitung

Immer wieder finden sich in den Medien Berichte über Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften, bei denen große Summen von Haushaltsmitteln in den Taschen krimineller Vereinigungen verschwunden sind. Die Gemeinschaft ist sich dieser Probleme bewusst und verstärkt daher seit mehreren Jahren zunehmend seine Bemühungen, ihre finanziellen Interessen besser vor solchen Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zu schützen. Dabei war sie bisher überwiegend auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen, da diese nahezu die gesamten Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften erheben und etwa 80 % der Gemeinschaftsmittel an die Endbegünstigten auszahlen.¹ In den vergangenen Jahren ist man aber immer mehr zu der Überzeugung gekommen, dass der Gemeinschaft eigene Schutzmechanismen zustehen müssten. Um eine Kollision mit dem strafrechtlichen Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten zu vermeiden, begnügte man sich mit zwei verwaltungsrechtlichen Instrumenten: Einerseits wurde ein umfassendes System von (verwaltungsrechtlichen) Sanktionen geschaffen, andererseits gestattete man der Gemeinschaft, eigene (verwaltungsrechtliche) Kontrollen vor Ort, d.h. direkt bei den Wirtschaftsteilnehmer durchzuführen. Nachdem diese Kontrollen zunächst von der Kommission durchgeführt wurden, betraute man 1999 das eigens dafür errichtete Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (*Office européen de lutte antifraude*, abgekürzt OLAF) mit dieser Aufgabe.

Von Anfang an war klar, dass das OLAF einem ständigen Spannungsfeld ausgesetzt ist: Auf der einen Seite steht das Interesse der Europäischen Gemeinschaften an möglichst effektiven Kontrollen, auf der anderen Seite steht der mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalt. Um beiden Interessen gerecht zu werden, schuf man für das OLAF einen rechtlichen Rahmen, der im bisherigen Gefüge des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts seinesgleichen sucht: Obwohl das OLAF eine Gemeinschaftsbehörde ist, hat man nur teilweise seine Befugnisse und die zu beachtenden Verfahrensrechte normiert. Stattdessen wird überwiegend auf die in dem Recht des jeweils betroffenen Mitgliedstaates vorhandenen Vorschriften verwiesen. Durch

1 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8/98, ABIEG Nr. C 230 vom 22.07.1998, S. 1 (24).

diese Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens wird zwar der mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalt bewahrt, jedoch liegt darin zugleich das Hauptproblem des OLAF. Der Europäische Rechnungshof hat das in seinem Sonderbericht zur Betrugsbekämpfung zutreffend erkannt, indem er anmerkt, dass sich das OLAF mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Rechts- und Verfahrenssystemen auseinandersetzen müsse.² Zudem bestünden in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Vollstreckungs- und Ermittlungsbehörden, für die eigene Vorschriften gelten könnten.

Diese Arbeit verfolgt das Ziel zu untersuchen, welche Befugnisse dem OLAF bei Kontrollen in der Republik Irland zustehen und welche Verfahrensrechte zu beachten sind. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die zahlreichen Kollisionsmöglichkeiten von Europarecht und irischem Recht gelegt.

Im ersten Teil wird zunächst eine kurze Einführung in das irische Rechtssystem gegeben, bei der alle für das Verständnis notwendigen Grundprinzipien und Rechtsbegriffe erläutert und die Besonderheiten gegenüber den übrigen kontinentalen Rechtsordnungen beschrieben werden.

Im zweiten Teil wird dargestellt, was unter dem Begriff der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu verstehen ist und welche Schutzmechanismen bestehen. Wie der Begriff der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu verstehen ist, welche Einnahmen und Ausgaben erfasst werden und durch welche verwaltungs- und strafrechtlichen Instrumente auf nationaler und europäischer Ebene sie geschützt werden, wurde bereits in zahlreichen grundlegenden Arbeiten umfassend untersucht. In dieser Arbeit werden diese Problemfelder daher nur noch in der gebotenen Kürze dargestellt. Vertiefungen erfolgen jedoch in zweierlei Hinsicht: Erstens wird die im englischsprachigen Raum zu diesen Themenkomplexen ergangene Literatur umfassend eingearbeitet, da diese bisher nur vereinzelt berücksichtigt wurde. Zweitens werden die einzelnen Punkte von Anfang an aus der irischen Perspektive und nicht wie bisher aus der rein europäischen Perspektive betrachtet. Die sich daraus ergebenden Unterschiede sind im Ergebnis natürlich nicht grundlegender Art, jedoch ergibt sich dadurch in einzelnen Bereichen eine andere Schwerpunktbildung.

2 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8/98, ABIEG Nr. C 230 vom 22.07.1998, S. 1 (12); zusammenfassend B. Tupman, *Journal of Financial Crime* 2000, 32 (33 f.). Dieses Problem betont auch das OLAF selbst, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten, S. 40.

Im dritten Teil der Arbeit, dem Hauptteil, wird umfassend der rechtliche Rahmen für OLAF-Kontrollen untersucht, der sich aus dem Zusammenspiel von Gemeinschaftsrechts und irischem Recht ergibt. In diesem Kapitel wird untersucht, welche Vorschriften zu beachten sind, wenn das OLAF Kontrollen in Irland durchführt. Von Interesse ist die Klärung der gemeinschaftlichen und irischen Rechtsquellen und die Bestimmung der Rechtsnatur der Kontrollen. Besondere Bedeutung kommt der Analyse der allgemeinen Voraussetzungen für die Durchführung einer Kontrolle, der im Einzelnen zustehenden Kontrollbefugnisse und der bei der Durchführung der Kontrollen zu beachtenden Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer zu. Zudem können allgemeine Verfahrensgrundsätze (wie z.B. Verhältnismäßigkeit und Ermessen), die Pflicht zum Schutz von Informationen und einzelne Grundrechte Auswirkungen auf die Durchführung der Kontrollen haben.

Im vierten und fünften Teil wird die Beweisverwertbarkeit des Untersuchungsberichtes und die Bestrafung nicht-kooperativen Verhaltens analysiert. Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung werden im sechsten Teil der Arbeit zusammengefasst. Außerdem sind die wichtigsten Rechtsnormen – soweit erforderlich mit deutscher Übersetzung – im Anhang angefügt.

1. Teil: Einführung in das irische Rechtssystem

A. Rechtsquellen

Das irische Rechtssystem³ basiert auf fünf Rechtsquellen: der Verfassung, dem Common Law, der primären und delegierten Gesetzgebung, den Verwaltungsvorschriften und dem Europarecht.

I. Die Verfassung

Das irische Volk hat sich 1937 in einem Referendum eine Verfassung (der Titel in irischer Sprache lautet *Bunreacht na hÉireann*) gegeben.⁴ Sie normiert wichtige Verfassungsprinzipien und garantiert grundlegende Menschenrechte. In ihrem Wortlaut und dem Inhalt orientiert sie sich an der Verfassung des *Irish Free State* von 1922, die im Rahmen des anglo-irischen Vertrages im Dezember 1921 abgefasst wurde.⁵ Der Erlass einer geschriebenen Verfassung markiert den wichtigsten Bruch mit der britischen Tradition.⁶

Die Verfassung steht an der ersten Stelle der Normenhierarchie. Eine Vorschrift des Common Law oder eine gesetzliche Norm, die gegen die Verfassung verstößt, ist ungültig und kann keine rechtliche Wirkung entfalten (Art. 15.4.2 der Verfassung).

II. Common Law

Während z.B. in Deutschland Gerichte die vorhandenen Gesetze auf den jeweiligen Streitfall bezogen interpretieren, basiert die irische Rechtsordnung grundsätzlich auf dem Fallrecht der oberen Gerichtsinstanzen. Sie gehört deshalb zur Familie des Common Law, das sich zunächst in England nach der Eroberung durch die Normannen im Jahr

3 Zur Einführung in das irische Rechtssystem vgl. Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*; Doolan, *Principles of Irish Law*; Grimes/Horgan, *Introduction to Law in the Republic of Ireland*.

4 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 6.

5 Morgan, *Constitutional Law of Ireland*, S. 12; dazu ausführlich Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 545 ff.

6 Zur unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Entwicklung von Irland und Großbritannien nach 1922 vgl. Chubb, *Irish Studies* 5, 21 ff.

1066 herausgebildet hat. Durch die anschließende Eroberung Irlands verbreitet sich das Common-Law-System auch dort.⁷ Das Common Law zeichnet sich dadurch aus, dass abhängig von den vor Gericht gebrachten Streitigkeiten das Recht auf aktuelle und nicht auf vorweggenommene Probleme eine Antwort zu geben versucht. Die Rechtsquelle des Common Law stellt das ursprüngliche Herzstück der irischen Rechtsordnung dar. In vielen Rechtsgebieten ist es auch heute noch die einzige Rechtsquelle,⁸ wenngleich auch in Irland mehr und mehr dazu übergegangen wird, durch den Erlass von Gesetzen einen rechtlichen Rahmen zu schaffen.

Das Common Law besteht aus zahlreichen Gerichtsentscheidungen der vergangenen Jahrhunderte, die bindend sind für spätere ähnliche Entscheidungen, sofern das Präzedenz-Kriterium erfüllt wird. Dieses geht davon aus, dass sich eine Entscheidung grundsätzlich an einer vorangegangenen zu orientieren hat (*Stare-Decisis*-Doktrin).⁹ Es besagt jedoch nicht, dass ein Gericht jeder vorhergehenden Entscheidung folgen muss. Vielmehr ist zwischen der sog. *binding authority* und der sog. *persuasive authority* zu differenzieren.

Ein Gericht muss nur einer *binding authority* (einem bindenden Präzedenzfall) folgen, bei einer *persuasive authority* (einem nicht bindenden Präzedenzfall) steht es dagegen in seinem Ermessen, ob es der vorhergehenden Entscheidung folgt oder ob es eine abweichende Entscheidung trifft.¹⁰

Bindende Präzedenzfälle sind die Entscheidungen derjenigen Gerichte, die in der Hierarchie über demjenigen Gericht stehen, das die Entscheidung zu treffen hat. Demnach ist der High Court an die Entscheidungen des Supreme Court und der Circuit Court an die Entscheidungen von High Court und Supreme Court gebunden.¹¹ Grundsätzlich gilt diese Bindungswirkung auch für diejenigen Gerichte, die im Gerichtssystem auf der gleichen Stufe

7 Doolan, Principles of Irish Law, S. 3. Zur Geschichte des irischen Rechts vgl. Osborough, Studies in Irish Legal History.

8 Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass insbesondere im Bereich der Verfahrensrechte das Common Law die entscheidende Rechtsquelle ist; siehe 3. Teil, F. III. 1. d), S. 143.

9 Bernstorff, Einführung in das englische Recht, S. 9; ausführlich zum Präzedenz-Prinzip Cross/Harris, Precedent in English Law; Goldstein, Precedent in Law; Fikentscher, ZfRV 1980, 161 ff.

10 Byrne/McCutcheon, The Irish Legal System, S. 321.

11 Ausführlich zum Gerichtssystem siehe 1. Teil, B., S. 12.

stehen. In einigen Ausnahmefällen lehnen jedoch Gerichte eine Verpflichtung zur Beachtung einer zuvor selbst getroffenen Entscheidung ab, sofern es zwingende Gründe gibt.¹² Im Umkehrschluss dieser Grundregeln gilt, dass eine Entscheidung eines Gerichts, das im Gerichtssystem unterhalb desjenigen Gerichts steht, das die Entscheidung zu treffen hat, keine Bindungswirkung entfalten kann. Zudem haben die Entscheidungen von Gerichten in anderen Common-Law-Ländern keine bindende Kraft.¹³

Wenn es sich um einen bindenden Präzedenzfall handelt, ist jedoch nicht alles, was das Gericht gesagt hat, bindend. Der Teil des Urteils, der eine Bindungswirkung entfaltet, wird als *ratio decidendi* bezeichnet. Leicht verallgemeinernd kann man die *ratio decidendi* als den Entscheidungsgrund bezeichnen, also die Nennung der Rechtsprinzipien, die im vorliegenden Fall Anwendung gefunden haben.¹⁴ Der restliche – nicht bindenden Teil – des Urteils wird als *obiter dictum* bezeichnet. In Abgrenzung zur *ratio decidendi* behandelt dieser Abschnitt des Urteils die Ausführungen des Richters, die auf denjenigen Tatsachen beruhen, die im Fall weder entscheidungserheblich noch wesentlich waren, oder die keiner Entscheidung bedurften.¹⁵ Es steht auch hier wiederum im Ermessen der nachfolgenden Gerichte, ob sie diesen nicht tragenden Entscheidungsgründen folgen wollen.¹⁶

III. Gesetzgebung

Die Gesetzgebung wird üblicherweise in primäre Gesetzgebung (*primary legislation*) und delegierte Gesetzgebung (*delegated legislation*) unterteilt. Dies entspricht der aus Deutschland bekannten Einteilung in parlamentarische und nichtparlamentarische Gesetzgebung.

12 The State (Quinn) v. Ryan [1965] IR 110; Attorney General v. Ryan's Car Hire Ltd. [1965] IR 642.

13 Irish Shell Ltd. v. Elm Motors Ltd. [1984] IR 200 (225); M McC v. J McC [1994] 1 IR 293 (303).

14 Byrne/McCutcheon, The Irish Legal System, S. 354 ff.; Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 439.

15 Byrne/McCutcheon, The Irish Legal System, S. 366 ff.; Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 365.

16 McDaid v. Judge Sheehy [1991] ILRM 250.

1. Primäre Gesetzgebung

Der Bereich der primären Gesetzgebung umfasst alle Gesetze, die die *Oireachtas* (das irische Parlament) erlassen hat. Solche Gesetze, die auch als *statutes* bezeichnet werden, können auch Regeln des Common Law abändern.¹⁷

Die Gesetze müssen von beiden Häusern der *Oireachtas* – *Dáil Eireann* und *Seanad Eireann* – verabschiedet (Art. 20.3 der Verfassung) und vom Präsidenten gegengezeichnet werden (Art. 25.4.1 der Verfassung). Das Verhältnis zwischen beiden Häusern wird durch die Verfassung geregelt: Wird ein Gesetzesentwurf von der *Seanad* abgelehnt, kann die *Dáil*, die vom Volk gewählte Vertretung, gemäß Art. 23.1.1 der Verfassung innerhalb von 180 Tagen eine Resolution erlassen, die fingiert, dass der Gesetzesvorschlag von beiden Häusern verabschiedet wurde. Die *Seanad* besteht aus 60 Mitgliedern, von denen 11 ernannt und 49 gewählt werden (Art. 18.1 der Verfassung).

Bis zur Gegenzeichnung durch den Präsidenten wird der Gesetzesvorschlag als *Bill* bezeichnet, ab diesem Zeitpunkt – also ab dem Inkrafttreten – handelt es sich gemäß Art. 25.4.2 der Verfassung um einen *Act*.

2. Delegierte Gesetzgebung

Grundsätzlich hat gemäß Art. 15.2.1 der Verfassung allein die *Oireachtas* die Befugnis inne, Gesetze zu erlassen. Gleichwohl haben die Gerichte dem Parlament ausnahmsweise gestattet, die Befugnis zum Erlass rechtsverbindlicher Normen unter bestimmten Voraussetzungen zu delegieren.¹⁸ Unter diese sog. delegierte Gesetzgebung (*delegated legislation*)¹⁹ fallen diejenigen Gesetze, die von einer Person oder einem Organ erlassen werden, der oder dem das Parlament seine legislative Funktion für einen genau eingegrenzten Bereich übertragen hat.²⁰ Es kann sich um einen Minister, eine lokale Behörde, eine Berufskörperschaft²¹ oder eine Expertengruppe²² handeln.²³

17 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 6.

18 Grundlegend war die Entscheidung *Pigs Marketing Board v. Donnelly* [1939] IR 413; vgl. dazu Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 453.

19 Wird teilweise auch als *secondary* oder *subordinate legislation* bezeichnet.

20 Murdoch, *A Dictionary of Irish Law*, S. 153.

21 Z.B. die Anwaltskammer (*Law Society*), *Solicitors Act* 1954.

Die erlassenen Normen werden als *statutory instruments*²⁴ bezeichnet. Unter diesen Begriff fallen gemäß s. 1 (1) Statutory Instruments Act 1947 *orders, regulations, rules, schemes* und *bye-laws*. Eine order bezieht sich auf die Ausübung von hoheitlichen Befugnissen im Einzelfall bezogen auf eine bestimmte Person oder Situation;²⁵ darunter fallen z.B. ein Beschluss, dass ein Gesetz in Kraft tritt, oder ein Enteignungsbeschluss. Regulations und rules sind dagegen abstrakt-genereller Art. Bei rules handelt es sich in der Regel um Verfahrensvorschriften für Gerichte²⁶, Tribunale oder andere gesetzliche Organe. Regulations haben eher materiellen Inhalt.²⁷ Schemes zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass sie Gebühren oder Kosten festlegen.²⁸ Und bye-laws haben zwar auch einen legislativen Charakter, jedoch sind sie – im Gegensatz zu den regulations – in ihrem Anwendungsbereich eingeschränkt.²⁹ Sie werden typischerweise von lokalen Behörden als autonome Satzungen erlassen und betreffen ihren eigenen Zuständigkeitsbereich.

Die Delegation der Gesetzgebungskompetenz bedarf einer wirksamen Ermächtigung in einem Gesetz der primären Gesetzgebung, wobei diese Delegation an Art. 15.2.1 der Verfassung zu messen ist. Nach den von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundsätzen muss daher das delegierende Gesetz Aufschluss über die Grundprinzipien (*principles*) und Leitli-

22 Z.B. dürfen die *Joint Labour Committees* gemäß dem Industrial Relations Act 1946 das Minimum für Gehälter in bestimmten Industriezweigen festlegen.

23 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 449; Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 22.

24 Eine inhaltsgleiche Übersetzung des Begriffs ist nicht möglich. Teilweise wird er mit dem Wort „Rechtsverordnung“ übersetzt. Diese Übersetzung ist jedoch verwirrend, da die Verordnungen (englisch: *regulations*) nur eine Untergruppe der *statutory instruments* sind.

25 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 450.

26 Z.B. *Rules of the Superior Courts* 1986, SI 15/1986.

27 Morgan, *Constitutional Law of Ireland*, S. 109. Bereits in diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass eine der wichtigsten gesetzlichen Grundlagen, auf der diese Arbeit basiert, die *European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations*, Statutory Instrument Nr. 168 von 1998 ist.

28 Z.B. die *Telecommunications Scheme* 1994, SI 177/1994; basierend auf *Postal and Telecommunications Services Act* 1983, s. 90 (2).

29 Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 33.

nien (*policies*) geben.³⁰ Werden diese an ein sub-legislatives Organ übertragen, dann ist die Delegation unzulässig.³¹

IV. Verwaltungsvorschriften

In den vergangenen Jahren lässt sich der Trend der öffentlichen Verwaltung in Irland erkennen, Regeln aufzustellen, die weder zu dem Bereich der primären noch der delegierten Gesetzgebung zu zählen sind. Die verwendete Terminologie ist uneinheitlich: *Circular*, *Charter of Rights*, *Code of Practice*, *Statement of Practice* oder *Guidance Notes and Instructions*. Allgemein werden diese Regeln unter dem Oberbegriff Verwaltungsvorschriften (*administrative rules*) zusammengefasst.³²

Verwaltungsvorschriften regeln oftmals einzelne Teilbereiche des für die Behörde relevanten Verwaltungsrechts und sollen so die Qualität und die Bürgerfreundlichkeit der Behörde verbessern. Sie dienen teilweise als Interpretationshilfe für gesetzlich niedergelegte Befugnisnormen, teilweise regeln sie vom Gesetzgeber nicht normierte Verfahrensrechte. Verwaltungsvorschriften werden von der öffentlichen Verwaltung in der Regel dann erlassen, wenn ihr per Gesetz Ermessensbefugnisse übertragen wurden und sie klarstellen will, wie sie von ihrem Ermessen Gebrauch machen will.³³ Auf ein formelles oder materielles Gesetz zu verzichten, hat meist politische Gründe, oder resultiert aus dem Zeitaufwand für ein parlamentarisches Verfahren.

Es handelt sich nicht um rechtlich verbindliche Regeln, da eine solche Charakterisierung dem Prinzip des Common Law und Art. 15.2.1 der Verfassung widersprechen würde.³⁴ Aus diesem Grund können Verwaltungsvorschriften weder materielles noch reines Verfahrensrecht ändern.³⁵

30 McDaid v. Sheehy [1991] 1 IR 1 (9); Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 449.

31 Cityview Press Ltd. v. An Comhairle Oiliúna [1980] IR 381 (399).

32 Die juristische Auseinandersetzung mit solchen sub-legislativen Regeln in Literatur und Rechtsprechung ist keinesfalls abgeschlossen. Vgl. aus der Literatur Ganz, *Quasi-Legislation*; Hogan, *The Legal Status of Administrative Rules and Circulars*, *Ir Jur* 1987, 194; Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 414; Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 41 ff.; Wade/Forsyth, *Administrative Law*, S. 869 ff.

33 Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 42.

34 Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 48.

35 Carberry v. Yates [1935] 69 ILTR 86; Donohue v. Dillon [1988] ILRM 654; Hogan, *The Legal Status of Administrative Rules and Circulars*, *Ir Jur* 1987, 194 (200).

Eine indirekte rechtliche Wirkung der Verwaltungsvorschriften ist aber unter zwei Gesichtspunkten denkbar:³⁶

- Es werden die Grundsätze des Handelns derart präzise festgelegt, dass die Nichteinhaltung dieser Grundsätze einen Ermessensfehler nahe legt.
- Jemand hat – insbesondere aufgrund der langjährigen Beachtung der Vorschriften durch die Behörde – vernünftigerweise auf die Einhaltung der Vorschriften vertrauen dürfen (*legitimate expectations*).³⁷ Die Verwaltungsbehörde ist verpflichtet, diesen Erwartungen Rechnung zu tragen, es sei denn, eine solche Verpflichtung würde gegen die eigenen gesetzlichen Pflichten verstoßen.³⁸

V. Europarecht

Im Jahre 1973 trat Irland im Rahmen der sog. Norderweiterung gemeinsam mit Großbritannien und Dänemark den Europäischen Gemeinschaften bei.³⁹ Dazu bedurfte es einer Änderung der irischen Verfassung, insbesondere von Art. 29.⁴⁰ Nach der Ansicht des Supreme Court gestattet die in Art. 29 der Verfassung enthaltene Befugnis nicht nur den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, sondern umfasst auch die Veränderungen der Verträge in den Folgejahren, solange die wesentlichen Ziele und Zwecke der Gemeinschaften nicht verändert werden.⁴¹ Zudem klärt Art. 29 der Verfassung, dass das Gemeinschaftsrecht in der Normenhierarchie über dem nationalen Recht, inklusive dem Verfassungsrecht, steht.⁴²

36 Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 497.

37 Latchford v. Minister for Industry and Commerce [1950] IR 33 (40 f.); Staunton v. St. Lawrence's Hospital, unreported, High Court, 21.02.1986; Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 497 und S. 858 ff. (insbesondere S. 890 ff.). Zu diesem Aspekt vgl. auch Dolan, ITR 1998, 524 (526).

38 R. v. Home Secretary, ex p. Ruddock [1987] 2 All ER 518.

39 Aus der irischen Literatur vgl. Hogan/Whelan, Ireland and the European Union; McMahon/Murphy, European Community Law in Ireland.

40 Zu Art. 29 der Verfassung siehe ausführlich Kelly, The Irish Constitution, S. 282 ff.

41 Crotty v. An Taoiseach [1987] IR 713.

42 Doyle v. An Taoiseach [1986] ILRM 693. Zur Geltung des Gemeinschaftsrechts in Irland siehe auch Hogan, IJEL 1994, 190 ff.; ders., The Law Librarian 1999, 26 ff.; Lang, in: Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln, Die Erweiterung der europäischen Gemeinschaften, S. 47 ff.; Lucey, in: Battis, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, S. 213 ff.; McMahon, Irish

Die Verfassungsänderung wurde durch die Verabschiedung des European Communities Act 1972 ergänzt. Von Bedeutung ist insbesondere s. 3 European Communities Act 1972, wonach ein Minister ermächtigt wird, statutory instruments zu erlassen, um die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaften in nationales Recht umzusetzen. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift wurde teilweise bezweifelt, weil dadurch ein Minister ermächtigt wird, durch statutory instruments ein Gesetz der primären Gesetzgebung zu ändern. Entgegen dieser Kritik hat jedoch der Supreme Court im Jahr 1993 in der Entscheidung *Meagher v. Minister for Agriculture and Food*⁴³ s. 3 European Communities Act 1972 für verfassungsgemäß erklärt.⁴⁴

B. Gerichtssystem

Art. 34.1 der Verfassung bestimmt, dass die Rechtsprechung in gesetzlich begründeten Gerichtshöfen ausgeübt wird. Die Gesetze im Sinne dieser Vorschrift sind insbesondere der Courts (Establishment and Constitution) Act 1961 und der Courts (Supplement Provisions) Act 1961, die beide auf den Courts of Justice Act 1924 zurückgehen.⁴⁵ Danach unterscheidet man in Irland zwischen den folgenden Gerichten⁴⁶: District Court, Circuit Court, High Court und Supreme Court.⁴⁷

Studies 3, 57 ff.; Phelan/Whelan, in: Schwarze, Jürgen, International Federation for European Law (FIDE) Bd. 1, S. 292 ff.

43 [1994] 1 IR 329.

44 Zu der Entscheidung vgl. Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 685 ff.; Carney, *ILT* 1995, 187 ff.; Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 15 ff.; Murphy, *Ir Jur* 1996, 22 ff.

45 Vgl. Delany, *The Courts Acts 1924-1991*. Weitergehende Regeln bezüglich des Verfahrens sind in verschiedenen statutory instruments enthalten; so ist z.B. das Verfahren vor dem High Court und dem Supreme Court in den *Rules of the Superior Courts* 1986, SI 15/1986, das Verfahren vor den Circuit Courts in den *Rules of the Circuit Court* 1950, SI 179/1950, und das Verfahren vor dem District Courts in den *District Rules* 1948, SI 431/1948, geregelt. Zum Gerichtsverfahren vgl. im Einzelnen Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 185 ff.

46 Zum Gerichtssystem in Irland vgl. insbesondere Giblin, *ITR* 1993, 650 und Department of Justice, Equality and Law Reform, *Irish Judicial System*.

47 Der Court of Criminal Appeal wurde durch s. 4 des Courts and Court Officers Act 1995 abgeschafft. Seine Aufgaben hat der Supreme Court übernommen.

Der Circuit Court und der District Court finden keine gesonderte Erwähnung in der irischen Verfassung. Art. 34.3.4 stellt lediglich klar, dass es „erstinstanzliche Gerichte örtlicher und beschränkter Gerichtsbarkeit“ gibt. In Abgrenzung zu Art. 34.3.1 lässt sich daran nur erkennen, dass diese Gerichte nicht mit einer vollen originären Rechtsprechung und der Befugnis zur Entscheidung aller zivil- oder strafrechtlichen Rechts- oder Tatfragen ausgestattet sind. Die Einzelheiten ihrer Kompetenzen ergeben sich dagegen aus einfachgesetzlichen Normen.⁴⁸

Der High Court ist mit voller originärer Rechtsprechung und der Befugnis zu Entscheidung aller zivil- oder strafrechtlichen Rechts- oder Tatfragen ausgestattet (Art. 34.3.1 der Verfassung).⁴⁹ Diese Befugnis umfasst auch das Recht, ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären.⁵⁰ Daneben fungiert der High Court als Berufungs- und Revisionsinstanz für die Urteile des District und Circuit Courts.⁵¹

Der Supreme Court ist das Gericht letzter Instanz (Art. 34.4.1 der Verfassung). Er ist die Berufungsinstanz für sämtliche Entscheidungen des High Court sowie für die Entscheidungen anderer Gerichtshöfe (Art. 34.4.3 der Verfassung). Daneben kann der Präsident jede Gesetzesvorlage an den Supreme Court zur Entscheidung darüber verweisen, ob eine solche Gesetzesvorlage zur Verfassung im Widerspruch steht (Art. 26.1.1 der Verfassung).

48 Insbesondere dem Courts (Establishment and Constitution) Act 1961. Der District Court ist gemäß s. 4 des Courts Act 1991 in zivilrechtlicher Sicht nur für die Geltendmachung von Ansprüchen bis IR£ 5.000 (entspricht € 6.350) zuständig, in strafrechtlicher Sicht gemäß s. 77 des Courts of Justice Act 1924 nur für die Verurteilung wegen geringer Vergehen (*minor* oder *summary offences*) i.S.v. Art. 38.2 der Verfassung. Geringere Vergehen zeichnen sich dadurch aus, dass die maximale Gefängnisstrafe 12 Monate beträgt, die maximale Geldstrafe IR£ 1.500 (entspricht € 1.905); vgl. Melling v. Ó Mathghabhna [1962] IR 1; Conroy v. Attorney General [1965] IR 411. Die zivilrechtliche Zuständigkeit des Circuit Court beginnt gemäß s. 2 des Courts Act 1991 bei IR£ 5.000 (ca. € 6.350) und endet bei IR£ 30.000 (ca. € 38.100). Die Richter des Circuit Court können zudem wegen eines schweren Vergehens (*indictable offences*) verurteilen. Einige gesondert aufgeführte Tatbestände fallen jedoch in den Zuständigkeitsbereich des Special Criminal Court, andere – besonders schwere Vergehen – in den Zuständigkeitsbereich des High Court; Aufzählung bei Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 178 ff.

49 Der High Court ist erstinstanzlich zuständig für zivilrechtliche Ansprüche ab IR£ 30.000 (ca. € 38.100).

50 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 91.

51 Department of Justice, Equality and Law Reform, *Irish Judicial System*, S. 13.

Eine – wie in den kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen übliche – gesonderte Verwaltungsgerichtsbarkeit existiert daneben nicht.⁵²

C. Einteilung in Rechtsgebiete

Alle Rechtsquellen zusammengefasst ergeben sich folgende Unterteilungen der Rechtsgebiete im irischen Rechtssystem:

Zunächst bietet sich eine Differenzierung in materielles Recht (*substantive law*) und Verfahrensrecht (*procedural* oder *adjectival law*) an. Das materielle Recht zeichnet sich dadurch aus, dass es Rechte zuordnet oder Pflichten und Verbindlichkeiten auferlegt.⁵³ Das Verfahrensrecht dagegen regelt das Zivil- und das Strafverfahren sowie das Beweisführungsrecht.⁵⁴

Das materielle Recht wiederum lässt sich in das öffentliche Recht und das Zivilrecht aufteilen. Das öffentliche Recht regelt die Beziehung zwischen dem Staat und einem Individuum.⁵⁵ Zum öffentlichen Recht gehört das Verfassungsrecht (*constitutional law*), das Verwaltungsrecht (*administrative law*) und das Strafrecht (*criminal law*). Das Zivilrecht behandelt hingegen die Beziehung zwischen zwei Individuen, ohne dass ein öffentliches Interesse besteht.⁵⁶ Man kann einerseits zwischen dem Vertragsrecht (*contract law*), dem Recht der unerlaubten Handlungen (*law of tort*)⁵⁷ und dem Eigentums- und Vermögensrecht (*property law*) differenzieren.

Da die vorliegende Arbeit im Wesentlichen das Verwaltungsrecht betrifft, werden an dieser Stelle lediglich zu diesem Rechtsgebiet ergänzende Anmerkungen gemacht.⁵⁸ In Irland gibt es weder eine besondere Verwal-

52 Zur historischen Begründung siehe 1. Teil, C., S. 14.

53 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 12.

54 Murdoch, *A Dictionary of Irish Law*, S. 10.

55 Murdoch, *A Dictionary of Irish Law*, S. 428.

56 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 13.

57 Bei Tort handelt es sich jedoch nicht um „unerlaubte Handlungen“ i.S.d. BGB. Klagen wegen eines Tort sind nämlich nicht ausschließlich auf einen Schadensersatzanspruch gerichtet, sondern sie umfassen auch diejenigen Rechtsbehelfe, die im deutschen Recht als Herausgabe-, Unterlassungs- oder Schadensersatzansprüche des Eigentümers bekannt sind (Bernstorff, *Einführung in das englische Recht*, S. 97 noch prüfen). Zu Tort in Irland vgl. McMahon/Binchy, *Irish Law of Torts*.

58 Zum Verwaltungsrecht in Irland vgl. Barrington, *The Irish Administrative System*; Morgan/Hogan, *Administrative Law*; Stout, *Administrative Law in Ireland*. Zum Verwaltungsrecht in England vgl. Wade/Forsyth, *Administrative Law*. Als Einleitung

tungsgerichtsbarkeit noch ein separates, vom Privatrecht unabhängiges System von verwaltungsrechtlichen Regeln und Rechtsbehelfen. Das Verwaltungsrecht ist daher erst in der jüngeren Vergangenheit als eigenes Rechtsgebiet anerkannt worden. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe:

Der erste Grund ist historischer Art und gilt für Großbritannien und Irland gleichermaßen. Der Sieg des Parlaments im britischen Bürgerkrieg im 17. Jahrhundert führte zur Abschaffung eines zentralen Verwaltungsorgans, das sich um den Kronrat (*Privy Council*) herum gebildet hatte. Diese Lücke wurde im Schnellverfahren durch neue Organe gefüllt. Aufgrund dieser geschichtlichen Entwicklung kam es zu den aus kontinentaleuropäischer Sichtweise unüblichen Eigenheiten, dass es keine gesonderten Verwaltungsgerichte gibt und das Verwaltungsrecht als Untergruppe des Zivilrechts angesehen wird.⁵⁹

Der zweite Grund liegt in dem starken ideologischen Einfluss der Lehre Diceys. Er vertrat die Ansicht, dass für Minister und andere staatliche Organe dasselbe Recht gilt und dieselben Gerichte zuständig sind wie für Privatpersonen.⁶⁰

vgl. insbesondere Hogan/Schuster, in: Schwarze, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 437 ff.; Rengeling, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 166 ff. (zu Irland) und S. 149 ff. (zu England); Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 163 ff. (zu Irland) und S. 133 ff. (zu England). Zur Geschichte des Verwaltungsrechts in Irland vgl. Casey, in: Heyen, Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Europa, S. 89 ff.

59 Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 2.

60 Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 3.

2. Teil: Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

A. Begriff der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

Zur Klärung, wie der Begriff der finanziellen Interessen⁶¹ aus irischer Sichtweise⁶² zu verstehen ist, ist eine Unterteilung in die Einnahmen- und Ausgabenseite notwendig.

61 Zum Begriff der finanziellen Interessen vgl. aus der deutschsprachigen Literatur Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, Art. 280 EG Rdnr. 1 ff.; Fugmann/Theato, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. III (Stand der Bearbeitung: 1996) Rdnr. 1 ff.; Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäische Union, S. 56 ff.; Griese, EuR 1998, 462 ff.; Häde, EuZW 1993, 401 ff.; Kaese, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union; Magiera, in: GS Grabitz, S. 409 ff.; Messal, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 38 ff.; Strasser, Die Finanzen Europas, S. 88 ff.; Wolffgang/Ulrich EuR, 1998, 616 ff.; Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 9 ff., und die in den folgenden Fußnoten angegebenen Literaturhinweise. Zum Schutz der finanziellen Interessen vgl. aus der deutschsprachigen Literatur Allkemper, RIW 1992, 121 ff.; Chavaki, ZEuS 1999, 431 ff.; Fugmann/Theato, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. III (Stand der Bearbeitung: 1996) Rdnr. 80b ff.; Fischler, ÖJZ 1997, 521 ff.; Magiera, in: Grabitz/Hilf, Art. 209a EGV (Stand der Bearbeitung: 1994) Rdnr. 6 ff.; Graf, Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft; Haizmann/Hehn, DVP 1998, 200 ff.; Heine, WiVerw 1996, 149 ff.; Magiera, in: FS Friauf, S. 13 ff.; Mögele, EWS 1998, 1 ff.; Moor, in: Sieber, Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, S. 29 ff.; Schrömbges, in: Rüsken, Zollrecht (Stand der Bearbeitung: 1999) G Rdnr. 177 ff., und die in den folgenden Fußnoten angegebenen Literaturhinweise.

62 Zum Begriff der finanziellen Interessen vgl. aus der irischen Literatur Government of Ireland, Public Financial Procedures, B5 1 ff.; McMahon/Murphy, European Community Law in Ireland, S. 87 ff., insbesondere S. 102 ff. Aus der sonstigen englischsprachigen Literatur Laffan, The Finances of the European Union, S. 36 ff. (94 ff.); Mennens, in: Delmas-Marty, What Kind of Criminal Policy for Europe?, S. 127 (128 ff.); Vervaele, Fraud against the Community, S. 27 ff.; White, Protection of the Financial Interests of the European Communities, S. 47 ff.

I. Einnahmenseite

Welche Einnahmen den Gemeinschaften zur Finanzierung ihres Haushaltes zugewiesen werden, klärt der jeweils aktuelle Eigenmittelbeschluss des Rates. In Irland existieren keine speziellen Vorschriften, die den jeweils gültigen Eigenmittelbeschluss umsetzen. Daher soll für die Transferleistungen Irlands an die Europäischen Gemeinschaften nach der nicht unumstrittenen Ansicht der irischen Regierung die European Communities (State Financial Transactions) Regulations, SI 329/1972⁶³ Anwendung finden.⁶⁴

Nach dem derzeit gültigen Eigenmittelbeschluss des Rates 2000/597/EG, Euratom vom 29.09.2000⁶⁵ setzt sich der Beitrag Irlands, der insgesamt pro Jahr ca. eine Billion Euro beträgt,⁶⁶ wie folgt zusammen:

Erster Bestandteil sind die Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- und Ausgleichsbeträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben auf den Warenverkehr mit Drittländern, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind (Art. 2 Abs. 1 lit. a Beschluss 2000/597/EG, Euratom⁶⁷). Ziel dieser Abgaben ist es, billigere Agrarimporte auf das innergemeinschaftliche Niveau zu heben und auf diese Weise die EU-Landwirte zu schützen.⁶⁸ Seit dem Agrarabkommen der Uruguay-Runde sind die Abschöpfungen verboten, sodass die Gemeinschaft nunmehr verpflichtet ist, diese in feste Zölle umzuwandeln (sog. Agrarzölle).⁶⁹ Dieser Eigenmittelbereich macht 2 % der gesamten Gemeinschaftseinnahme aus.⁷⁰ In Irland ist das Office of the

63 Zuletzt geändert durch European Communities (State Financial Transactions) (Amendment) Regulations, SI 30/1999.

64 Zweifel an der Anwendbarkeit dieser Verordnung sind insbesondere hinsichtlich der Mehrwertsteuereigenmittel angebracht. Eine ausführliche Schilderung dieser Problematik findet sich bei McMahon/Murphy, European Community Law in Ireland, S. 103 f.

65 ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

66 So der Betrag für das Jahr 1999, Quelle: „EU spending fails to satisfy auditors' court“, Irish Times vom 15.11.2000.

67 ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

68 Häde, EuZW 1993, 401.

69 Wolfgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (619).

70 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

Revenue Commissioners (das irische Finanzamt)⁷¹, Abteilung Customs and Excise, verantwortlich für die Einziehung der Agrar- und Zuckerabgaben, wie s. 29 Finance Act 1978 ausdrücklich klarstellt.

Eine weitere Einnahmequelle sind die Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs, die anderen Zölle auf den Warenverkehr mit Drittländern sowie Zölle auf die unter den EGKS-Vertrag fallenden Erzeugnisse (Art. 2 Abs. 1 lit. b Beschluss 2000/597/EG, Euratom⁷²). Die Zolleinnahmen machen 13 % an den gesamten Gemeinschaftseinnahmen aus.⁷³ Auch für den Zollsektor ist in Irland das Office of the Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise, verantwortlich.⁷⁴

Auf der Basis einer einheitlich festgelegten Bemessungsgrundlage⁷⁵ erhalten die Europäischen Gemeinschaften von allen Mitgliedstaaten einen prozentualen Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen als Eigenmittel (Art. 2 Abs. 1 lit. c S. 1 Beschluss 2000/597/EG, Euratom⁷⁶).⁷⁷ Irland ist ermächtigt, bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage bestimmte Gruppen von Umsätzen nicht zu berücksichtigen und die Grundlage bei bestimmten anderen Gruppen von Umsätzen anhand annähernder Schätzungen zu ermitteln.⁷⁸

71 Zu den Funktionen und der Struktur des Finanzamtes vgl. Revenue Commissioners, Guide to the Functions & Records of the Office. Allgemeine Informationen sind auf der Homepage des Finanzamtes unter <<http://www.revenue.ie/>> erhältlich.

72 ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

73 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

74 Als Einleitung zum Zollrecht in Irland vgl. Revenue Commissioners, Customs and Excise Import & Export Guide.

75 Zur Berechnung dieses Satzes vgl. Art. 2 Abs. 4 Beschluss 2000/597/EG, Euratom, ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

76 ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

77 Die für diese Zwecke heranzuziehende Bemessungsgrundlage darf 50 % des Bruttonationalprodukts eines jeden Mitgliedstaats nicht überschreiten (Art. 2 Abs. 1 lit. c S. 2 Beschluss 2000/597/EG, Euratom, ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.). Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 241 vom 31.07.1998, S. 58 ff.; ders., Sonderbericht Nr. 9/98 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Bereich der MwSt. im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 356 vom 20.11.1998, S. 1 ff.

78 Entscheidung 90/183/Euratom, EWG, ABIEG Nr. L 99 vom 19.04.1990, S. 35 ff.

Mit einer Quote von 36 % finanzieren die Mehrwertsteuereigenmittel einen Großteil des Gemeinschaftshaushalts.⁷⁹

Im Rahmen des Haushaltsverfahrens wird zudem festgelegt, welchen Satz ihres Bruttosozialproduktes die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft abführen müssen (Art. 2 Abs. 1 lit. d S. 1 Beschluss 2000/597/EG, Euratom⁸⁰).⁸¹ Die Bruttosozialprodukteigenmittel haben einen Anteil von 46 % am Gesamtvolumen des Gemeinschaftshaushalts.⁸²

In den Haushaltsplan der EU einzusetzende Eigenmittel sind ferner Einnahmen aus sonstigen, gemäß dem EG-Vertrag oder dem Euratom-Vertrag im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben (Art. 2 Abs. 2 Beschluss 2000/597/EG, Euratom⁸³). Darunter fallen z.B. ein etwaiger Überschuss aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr, Abgaben, Abzüge und Gebühren (z.B. Steuern und Abzüge auf Gehälter und Löhne der EU-Bediensteten) sowie Einnahmen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z.B. Erlöse aus Verkäufen, Vermietungen, Zinsen).⁸⁴ Die sonstigen Einnahmen fallen gegenüber den Eigenmitteln kaum ins Gewicht.⁸⁵

II. Ausgabenseite

Der Einnahmenseite stehen die Ausgaben gegenüber. Aus der Zuweisung einer Aufgabenkompetenz an die Gemeinschaft folgt eine entsprechende

79 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

80 ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

81 Zur Berechnung vgl. Art. 2 Abs. 7 Beschluss 2000/597/EG, Euratom, ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff. Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 17/2000 über die Überprüfung der Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 336 vom 27.11.2000, S. 1 ff.; ders., Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 241 vom 31.07.1998, S. 58 ff.

82 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

83 ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

84 Fugmann/Theato, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. III (Stand der Bearbeitung: 1996) Rdnr. 111; Häde, EuZW 1993, 401 (402).

85 Im Haushaltsjahr 2001 betrugen sie 1,7 %; Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

Ausgabebefugnis.⁸⁶ Es ist zwischen den Strukturfonds, den Ausgaben im Bereich der internen und externen Politik und den Verwaltungsausgaben zu unterscheiden.

1. Strukturfonds

Zwei bedeutsame Aufgabenkompetenzen der Gemeinschaft sind in Art. 158 EG (Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) und Art. 160 EG (Angleichung bei regionalen Ungleichgewichten) niedergelegt.⁸⁷ Die auf diesen beiden Zielvorgaben beruhenden unterschiedlichen Strukturfonds stellen die größten Ausgabefaktoren dar.⁸⁸

Wie die Verteilung der Gelder aus den Strukturfonds in Irland erfolgt, wird durch den *Community Support Framework* (CSF), einer Vereinbarung zwischen der irischen Regierung und der Europäischen Kommission, festgelegt.⁸⁹ Pro Jahr erhält Irland ca. 3 Billionen Euro.⁹⁰ Der CSF basiert auf der im *National Development Plan*⁹¹ entwickelten Strategie, wonach insbesondere der Ertragssektor (Industrie, Tourismus, Fischerei, Land- und

86 Messal, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, S. 28; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 51.

87 Vgl. Art. 1 VO (EG) Nr. 1260/1999, ABLEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

88 Zu den Strukturfonds vgl. allgemein Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABLEG Nr. C 347 vom 16.11.1998, S. 1 ff.; ders., Sonderbericht Nr. 16/98 über die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 1994-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABLEG Nr. C 347 vom 16.11.1998, S. 48 ff.

89 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 1.1. Aus der Literatur vgl. Europäische Kommission, Community Support Framework 1994-1999, Ireland; dies., The Structural Funds and the development of Ireland, 1994-1999; dies., Structural Actions 2000-2006, S. 1 ff.; Evans, The EU Structural Funds, S. 1 ff.; Irish Business Bureau, EU Structural Funds; Matthews, Managing the EU Structural Funds in Ireland; Office of the Comptroller and Auditor General, Regional Development Measures. Zu den Auswirkungen der AGENDA 2000 auf Irland vgl. Institute of European Affairs, AGENDA 2000 – Implications for Ireland. Zahlreiche Informationen sind auch auf einer zu den Strukturfonds von der Regierung eingerichteten Homepage unter <<http://www.csfinfo.com/>> erhältlich.

90 So der Betrag für das Jahr 1999; Quelle: „EU spending fails to satisfy auditors’ court“, Irish Times vom 15.11.2000.

91 Government of Ireland, National Development Plan 2000-2006.

Forstwirtschaft), die ökonomische Infrastruktur⁹² (Transport, Energie und Kommunikation) und die städtische und ländliche Entwicklung als Schwerpunkte der Förderung benannt werden.⁹³ Der CSF wird in neun unterschiedliche Programme unterteilt (u.a. Operational Programme Industry⁹⁴, Transport⁹⁵, Environment⁹⁶, Agriculture⁹⁷), die detailliert darlegen, wie die Gelder in dem entsprechenden Sektor zu verteilen sind.⁹⁸ Jedes Programm verfügt über ein *monitoring committee*, das zwei Mal pro Jahr überprüft, ob die vorgegebenen Ziele erreicht werden. Ergänzend kommen acht regionale *operational committees* hinzu, die die Auswirkungen der Strukturfonds auf regionaler Ebene überprüfen.

Durch den CSF wird zudem festgelegt, welche nationale irische Behörde für die Verwaltung der einzelnen Strukturfonds verantwortlich ist. Innerhalb dieser Behörden wird zwischen der *managing authority* und der *paying authority* unterschieden. Die *managing authority* überprüft, welche Vorhaben die Kriterien hinsichtlich der Förderungswürdigkeit erfüllen.⁹⁹ Die *paying authority* ist verantwortlich für die Verteilung der aus den Strukturfonds erhaltenen Gelder entsprechend den Anweisungen der *managing authority*.¹⁰⁰ Sie ist zudem für die Errichtung einer Kontrolleinheit zuständig.¹⁰¹

92 Dazu vgl. Government of Ireland, Economic Infrastructure Operational Programme, Ireland 1994-1999, Investments in Postal, Energy and Telecommunications Infrastructure.

93 Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Strukturfonds für Irland vgl. Honohan, EU Structural Funds in Ireland; Meldon, Structural Funds and the Environment – The Environmental Effects of the EC Structural Funds in Ireland.

94 Dazu vgl. Government of Ireland, Promoting Development and Structural Adjustment in Ireland under the Community Support Framework, Programme for Industrial Development.

95 Dazu vgl. Government of Ireland, Operational Programme for Transport, Ireland 1994-1999.

96 Dazu vgl. Department of the Environment, Operational Programme: Environmental Services, Ireland 1994-1999.

97 Dazu vgl. Government of Ireland, Operational Programme for Agriculture, Rural Development and Forestry, 1994-1999.

98 Zu den einzelnen Programmen in Irland vgl. Europäische Kommission, Ireland, Regional Development Programmes.

99 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 5.2.1.

100 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 5.2.1.

101 Zu den einzelnen Kontrolleinheiten in Irland siehe 2. Teil, C. I. 1. a), S. 32 ff.

Um eine bessere Transparenz der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu gewährleisten, wurden die Bestimmungen zu den einzelnen Strukturfonds in der VO Nr. 1260/1999¹⁰² zusammengefasst. Entsprechend den Vorgaben aus der VO Nr. 1260/1999 unterscheidet man zwischen dem *European Regional Development Fund* (ERDF), dem *European Social Fund* (ESF), dem *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* (EAGGF), dem *Financial Instruments for Fisheries Guidance* (FIFG), dem *Cohesionfund* und dem *PEACE-Programme*.

Aufgabe des ERDF¹⁰³ ist es gemäß Art. 160 EG, durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen.¹⁰⁴ In Irland ist das Department of Finance (Finanzministerium)¹⁰⁵ verantwortlich für den ERDF.¹⁰⁶ Die nationale gesetzliche Grundlage für Maßnahmen in Zusammenhang mit dem ERDF ist European Communities (State Financial Transactions) Regulations, SI 329/1972.¹⁰⁷

102 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff. Die VO (EWG) Nr. 2052/88 und die VO (EWG) Nr. 4253/88 werden dadurch aufgehoben. Daneben existieren eine Reihe von Durchführungsvorschriften: VO (EG) Nr. 1159/00 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds (ABIEG Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 30 ff.), VO (EG) Nr. 1685/00 (ABIEG Nr. L 193 vom 29.07.2000, S. 39 ff.) hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierten Operationen; VO (EG) Nr. 448/01 hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen, ABIEG Nr. L 64 vom 06.03.2001, S. 13 ff.; zu den Durchführungsvorschriften hinsichtlich der einzelnen Strukturfonds vgl. jeweils dort.

103 Die deutsche Bezeichnung lautet Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

104 Hinsichtlich des ERDF wird die VO Nr. 1260/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.) durch die VO Nr. 1783/99 (ABIEG Nr. L 213 vom 13.08.1999, S. 1 ff.) über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ergänzt.

105 Zu den Funktionen und der Struktur des Ministeriums vgl. Department of Finance, Rules and Practices. Allgemeine Informationen sind auf der Homepage des Ministeriums unter <<http://www.gov.ie/finance>> erhältlich.

106 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 5.2.1. Zum ERDF in Irland vgl. McMahon/Murphy, European Community Law in Ireland, S. 107.

107 Zuletzt geändert durch European Communities (State Financial Transactions) (Amendment) Regulations, SI 30/1999.

Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wurde gemäß Art. 146 EG der ESF¹⁰⁸ errichtet.¹⁰⁹ In Irland ist das Department of Enterprise, Trade and Employment (Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung)¹¹⁰ verantwortlich für den ESF.¹¹¹ Es hat eine eigene ESF-Abteilung, die grundsätzlich zwei Aufgaben verfolgt: Sie fungiert erstens als Zahlungsstelle für ESF-finanzierte Programme und zweitens als Verwaltung für das Employment and Human Resources Development Operational Programme (2000-2006).¹¹² In den Jahren 2000-2006 bekommt Irland insgesamt eine Billion Euro aus dem ESF.¹¹³ Die gesetzliche Grundlage in Irland für Maßnahmen in Zusammenhang mit dem ESF ist ebenfalls European Communities (State Financial Transactions) Regulations, SI 329/1972.¹¹⁴

108 Die deutsche Bezeichnung lautet Europäischer Sozialfonds (ESF).

109 Hinsichtlich des ESF wird die VO Nr. 1260/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.) durch die VO Nr. 1784/99 (ABIEG Nr. L 213, vom 13.08.1999, S. 5 ff.) betreffend den Europäischen Sozialfonds ergänzt. Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 3/2000 zum Europäischen Sozialfonds und zum Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abteilung Ausrichtung) – Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 100 vom 07.04.2000, S. 1 ff.

110 Zu den Funktionen und der Struktur des Ministeriums vgl. Department of Enterprise, Trade and Employment, A Guide to the functions, records, rules and practices of the Department. Allgemeine Informationen sind auf der Homepage des Ministeriums unter <<http://www.entemp.ie/>> erhältlich.

111 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 5.2.1. Zum ESF in Irland vgl. Department of Enterprise, Trade and Employment, The Shape of the European Social Funds in Ireland 2000-2006; dass., A Guide to the European Social Fund in Ireland; dass., Financial Procedures Manual, European Social Fund; McMahon/Murphy, European Community Law in Ireland, S. 106 f.

112 Department of Enterprise, Trade and Employment, A Guide to the functions, records, rules and practices of the Department, S. 123.

113 Department of Enterprise, Trade and Employment, The Shape of the European Social Funds in Ireland 2000-2006, S. 2.

114 Zuletzt geändert durch European Communities (State Financial Transactions) (Amendment) Regulations, SI 30/1999.

Der gemäß Art. 34 Abs. 3 EG errichtete EAGGF¹¹⁵ soll die Maßnahmen finanzieren, die der Entwicklung des ländlichen Raumes dienen.¹¹⁶ Damit flankiert und ergänzt er die anderen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik und trägt so zur Erreichung der in Art. 33 EG festgelegten Ziele bei.¹¹⁷ Der EAGGF teilt sich auf in die Abteilungen Ausrichtung und Garantie.¹¹⁸

Die Abteilung Ausrichtung soll über die Verbesserung der Effizienz der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse sowie über die Entwicklung des endogenen Potentials der ländlichen Gebiete zur Verwirklichung des Ziels der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand beitragen.¹¹⁹ Verantwortlich für die Abteilung Ausrichtung ist in Irland das Department of Agriculture, Food and Rural Development (Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und ländliche Entwicklung).¹²⁰

115 Die deutsche Bezeichnung lautet Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). In Irland ist es üblich, die französische Abkürzung FEOGA zu verwenden (*Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole*).

116 Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 1257/99, ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 80 ff. Die VO 1257/99 ergänzt die VO 1260/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.) hinsichtlich des EAGGF. Die VO Nr. 1257/99 wird durchgeführt durch VO Nr. 1750/99 (ABIEG Nr. L 214 vom 13.08.1999, S. 31 ff.; geändert durch VO Nr. 2075/00, ABIEG Nr. L 246 vom 30.09.2000, S. 46 ff., und VO Nr. 672/01, ABIEG Nr. L 93 vom 03.04.2001, S. 28).

117 Allgemein zur Gemeinsamen Agrarpolitik aus irischer Perspektive vgl. Bland, in: Walsh, *Agriculture and the Law*, S. 256 ff.; Sheehy, *Irish Studies* 3, 79 ff.; Norton, *Journal of Common Market Studies* 1986, 297 ff.

118 Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1258/99, ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 103 ff.

119 10. Erwägungsgrund VO 1260/99, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff. Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 3/2000 zum Europäischen Sozialfonds und zum Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abteilung Ausrichtung) – Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 100 vom 07.04.2000, S. 1 ff.

120 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 5.2.1. Zu den Funktionen und der Struktur des Ministeriums vgl. Department of Agriculture, Food and Rural Development, *Guide to the Functions of and Records held by the Department*. Allgemeine Informationen sind auf der Homepage des Ministeriums unter <<http://www.gov.ie/daff>> erhältlich. Zur Strategie, wie die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschützt werden sollen, vgl. Department of Agriculture, Food and Rural Development, *Statement of Strategy 1998-2000*, S. 28;

Die Abteilung Garantie trägt ebenso zur Verwirklichung des Ziels der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen bei.¹²¹ Sie finanziert insbesondere die Erstattungen bei der Ausfuhr nach Drittländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte.¹²² Verantwortlich für die Ausfuhrerstattungen ist in Irland das Office of the Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise.¹²³ Die Marktinterventionen werden in Irland für Butter, Rindfleisch, Milchpulver und Getreide vorgenommen.¹²⁴ Der Minister of Agriculture, Food and Rural Development wird durch die European Communities (Common Agricultural Policy) (Market Intervention) Regulations, SI 24/1973 ermächtigt, diese Interventionsmaßnahmen durchzuführen.¹²⁵ Aufgrund der hohen Anzahl von Unregelmäßigkeiten im Bereich der Interventionen – insbesondere im Rindfleischsektor – gibt es zur Zeit Bestrebungen, eine vom Department of Agriculture, Food and Rural Development unabhängige Einheit mit der Verwaltung der Gelder zu beauftragen.¹²⁶ Die Ausgaben im Agrarbereich machen 45 % des Gemeinschaftshaushalts aus.¹²⁷

Die Fischerei ist in Irland seit einigen Jahren strukturellen Veränderungen unterworfen. Um die Krise in diesem Sektor durch den Rückgang der

dass., First Annual Report on the Implementation of the Statement of Strategy (1998-2000), S. 28 ff.

121 Vgl. den 10. Erwägungsgrund VO 1260/99, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

122 Zu den weiteren Zielen vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c – e VO Nr. 1258/99, ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 103 ff.

123 Zur Abteilung Garantie in Irland vgl. ausführlich Department of Finance, Steering Group on Systems Review of the Department of Agriculture, Food and Rural Development, Ziff. 4.1 ff.

124 Office of the Comptroller and Auditor General, Department of Agriculture, Food and Forestry – FEOGA Borrowing, S. 1.

125 Dazu McMahon/Murphy, European Community Law in Ireland, S. 105 f. Zu den einzelnen Guarantee Schemes siehe Office of the Comptroller and Auditor General, Department of Agriculture, Food and Forestry – FEOGA Borrowing, Appendix B.

126 Diese Reformbestrebungen werden derzeit aber noch blockiert; vgl. „Taoiseach thwarted over reforms“, Irish Times vom 25.06.2001. Eine Analyse des gegenwärtigen Systems und umfassende Reformvorschläge enthält Department of Finance, Steering Group on Systems Review of the Department of Agriculture, Food and Rural Development.

127 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

Fangquoten und die Zunahme des europa- und weltweiten Wettbewerbs abzumildern, bietet die EU im Rahmen des FIG¹²⁸ finanzielle Unterstützung an.¹²⁹ Der FIG soll daher ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen den Fischereiressourcen und ihrer Nutzung herstellen.¹³⁰ In Irland ist das Department of the Marine and Natural Resources¹³¹ für den FIG verantwortlich.¹³² Als nationale gesetzliche Grundlage für Maßnahmen in Zusammenhang mit dem FIG fungiert ebenfalls European Communities (State Financial Transactions) Regulations, SI 329/1972.¹³³

Hinzukommt der Cohesionfund, der die Durchführung von Vorhaben im Bereich des Umweltschutzes und des transeuropäischen Verkehrsinfrastrukturnetzes finanziell unterstützt.¹³⁴ Irland gehört – neben Griechenland, Spanien und Portugal – zu den Mitgliedstaaten, die durch den Cohesionfund unterstützt werden.¹³⁵ Durch ihn sollen einzelne Projekte in den Bereichen Transport und Umwelt finanziert werden.¹³⁶ In Irland ist das Department of

128 Die deutsche Bezeichnung lautet Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

129 In den Jahren 1994-1999 erhielt Irland IRE 70 Mio. (ca. 89 Mio. Euro; Quelle: Europäische Kommission, European Union aid for fisheries development in Ireland [1994-1999]).

130 Zu den weiteren Zielen vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b – d VO Nr. 1263/99, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 54 ff. Die VO Nr. 1263/99 ergänzt VO Nr. 1260/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.) hinsichtlich des FIG.

131 Zu den Funktionen und der Struktur des Ministeriums vgl. Department of the Marine and Natural Resources, Guide to the Functions of and Records held by the Department. Allgemeine Informationen sind auf der Homepage des Ministeriums unter < <http://www.marine.gov.ie/> > erhältlich.

132 Zu FIG in Irland vgl. Europäische Kommission, European Union aid for fisheries development in Ireland (1994-1999); dies., Community Support Framework 1991-1993, Processing and marketing of fishery and aquaculture products, Ireland; dies., Regional, Socio-Economic Study in the Fisheries Sector, Ireland; dies., The Conversion of Fisheries Dependant Areas: Aims, Experience, Prospects.

133 Zuletzt geändert durch European Communities (State Financial Transactions) (Amendment) Regulations, SI 30/1999.

134 Vgl. die in Art. 3 VO Nr. 1164/94 (ABIEG Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff.) angegebenen forderungswürdigen Maßnahmen. Die VO Nr. 1164/94 wurde zuletzt geändert durch die VO Nr. 1264/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 57 ff.) und die VO Nr. 1265/1999 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 62 ff.).

135 Art. 2 Abs. 2 VO Nr. 1164/94, ABIEG Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff.

136 Zu den einzelnen Projekten in Irland vgl. Europäische Kommission, The Cohesion Fund and the environment, Ireland, S. 19 ff.; dies., The Cohesion Fund in pictures, S. 24 ff.

Finance verantwortlich für den Cohesion Fund.¹³⁷ Die Gelder werden in etwa gleichen Teilen auf die Bereiche Transport und Umwelt verteilt.¹³⁸ Im Rahmen der AGENDA 2000 wurde beschlossen, dass Irland für die Jahre 2000 – 2003 insgesamt 560 Mio. Euro erhält.¹³⁹ Die Gesamtsumme, die Irland seit 1993 vom Cohesionfund erhalten hat, wird sich dann auf 2 Billionen Euro belaufen.¹⁴⁰ Die nationale gesetzliche Grundlage ist auch für Maßnahmen in Zusammenhang mit dem Cohesionfund European Communities (State Financial Transactions) Regulations, SI 329/1972.¹⁴¹

Zur Unterstützung des Friedensprozesses in Nordirland wird für den Zeitraum 2000-2004 das PEACE-Programme fortgesetzt, das neben Nordirland selbst auch den Grenzgebieten Irlands zugute kommt.¹⁴² Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 24. und 25.03.1999 in Berlin beschlossen, für diesen Zeitraum insgesamt 500 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen.¹⁴³ Das Department of Finance verwaltet und überwacht das PEACE-Programme.¹⁴⁴ Gemäß reg. 2 International Fund for Ireland (Designation and Immunities) Order 1986 ist der International Fund for Ireland eine internationale Organisation, auf die s. 39 ff. Diplomatic Relations and Immunities Act 1967 anwendbar sind.

137 Community Support Framework 2000-2006, Ziff. 5.2.1. Zu den Auswirkungen des Kohäsionfonds in Irland vgl. Europäische Kommission, *The Cohesion Fund and the environment, Ireland*; dies., *Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union*, S. 81 ff.

138 1997 war die Verteilung z.B. 54,6 % Umwelt und 45,4 % Transport (Quelle: Europäische Kommission, *The Cohesion Fund and the environment, Ireland*, S. 15).

139 Pressemitteilung des irischen Department of Finance vom 12.01.2001, <<http://www.irlgov.ie/finance/News/Jan01/mcc772.htm>>.

140 Pressemitteilung des irischen Department of Finance vom 12.01.2001, <<http://www.irlgov.ie/finance/News/Jan01/mcc772.htm>>.

141 Zuletzt geändert durch European Communities (State Financial Transactions) (Amendment) Regulations, SI 30/1999.

142 Vgl. Art. 7 Abs. 4 VO Nr. 1260/99, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff. Die Beiträge werden durch die VO Nr. 214/2000 (ABIEG Nr. L 24 vom 29.01.2000, S. 7 ff.) über die Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland festgelegt.

143 Vgl. den 11. Erwägungsgrund VO Nr. 214/00, ABIEG Nr. L 24 vom 29.01.2000, S. 7 ff.

144 Dazu siehe Department of Finance, *Rules and Practices*, S. 130 ff. und S. 154 ff.

2. Interne und externe Politikbereiche

Weitere Ausgabenbereiche sind die internen und externen Politiken. Im internen Politikbereich hat die Gemeinschaft parallel zur Schaffung des Binnenmarktes Programme zur Förderung von Bildung, Kultur und Jugendaustausch, Energiepolitik und Umwelt, Verbraucherschutz, Transeuropäische Rechte sowie Forschung und technologische Entwicklung aufgelegt.¹⁴⁵ Maßnahmen im externen Politikbereich dienen insbesondere der Zusammenarbeit mit asiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländern, der Nahrungsmittelhilfe und der Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie der GUS. Weitere Ausgaben werden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft veranschlagt.¹⁴⁶ Der Anteil der beiden Politikbereiche am Gemeinschaftshaushalt beträgt zusammen ca. 15 %.¹⁴⁷

3. Verwaltungsaufgaben

Zu den Ausgaben gehören des Weiteren die Verwaltungsausgaben, d.h. die Kosten für Material, Veröffentlichungen, Personal, Gebäude und sonstige Verwaltungsausgaben.¹⁴⁸ Die Verwaltungsaufgaben haben ein Anteil von 5 % am Gemeinschaftshaushalt.¹⁴⁹

B. Erscheinungsformen der Betrugereien und Unregelmäßigkeiten

Mit den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaften ist auch ihr Budget gewachsen, sodass sich der Gemeinschaftshaushalt 2001 inzwischen auf über 96 Mrd. Euro beläuft.¹⁵⁰ In selben Maße wie das Einnahmenvolumen

145 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, S. 95 f.; Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (623).

146 Fugmann/Theato, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. III (Stand der Bearbeitung: 1996) Rdnr. 7.

147 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

148 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, S. 98; Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (624).

149 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

150 Quelle: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

stieg auch die Gefährdung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Die aufgedeckten Betrügereien und Unregelmäßigkeiten machen ca. 2 % der Ausstattung des Gemeinschaftshaushalts aus.¹⁵¹ Die Dunkelziffer dürfte jedoch zwischen 10 und 20 % betragen.¹⁵² Auch in den Jahren 2000 und 2001 ist die Fehlerquote anscheinend nicht zurückgegangen, wobei das wohl auch auf die strengeren Kontrollen zurückzuführen ist.¹⁵³

Als Verursacher dieser Schäden kommen Privatpersonen, Angehörige der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten oder die Mitgliedstaaten selbst in Betracht. Vor allem besteht die Gefahr, dass Wirtschaftsteilnehmer durch Falschangaben zu geringe Abgaben leisten.¹⁵⁴ Im Bereich des Eigenmittelbetrugs werden dabei meist importierte Waren falsch beschrieben oder angemeldet, um niedrigere Einfuhrabgaben zu zahlen, als eigentlich geschuldet sind. Bei großen Agrarbetrugsfällen handelt es sich oft um die Organisation von sog. Karussellverkehren, bei denen nacheinander Zölle und Einfuhrabgaben hinterzogen und anschließend hinsichtlich derselben Produkte Ausfuhrerstattungen unberechtigt in Anspruch genommen werden. Der Betrug im Strukturfondsbereich liegt meist darin, dass die durchzuführenden Arbeiten oder Dienste nicht existieren. Als weitere Erscheinungsform kommt auch die Zweckentfremdung der Mittel in Betracht.

151 Theato, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 11.

152 Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, Art. 280 EG Rdnr. 1; Ruimschotel, *Journal of Common Market Studies* 1994, 319 (320).

153 „Rechnung mit alten Bekannten“, *Süddeutsche Zeitung* vom 08.02.2001, S. 11.

154 Zu den möglichen Erscheinungsformen vgl. aus der englischsprachigen Literatur Giordano, in: Europäische Kommission, *Legal Protection of the financial interests of the community*, S. 53 (55 ff.); Laffan, *The Finances of the European Union*, S. 207 ff.; Mennens, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 127 (130 ff.); Passas/Nelken, *Crime, Law and Social Change* 1993, 223 ff.; Ruimschotel, *Journal of Common Market Studies* 1994, 319 (324 ff.). Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Chavaki, *ZEuS* 1999, 431 (437 ff.); Dannecker, in: ders., *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, S. 23 (24 ff.); ders., *ZStW* 1996, 577 (579 ff.); Hamacher, *Kriminalistik* 1996, 778 ff.; Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, *Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten*, S. 31 ff.; Rump, in: Henke, *Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse*, S. 129 ff.; Sieber, *ZStrR* 1996, 357 (361 ff.); Wolffgang/Ulrich, *EuR* 1998, 616 (625); Ulrich, *Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, S. 22 ff.

C. Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen

Die Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen können in verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Instrumente unterteilt werden.¹⁵⁵ Bei den verwaltungsrechtlichen Instrumenten steht dabei die Präventivfunktion im Vordergrund, während das Strafrecht vor allem repressiven Charakter hat.

I. Verwaltungsrechtliche Instrumente

Als verwaltungsrechtliche Instrumente kommen zwei Maßnahmen in Betracht, erstens die Kontrollen und zweitens die Sanktionen.¹⁵⁶ Diese Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen stehen teilweise der Gemeinschaft, teilweise den Mitgliedstaaten zu.¹⁵⁷ Ergänzend kommt der Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung der Zollverwaltungen zu.

1. Kontrollen¹⁵⁸

Zur Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten sind umfangreiche Kontrollen notwendig. Ebenso wie der Vollzug des Gemeinschaftsrechts

155 Zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften aus der englischsprachigen Literatur vgl. Brown, *New Law Journal* 1998, 1046 f.; ders., *Journal of the Law Society of Scotland* 1998, 30 ff.; Handoll, in: Europäische Kommission, *Legal Protection of the financial interests of the community*, S. 91 ff.; Harding, *International and Comparative Law Quarterly*, 1982, 246 ff.; Harris, *New Law Journal* 1988, 184 f.; Kuhl, *Criminal Law Review* 1998, 259 ff., 323 ff.; Lamassoure, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 7 ff.; Leigh/Smith, *Corruption and Reform* 1991, 267 ff.; Levy, in: David Hume Institute, *Fraud on the European Budget*, S. 14 ff.; Moor, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 13 ff.; Pratley, *European Financial Services Law* 1997, 288 ff.; *Public Concern at Work, Whistleblowing, Fraud & the European Union*, S. 1 ff.; Sherlock/Harding, *ELR* 1991, 20 ff.; Skiades, *Journal of Financial Crime* 1998, 178 ff.; Theato, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 323 ff.; White, *Crime, Law and Social Change* 1995, 235 ff. und die in den folgenden Fußnoten angegebenen Fundstellen.

156 Aus der Literatur vgl. Wolfgang/Ulrich, *EuR* 1998, 616 (629 ff.), Ulrich, *Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, S. 37 ff.

157 Einen Überblick gibt Mennens, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 127 (135 ff).

158 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zu den Kontrollen durch irische Behörden, S. 255.

entweder durch die Mitgliedstaaten oder durch Gemeinschaftsorgane erfolgt,¹⁵⁹ so lassen sich auch die Kontrollen dieses Vollzugs in mitgliedstaatliche Kontrollen und gemeinschaftsunmittelbare Kontrollen unterscheiden.¹⁶⁰

a) Kontrollen durch irische Behörden

Aus Art. 10 EG ergibt sich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Reichweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.¹⁶¹ Für den Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft wird diese Verpflichtung durch Art. 280 EG konkretisiert, der den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, sich zu vergewissern, dass die durch Gemeinschaftsmittel finanzierten Aktivitäten auch tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden.¹⁶²

Die daraus folgende Verpflichtung Irlands, effektive vor Ort Kontrollen bei den Wirtschaftsteilnehmern durchzuführen, wird durch unterschiedliche Behörden erfüllt. Als eine Art Koordinierungsstelle für die einzelnen Maßnahmen wurde in Irland – ebenso wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten – die Irish Association for the Protection of the Financial Interests of the European Union gegründet.¹⁶³

159 Zu den einzelnen Charakteristika dieser Vollzugstypen siehe 3. Teil, F. I. 1., S. 100.

160 Einen guten Überblick über die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten gibt Vervaele, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 209 (212 ff.).

161 EuGH, Rs. 68/88 (Kommission/Griechenland), Slg. 1989, 2965 (2984), Rdnr. 23; Rs. C-242/97 (Belgien/Kommission), Slg. 2000, I-3421 (3500), Rdnr. 103. Zu EuGH, Rs. 68/88 (Kommission/Griechenland) siehe Cullen, in: David Hume Institute, *Fraud on the European Budget*, S. 28 (29 f.); Fourgoux, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 145 (146 ff.); Gerven, in: Europäische Kommission, *Legal Protection of the financial interests of the community*, S. 335 (338); Mennens, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 127 (141).

162 EuGH, Rs. C-352/92 (Milchwerke Köln/Wuppertal), Slg. 1994, I-3385 (3407), Rdnr. 23; Rs. C-476/93 P (Nutril/Kommission), Slg. 1995, I-4125 (4144), Rdnr. 19 ff.

163 Präsident ist Paul Carney, Richter des Central Criminal Courts in Dublin. Die Aktivitäten der Vereinigung beschränken sich bisher jedoch auf einige wenige Konferenzen (z.B. am 06.06.1997 in Dublin Castle, dazu „EU Fraud Role for Dublin“, *Irish Times* vom 07.06.1997); Publikationen sind kaum vorhanden, vgl. lediglich Carneys Kurz-Beitrag zum *Corpus Juris in Bar Review* 1997, 348.

aa) Kontrollen im Bereich der Einnahmen

Im Bereich der Einnahmen¹⁶⁴ sieht Art. 18 Abs. 1 VO Nr. 1150/00¹⁶⁵ vor, dass die Mitgliedstaaten zu den erforderlichen Kontrollen verpflichtet sind. In Irland wird diese Kontrollverpflichtung vom Office of the Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise, übernommen. Die einzelnen Kontrollbefugnisse sind in s. 905 ff. Taxes Consolidation Act 1997 niedergelegt.¹⁶⁶

bb) Kontrollen im Bereich der Ausgaben

Im Bereich der unterschiedlichen Strukturfonds ist Art. 38 Abs. 1 VO Nr. 1260/99¹⁶⁷ die grundlegende Vorschrift, wonach in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Finanzkontrolle haben.¹⁶⁸ Sie haben einwandfrei funktionierende Kontrollsysteme zu schaffen, sodass eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt ist.¹⁶⁹ Gemäß Art. 38 Abs. 2 S. 6 VO Nr. 1260/99 kann die Kommission sogar von Irland eine vor Ort Kontrolle verlangen, um die Ordnungsmäßigkeit einer oder mehrerer Operationen zu überprüfen.¹⁷⁰ Die Umsetzung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erfolgt in Irland durch European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999.¹⁷¹ Sie enthält die für alle Strukturfondsbereiche geltenden

164 Zur Begriffsklärung siehe 2. Teil, A. I., S. 18 ff. Ausgenommen sind die Bereiche der Mehrwertsteuereigenmittel und der Bruttosozialprodukteigenmittel, bei denen lediglich die Verwaltungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission überprüft werden; siehe dazu 2. Teil, C. I. 1. b) aa), S. 39.

165 ABIEG Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 1 ff.

166 Dass diese Vorschriften neben den Zöllen auch auf die Agrar- und Zuckerabgaben i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. a Beschluss 2000/597/EG, Euratom (ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.) anwendbar sind, stellt s. 29 Finance Act 1978 klar.

167 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

168 In einigen Bereichen gelten andere bzw. ergänzende Vorschriften; dazu mehr beim jeweils betroffenen Ausgabebereich.

169 Genauere Angaben darüber, wie die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten auszusehen haben, enthält die VO Nr. 438/01, ABIEG Nr. L 63 vom 03.03.2001, S. 21 ff.; vgl. dazu auch Europäische Kommission, Handbuch zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

170 Zur abweichenden Vorschrift im Bereich EAGGF, Abteilung Ausrichtung und Garantie siehe dort.

171 Diese Verordnung diene ursprünglich der Umsetzung der VO Nr. 2064/97 und VO Nr. 1164/94 (ABIEG Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff.). Nachdem die VO Nr. 2064/97 durch die VO Nr. 438/01 (ABIEG Nr. L 63 vom 03.03.2001, S. 21 ff.)

Vorschriften. Lediglich im Bereich EAGGF, Abteilung Garantie sind weitere Vorschriften zu beachten.

Zur Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hat das Department of Finance eine vom Department unabhängige ERDF & Cohesion Fund Financial Control Unit errichtet.¹⁷² Die einzige rechtliche Grundlage war zunächst der Finance Circular 23/98¹⁷³ des Department of Finance vom 22.12.1998. Seit 1999 gelten zudem die Vorschriften der European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999.

Ähnliches gilt für den ESF-Bereich, für den 1999 eine Financial Control Unit im Department of Enterprise, Trade and Employment errichtet wurde. Neben den Vorschriften der European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 sind auch die Vorgaben der vom Ministerium verfassten Circulars 1/99 und 1A/99 vom 21.09.1999 zu beachten.

Hinsichtlich der Kontrolltätigkeit im Bereich des EAGGF ist zwischen den beiden Abteilungen Ausrichtung und Garantie zu unterscheiden. Für den EAGGF, Abteilung Ausrichtung gilt statt des Art. 38 Abs. 1 VO Nr. 1260/99¹⁷⁴ der leicht abweichende Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 1258/99¹⁷⁵, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um sich zu vergewissern, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Und in Abweichung zu Art. 38 Abs. 2 S. 6 VO Nr. 1260/99 sieht Art. 9 Abs. 2 S. 5 VO Nr. 1258/99 vor, dass die Kontrollen durch die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten nur auf Ersuchen der Kommission und im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat erfolgen. Die gesetzliche Grundlage für entsprechende Kontrollen in Irland ist ebenfalls European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999. Zuständig für diese Kontrollen ist das Department of Agriculture, Food and Rural Development.

aufgehoben und die VO Nr. 1164/94 durch die VO Nr. 1264/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 57 ff.) abgeändert wurde, bleibt abzuwarten, ob eine entsprechende Änderung von European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 erfolgt.

172 Zu der Arbeit dieser Control Unit vgl. ERDF & Cohesion Fund Financial Control Unit, Annual Report 1999.

173 Zur rechtlichen Bindungswirkung eines Circulars siehe 1. Teil, A. IV., S. 10.

174 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

175 ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 103 ff.

Für den EAGGF, Abteilung Garantie legt Art. 2 Abs. 1 VO Nr. 4045/89¹⁷⁶ fest, dass die Mitgliedstaaten die Prüfungen der tatsächlichen und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des EAGGF, Abteilung Garantie sind, vorzunehmen haben.¹⁷⁷ Die Prüfung soll anhand der Geschäftsunterlagen erfolgen (sog. Buchprüfungsverordnung). Aufgrund dieser Vorgaben wurde in Irland 1994 gemäß reg. 9 (1) European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) Regulations, SI 274/1994 eine Audit Unit eingerichtet.¹⁷⁸ Die Audit Unit führt vor Ort Kontrollen bei den Wirtschaftsteilnehmern durch.¹⁷⁹ Entsprechend den beiden Mechanismen der Abteilung Garantie (Ausfuhrerstattung und Marktinterventionen) sind die Prüfungszuständigkeiten in Irland aufgeteilt. Die im Rahmen der Ausfuhrerstattung notwendigen Kontrollen werden von der FEOGA Audit Unit des Office of the Revenue

176 ABIEG Nr. L 388 vom 30.12.1989, S. 18 ff. Geändert durch VO Nr. 3094/94, ABIEG Nr. L 328 vom 20.12.1994, S. 1 ff.; diese Änderung wird in Irland durch European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) (Amendment) Regulations, SI 218/95 umgesetzt. Durchführungsbestimmungen enthält die VO Nr. 1863/90 (ABIEG Nr. L 170 vom 03.07.1990, S. 23 ff.), geändert durch VO Nr. 2992/95 (ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 11 ff.) und VO Nr. 2278/96 (ABIEG Nr. L 308 vom 29.11.1996, S. 30 ff.).

177 Daneben gilt statt des Art. 38 Abs. 1 VO Nr. 1260/99 (ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.) der leicht abweichende Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 1258/99 (ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 103 ff.), wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um sich zu vergewissern, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. In Abweichung zu Art. 38 Abs. 2 S. 6 VO Nr. 1260/99 sieht Art. 9 Abs. 2 S. 5 VO Nr. 1258/99 vor, dass die Kontrollen durch die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten nur auf Ersuchen der Kommission und im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat erfolgen. Außerdem ist Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 595/91 (ABIEG Nr. L 67 vom 14.03.1991, S. 11 ff.) zu beachten, wonach die Kommission, wenn sie der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, den betreffenden Mitgliedstaat in Kenntnis setzt, der dann so bald wie möglich eine Untersuchung einzuleiten hat. VO Nr. 723/97 (ABIEG Nr. L 108 vom 25.04.1997, S. 6 ff.) sieht vor, dass sich die Gemeinschaft an den Kosten, die den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Verbesserung der Kontrollen entstehen, beteiligen. Die Durchführung dieser Kostenbeteiligung regelt VO Nr. 1780/97 (ABIEG Nr. L 252 vom 16.09.1997, S. 20 ff.), zuletzt geändert durch VO Nr. 1890/98 (ABIEG Nr. L 245 vom 4.09.1998, S. 28 ff.).

178 Daneben finden auch die allgemeinen Vorschriften von European Communities (Common Agricultural Policy) (Market Intervention) Regulations, SI 24/1973 Anwendung.

179 Zu den Einzelheiten vgl. Revenue Commissioners, FEOGA Audit Manual.

Commissioners, Abteilung Customs and Excise durchgeführt.¹⁸⁰ Im Prüfungszeitraum 1998/99 wurden im gesamten Bereich der Marktinterventionen 37 vor Ort Kontrollen durchgeführt, bei denen 14 Unregelmäßigkeiten i.H.v. insgesamt IRE 150.000 (ca. € 190.500) festgestellt wurden.¹⁸¹ Mit den Kontrollen im Bereich der Marktinterventionen ist die FEOGA Audit Unit im Department of Agriculture, Food and Rural Development beauftragt. Zur Zeit liegt der Schwerpunkt der Kontrolltätigkeit dieser Audit Unit im Milch-Sektor, da dieser Bereich ca. 1/3 des Umsatzes der Landwirtschaft ausmacht. Für den Rindfleischsektor wurde aufgrund der Erkenntnisse des Beef Tribunals eine eigene Beef Control Unit im Department of Agriculture, Food and Rural Development eingerichtet.¹⁸² Im Prüfungszeitraum 1998/99 wurden in diesem Bereich 37 vor Ort Kontrollen durchgeführt, bei denen Unregelmäßigkeiten i.H.v. insgesamt IRE 263.045 (ca. € 334.000) festgestellt wurden.¹⁸³ Von der Audit Unit ist das Audit Committee zu unterscheiden, mit deren Errichtung Irland die in Art. 11 Abs. 1 VO Nr. 4045/89¹⁸⁴ enthaltene Verpflichtung erfüllt. Aufgabe dieses Committee ist es gemäß reg. 8 (2) European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) Regulations, SI 274/1994, die Durchführung der Prüfungen durch die Audit Unit zu überwachen und zu koordinieren. Das Committee ist unabhängig vom Department of Agriculture, Food and Rural Development und dem Office of the Revenue Commissioners.¹⁸⁵ Es tritt in der Regel einmal im Quartal zusammen.¹⁸⁶

Für den FIG-Bereich wurde im Department of the Marine and Natural Resources eine Audit Unit eingerichtet.¹⁸⁷ Die Arbeit der Audit Unit wird

180 Dazu vgl. CAP Management & Audit Branch, CAP Audit & Analysis Unit. Einzelheiten bezüglich der Durchführung von Kontrollen enthält Revenue Commissioners, CAP Instructions to Staff.

181 Quelle: Audit Committee, Council Regulation (EEC) No 4045/89, Annual Report 1998/99 Scrutiny Programme, Ireland, S. 2.

182 Department of Finance, Steering Group on Systems Review of the Department of Agriculture, Food and Rural Development, Ziff. 2.26.

183 Quelle: Audit Committee, Council Regulation (EEC) No 4045/89, Annual Report 1998/99 Scrutiny Programme, Ireland, S. 2.

184 ABIEG Nr. L 388 vom 30.12.1989, S. 18 ff.

185 Department of Agriculture, Food and Rural Development, Annual Report 1994, S. 9.

186 Revenue Commissioners, FEOGA Audit Manual, S. 2.

187 Vgl. Department of the Marine and Natural Resources, Report on the application of Commission Regulation (EC) No 2064/97 in the Department of the Marine and

durch das Audit Committee, das einmal im Quartal zusammenkommt, überwacht und bewertet.¹⁸⁸ Für Kontrollen im FIG-Bereich stellt European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 ebenfalls eine wirksame rechtliche Grundlage dar.

Für den Cohesionfund gilt statt des Art. 38 Abs. 1 VO Nr. 1260/99¹⁸⁹ der gleich lautende Art. 12 Abs. 1 VO Nr. 1164/94¹⁹⁰ in der durch Art. 1 Nr. 10 lit. a VO Nr. 1264/99¹⁹¹ geänderten Fassung. Die Erfüllung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben wird von der bereits erwähnten ERDF & Cohesion Fund Financial Control Unit übernommen.¹⁹² Somit stellt für Kontrollen im Cohesionfund-Bereich die European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 ebenfalls eine wirksame rechtliche Grundlage dar. Die hohe Anzahl der in Irland im Bereich des Cohesionfund aufgetretenen Unregelmäßigkeiten wurde in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungsprüfungshofes kritisiert.¹⁹³

Da das PEACE-Programme ein Teil der Strukturfonds ist, stellt European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 für Kontrollen in diesem Bereich ebenfalls eine wirksame rechtliche Grundlage dar.

In einigen Ausgabebereichen werden die vor Ort Kontrollen von Wirtschaftsteilnehmern nicht aufgrund der bestehenden gesetzlichen Ermächtigungen durchgeführt. Dagegen trifft man in den Auszahlungsverträgen privatrechtliche Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den jeweiligen Empfängern der Zahlungen dahingehend, dass die

Natural Resources for the calendar year 1999 as required by Article 9 of the regulation.

188 Department of the Marine and Natural Resources, Internal Audit Unit, Ziff. 3.1. f.

189 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

190 ABIEG Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff.

191 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 57 ff.

192 Zu der Arbeit dieser Control Unit vgl. ERDF & Cohesion Fund Financial Control Unit, Annual Report 1999.

193 Bei einem Vorhaben betreffend die Wasserversorgung in Limerick wurden z.B. Ausgaben im Gesamtbetrag von ca. € 494.155, die vor dem förderfähigen Zeitraum lagen, gegenüber der Kommission als förderfähige Ausgaben gemeldet. Außerdem handelt es sich bei den bescheinigten, förderfähigen Ausgaben häufig um geplante Ausgaben oder um gebundene, aber noch nicht ausgezahlte Mittel. Diese Situation wird dann im Zuge der nachfolgenden Ausgabenbescheinigung berichtet, was die spätere Abstimmung der Konten jedoch erschwert; vgl. dazu Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 15/2000, Ziff. 61 und 67; „Irregularities found in Irish EU spending“, The Sunday Irish Tribune vom 01.10.2000.

Auszahlungen unter der Bedingung erfolgen, dass Überprüfungen durch die Behörde durchgeführt werden dürfen. Wenn sich der Wirtschaftsteilnehmer dieser Überprüfung widersetzt, werden die gewährten Beträge wieder eingezogen.¹⁹⁴

Neben dieser privatrechtlichen Vereinbarung besteht zudem die Möglichkeit, gemäß s. 7 (1) Companies Act 1990 bei einem irischen Gericht zu beantragen, dass ein Kontrolleur ernannt wird, der eine Firma unter einem bestimmten Gesichtspunkt kontrolliert.¹⁹⁵

cc) Kontrollen durch den Comptroller & Auditor General

Daneben gibt es noch Kontrollen durch den Comptroller & Auditor General, den staatlichen Rechnungsprüfer.¹⁹⁶ Er prüft für den Staat alle Ausgaben und das gesamte durch das Parlament oder mit seiner Vollmacht verwaltete Rechnungswesen (Art. 33 Abs. 1 der Verfassung). Überprüft werden aber nicht die Wirtschaftsteilnehmer durch vor Ort Kontrollen, sondern nur die Ministerien und Behörden (vergleichbar dem Europäischen Rechnungshof, Art 247 EG).¹⁹⁷ Diese Prüfungen durch den Rechnungsprüfer sind damit ein weiteres Element, wie die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Irland geschützt werden.

b) Gemeinschaftsunmittelbare Kontrollen

Die unmittelbaren Kontrollbefugnisse der Gemeinschaft ergeben sich aus Art. 211 1. Spiegelstrich EG, wonach der Kommission die Kontrolle über

194 Diese Vorgehensweise ist z.B. im FIFG-Bereich durchaus üblich.

195 Vgl. dazu aus der Literatur Callanan, An Introduction to Irish Company Law, S. 202 ff.; Forde, Company Law, S. 29 ff.; Keane, Company Law in the Republic of Ireland, S. 401 ff.; Tomkin/Dignam, ILT 1994, 26 ff.; Ussher, Company Law in Ireland, S. 414 ff.

196 Zu den Funktionen und der Struktur des Rechnungsprüfers vgl. Office of the Comptroller & Auditor General, Corporate Report 1999. Allgemeine Informationen sind auf der Homepage des Rechnungsprüfers unter <<http://www.gov.ie/audgen/>> erhältlich.

197 Die wichtigsten Vorschriften sind im Comptroller and Auditor General (Amendment) Act 1993 enthalten; hinsichtlich der Kontrollen im Bereich des EAGGF, Abteilung Garantie, ist insbesondere s. 5 (1) (a) (iv) Comptroller and Auditor General (Amendment) Act 1993 zu beachten.

die Anwendung des Gemeinschaftsrechts obliegt.¹⁹⁸ Hinsichtlich der unmittelbaren vor Ort Kontrollen der Gemeinschaft unterscheidet man zwischen den sektoriellen und den horizontalen Kontrollbefugnissen.

aa) Sektorielle Kontrollbefugnisse

In den einzelnen Einnahme- und Ausgabesektoren stehen der Gemeinschaft vereinzelt die Befugnisse zu, eigene vor Ort Kontrollen bei den Wirtschaftsteilnehmern durchzuführen.

Im Bereich der Einnahmen sieht z.B. Art. 18 Abs. 3 VO Nr. 1150/00¹⁹⁹ vor, dass die Kommission selbst Prüfungen vor Ort vornehmen kann. In den Bereichen der Mehrwertsteuereigenmittel und der Bruttosozialprodukteigenmittel gibt es dagegen keine vor Ort Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern durch die Kommission. Es werden lediglich die Verwaltungen der Mitgliedstaaten kontrolliert.²⁰⁰

Im Bereich der einzelnen Strukturfonds können Beamte oder Bedienstete der Kommission grundsätzlich gemäß Art. 38 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1260/99²⁰¹ eigene vor Ort Kontrollen durchführen. Für den Kohäsionsfonds gilt jedoch der gleich lautende Art. 12 Abs. 2 VO Nr. 1164/94²⁰² in der durch Art. 1 Nr. 10 lit. a VO Nr. 1264/99²⁰³ geänderten Fassung. Für den EAGGF, Abteilung Ausrichtung und Garantie, ist der leicht abweichende Art. 9 Abs. 2 S. 1 VO Nr. 1258/99²⁰⁴ zu beachten.

bb) Horizontale Kontrollbefugnisse des OLAF

Mit dem Erlass der VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96 über die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission²⁰⁵ wurde die Kontrolltätigkeit

198 Prieß/Spitzer, EuZW 1994, 297 (299); Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 38.

199 ABIEG Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 1 ff.

200 Für die Mehrwertsteuereigenmittel ist die durch VO Nr. 1026/99 vorgenommen Änderung des Art. 11 VO Nr. 1553/89 (ABIEG Nr. L 155 vom 7.06.1989, S. 9 ff.) zu beachten. Für die Bruttosozialprodukteigenmittel ist Art. 19 VO Nr. 1150/00 (ABIEG Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 1 ff.) zu beachten.

201 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.

202 ABIEG Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff.

203 ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 57 ff.

204 ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 103 ff.

205 Der vollständige Titel lautet: VO (Euratom/EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11.11.1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die

der Kommission, welche bisher auf der Grundlage einer Vielzahl von sektoriellen Vorschriften durchgeführt wurde, auf eine neue, für alle Bereiche des Gemeinschaftshaushalts anwendbare Rechtsgrundlage gestellt. Innerhalb der Kommission war die „Koordinierungsstelle der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung“ (UCLAF)²⁰⁶ für die Durchführung der Kontrollen zuständig.²⁰⁷ Durch Beschluss vom 28.04.1999²⁰⁸ hat die Kommission ihre interne Organisation im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen modifiziert und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, abgekürzt OLAF (*Office européen de lutte antifraude*) errichtet.²⁰⁹ Es soll UCLAF ersetzen und von dieser die Gesamtheit ihrer Zuständigkeiten übernehmen (Art. 1, 3 VO Nr. 1073/99²¹⁰).²¹¹ Die VO Nr. 2185/96 bleibt allerdings bestehen.²¹²

Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABIEG 1996 Nr. L 292 vom 15.11.1996, S. 2 ff. Der Wortlaut der Verordnung ist im Anhang abgedruckt; siehe Appendix A, S. 269.

206 Die französische Bezeichnung lautet *Unité de coordination de la lutte anti-fraude*.

207 Zu UCLAF vgl. aus der englischsprachigen Literatur Gleß/Zeitler, *European Law Journal* 2001, 219 (223); W. A. Tupman, in: David Hume Institute, *Fraud on the European Budget*, S. 43 ff.; UCLAF, *European Journal on Criminal Policy and Research* 1995, 65 ff.; Vervaele, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1999, 331 (337 ff.); ders., in: Höpfel/Huber, *Beweisverbote in Ländern der EU und vergleichbaren Rechtsordnungen*, S. 245 (269 ff.). Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Kuhl, *Kriminalistik* 1997, 105 ff.

208 1999/352/EG, EGKS, Euratom, ABIEG Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 20 ff.

209 VO (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF). Zu OLAF vgl. aus der englischsprachigen Literatur allgemein Gleß/Zeitler, *European Law Journal* 2001, 219 ff.; Vervaele, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1999, 331 (341 ff.). Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Brüner, in: Henke, *Erweiterung der Europäischen Union*, S. 17 ff.; Haus, *EuZW* 2000, 745 ff.; Gleß, *EuZW* 1999, 618 ff.; Kuhl/Spitzer, *EuZW* 1998, 37 ff.; dies., *EuR* 2000, 671 ff.; Mager, *ZEuS* 2000, 177 ff.; Spitzer, in: Henke, *Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse*, S. 31 ff.; Thym, *EuR* 2000, 990 ff.; B. Tupman, *Journal of Financial Crime* 2000, 32 ff.; Ulrich, *Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, S. 127 ff.; ders., *EWS* 2000, 137 ff. Eine umfassende Bewertung mit zahlreichen Verbesserungsvorschlägen enthält der Bericht des Ausschusses für unabhängige Sachverständige, *Zweiter Bericht über die Reform der Kommission*, S. 187 ff.; zusammenfassend B. Tupman, *Journal of Financial Crime* 2000, 32 (35 ff.).

210 ABIEG 1999 Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 1 ff. Der Wortlaut der Verordnung ist in Auszügen im Anhang abgedruckt; siehe Appendix B, S. 278.

Die von dem OLAF durchgeführten Kontrollen²¹³ dienen dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (vgl. Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 und Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1073/99). Der Zweck ist nicht die Überprüfung der nationalen Behörden auf ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsvorschriften, sondern die unmittelbare Kontrolle der Wirtschaftsteilnehmer vor Ort (Art. 2, 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96).

Durch die Ersetzung von UCLAF durch OLAF wird zudem das Ziel verfolgt, interne Untersuchungen innerhalb sämtlicher Organe, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen durchzuführen (Art. 4 VO Nr. 1073/99). Aus diesem Grund wurde OLAF als zur Kommission gehörende, aber unabhängige Einrichtung konzipiert, die durch einen weisungsfreien Direktor geleitet wird (Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 1073/99).²¹⁴ Neben der Durchführung von internen und externen Untersuchungen leistet das OLAF

211 An der Rechtmäßigkeit der Errichtung des OLAF werden wiederholt Zweifel geäußert. Problematisch ist sie insbesondere hinsichtlich der Verselbstständigung einer Verwaltungseinheit der Kommission, der Kompetenzgrundlage und den Befugnissen bei internen Untersuchungen; vgl. dazu die von der Kommission gegen die EZB und EIB angestrebten Verfahren sowie die Klage von 71 Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die beim Gericht erster Instanz anhängig ist, und aus der Literatur Mager, ZEuS 2000, 177 ff.; Selmayr/Kamann, FAZ vom 11.04.2000; Thym, EuR 2000, 990 ff.

212 Zur Begründung siehe 3. Teil, A., S. 53.

213 Im Folgenden soll der Einfachheit halber nur noch von „Kontrollen“ und nicht mehr von „Kontrollen und Überprüfungen“ die Rede sein, auch wenn die VO Nr. 2185/95 dieses Begriffspaar stets nebeneinander verwendet. Das ist gerechtfertigt, weil zwischen den beiden Begriffen kein inhaltlicher Unterschied besteht. Die VO Nr. 1073/99 verzichtet auf beide Begriffe und bezeichnet die Maßnahmen stattdessen als „Untersuchungen“. Da sich aber auch dadurch kein inhaltlicher Unterschied ergibt, wird in dieser Arbeit ausschließlich der Begriff der „Kontrollen“ verwendet.

214 Die tatsächliche Unabhängigkeit des OLAF wurde in der Vergangenheit wiederholt in Frage gestellt. Ziel des OLAF ist daher die Schaffung eines neuen Verhaltenskodex, der die Unabhängigkeit präziser formuliert. Das OLAF fordert z.B. einen eigenen Haushalt, statt Teil des Globalhaushalts der Kommission zu sein, und die Abschaffung des Mitbestimmungsrechts der Kommission bei der Einstellung von OLAF-Personal; so Franz-Hermann Brüner, Generaldirektor des OLAF, in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung („Wir brauchen mehr Unabhängigkeit“) vom 01.03.2001, S. 12. Vgl. auch „Der Verdächtige wird gefragt, ob ermittelt werden darf“, Süddeutsche Zeitung vom 17.02.2001, S. 5; „Über acht Milliarden DM in der EU fehlgeleitet“, Süddeutsche Zeitung vom 15.11.2000, S. 23; „Chance für die Kommission“, Süddeutsche Zeitung vom 10.11.2000, S. 23.

seinen Beitrag zur Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten (Art. 2 Abs. 2 Beschluss der Kommission²¹⁵), erarbeitet Konzepte zur Betrugsbekämpfung (Art. 2 Abs. 3 Beschluss der Kommission), welche von dem OLAF federführend erstellt wurden, und hat den Auftrag, Gesetzgebungsinitiativen zur Betrugsbekämpfung vorzubereiten (Art. 2 Abs. 4 Beschluss der Kommission). Da sich die vorliegende Untersuchung auf den Bereich der externen Kontrollen fokussiert, sei bezüglich der internen Kontrollen und der Koordinierungstätigkeiten auf die weitergehende Literatur verwiesen.²¹⁶

Die Arbeit des OLAF wird durch einen Überwachungsausschuss kontrolliert, der durch regelmäßige Überprüfungen die Unabhängigkeit des Amtes sicherstellen soll (Art. 11 Abs. 1 VO Nr. 1073/99).²¹⁷ Er setzt sich aus fünf externen unabhängigen Persönlichkeiten zusammen, die in ihren Ländern die Voraussetzungen erfüllen, um hochrangige Aufgaben in Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbereich des OLAF wahrzunehmen (Art. 11 Abs. 2 VO Nr. 1073/99).²¹⁸

2. Sanktionen

Die Kontrollen allein können jedoch die Beteiligten nicht von betrügerischen Handlungen abschrecken. Zur Bekämpfung von Betrug und Unregel-

215 1999/352/EG, EGKS, Euratom, ABIEG Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 20 ff.

216 Zu den internen Untersuchungen vgl. Ausschuss unabhängiger Sachverständiger, Zweiter Bericht über die Reform der Kommission, S. 166 ff.; Chavaki, ZEuS 1999, 431 (460 ff.); Gleß, EuZW 1999, 618 (619 f.); Schoo, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 280 Rdnr. 29 ff.; B. Tupman, Journal of Financial Crime 2000, 32 (41 f.). Zum Problem der Korruption von Mitarbeitern der Europäischen Gemeinschaften vgl. Draetta, Revue de droit des affaires internationales 1995, 699 ff.; White, ELR 1996, 465 ff. Hinsichtlich der Koordinierungsaufgaben des OLAF insbesondere mit Blick auf die Osterweiterung der EU vgl. Brüner, in: Henke, Erweiterung der Europäischen Union, S. 17 ff.; zusammengefasst von Horn/Kirchhoff, ZfZ 2000, 364 (365).

217 Zur Rolle des Ausschusses vgl. Überwachungsausschuss, Tätigkeitsbericht; zu dem Bericht vgl. FAZ vom 29.08.2000, „Schleppende Korruptionsbekämpfung“. Zur Rolle des Überwachungsausschusses siehe auch Gleß, EuZW 1999, 618 (620).

218 Hinsichtlich der Durchführung von Kontrollen, insbesondere hinsichtlich der allgemeinen Durchführungsvoraussetzungen, der Kontrollbefugnisse und der zu beachtenden Verfahrensrechte sei auf die ausführliche Analyse im 3. Teil dieser Arbeit verwiesen; siehe S. 53 ff.

mäßigkeiten sind insbesondere auch Sanktionsmaßnahmen²¹⁹ erforderlich, die ebenfalls einen sektoriellen oder einen horizontalen Ansatz verfolgen.²²⁰

Zunächst wurde ein Sanktionssystem mit sektoriellem Ansatz geschaffen. In den unterschiedlichen Marktordnungen griff man dabei auf folgende Sanktionsarten zurück:²²¹

- Wiedereinziehung unrechtmäßig empfangener Beihilfen (eventuell mit Zuschlag),²²²

219 Unter Sanktionen versteht man jede irgendwie geartete hoheitliche Reaktion auf Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht; Prieß, in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen in der EU, S. 44 (50). Ein Eingriff in eine bestehende Rechtsposition oder zumindest in eine schützenswerte Erwartung ist dabei nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht Voraussetzung für die Qualifizierung einer Maßnahme als Sanktion, EuGH, Rs. C-319/90 (Pressler), Slg. 1992, I-203 (217), Rdnr. 10.

220 Dass der Gemeinschaft die Kompetenz zukommt, verwaltungsrechtliche Sanktionen zu erlassen, ist unumstritten; EuGH, Rs. C-240/90 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission), Slg. 1992, I-5383 (5428), Rdnr. 10 ff. Aus der Literatur vgl. statt vieler Mennens, in: Delmas-Marty, What Kind of Criminal Policy for Europe?, S. 127 (140). Ausführlich zum Sanktionsbegriff und den Kompetenzen der Gemeinschaft Tiedemann, in: Europäische Kommission, Legal Protection of the financial interests of the community, S. 131 ff.; Vervaele, in: ders., Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands, S. 161 ff.; ders., in: Delmas-Marty, What Kind of Criminal Policy for Europe?, S. 209 (232 ff.). Zur umstrittenen Frage, ob die Gemeinschaft auch strafrechtliche Sanktionen erlassen darf, siehe 3. Teil, G. IV. 1. b), S. 217.

221 Zu den einzelnen Sanktionsarten vgl. aus der Literatur Heitzer, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 1 ff.; Kuhl, in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen in der EU, S. 149 ff.; Prieß/Spitzer, EuZW 1994, 297 (300 ff.); Wolfgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (629 ff.). Zur Problematik der Sanktionsregelung im Ausfuhrerstattungsrecht vgl. Schrömbges/Schrader, ZfZ 2001, 2 ff.

222 Aus der englischsprachigen Literatur vgl. White, Protection of the Financial Interests of the European Communities, S. 103 ff.; dies., in: David Hume Institute, Fraud on the European Budget, S. 61 ff. Eine gute Übersicht gibt Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8/98, ABIEG Nr. C 230 vom 22.07.1998, S. 1 (15 ff.) und Europäische Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2000, S. 93 ff. Vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. h VO Nr. 1260/99, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.; VO Nr. 595/91 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems, ABIEG Nr. L 67 vom 14.03.1991, S. 11 ff.; VO Nr. 1681/94 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die

- Geldbuße,²²³
- Kürzung, Versagung und Ausschluss von einer Beihilfe,²²⁴
- „Schwarze Listen“,²²⁵
- Entzug einer Anerkennung oder Zulassung²²⁶ oder
- Verfall einer Sicherheit.²²⁷

Um einen einheitlichen Schutz für alle Bereiche des Gemeinschaftshaushalts zu gewährleisten, hat am 18.12.1995 der Rat die VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95²²⁸ als gemeinschaftliche Rahmenregelung erlassen.²²⁹ Abgesehen

Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems, ABIEG Nr. L 178 vom 12.07.1994, S. 43 ff.

223 Dazu Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (630).

224 Dazu Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (631).

225 Vgl. VO Nr. 1469/95 für die Bereiche der Ausfuhrerstattungen, Ausschreibungen der Europäischen Kommission und Geschäfte mit verbilligten Interventionserzeugnissen, ABIEG Nr. L 145 vom 29.06.1995, S. 1 ff. Überlegungen, entsprechende „Schwarze Listen“ auch für andere Bereiche des Gemeinschaftshaushalts einzuführen, gibt es derzeit für die eigenen Einnahmen und die von der Kommission selbst verwalteten direkten Ausgaben; vgl. Europäische Kommission, Aktionsplan 2001-2003, S. 11; Hitzler in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 245 (248). Die zuständigen Kommissionsdienste haben weitergehende Überlegungen über eine neue Handhabung der „Schwarzen Listen“ im Bereich der Landwirtschaft angestellt, die darauf hinauslaufen, im Jahr 2003 einen Vorschlag für eine horizontale Verordnung zur Ausweitung der VO Nr. 1469/95 vorzulegen; vgl. Europäische Kommission, Aktionsplan 2001-2003, S. 10.

226 Mögele, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G (Stand der Bearbeitung: 1999) Rdnr. 161.

227 Mögele, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G (Stand der Bearbeitung: 1999) Rdnr. 161; Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (632). Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8/99 über die im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehenen Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABIEG Nr. C 70 vom 10.03.2000, S. 1 ff.

228 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

229 Aus der englischsprachigen Literatur vgl. Cullen, EC Tax Journal 1999, 61 (73 f.). Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Heine, WiVerw 1996, 149 (155 ff.); Kuhl, in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen in der EU, S. 149 (154 f.); Prieß, in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen in der EU, S. 44 (54 ff., 75 f.); Wolffgang in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 209 (223); Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (633 f.). Dannecker, ZStW 1996, 577 (607 f.) kritisiert, dass durch die Verordnung zwar ein allgemeiner Teil eines Europäischen

von der Mehrwertsteuer, die der Rat vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen hat, werden alle Eigenmittel vom Schutzbereich umfasst.²³⁰ Diese VO findet Anwendung auf alle Unregelmäßigkeiten (Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2988/95); dieser Begriff wird definiert als jeder „Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers (...), die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften (...) bewirkt hat bzw. haben würde“ (Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95). In Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2988/95 werden die möglichen Sanktionsmöglichkeiten aufgezählt, die sich im Wesentlichen mit den oben dargestellten in den sektoriellen Verordnungen vorgesehenen Sanktionen decken. Die bisher bestehenden sektoriellen Sanktionsmöglichkeiten sind daneben weiterhin anwendbar (Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2988/95).

Die irische Regierung plant einen Gesetzesentwurf (*bill*), der die VO Nr. 2988/95 in nationales Recht umsetzen soll (Titel: Protection of the financial interests of the European Communities and Administrative Fines Bill). Derzeit wartet man aber noch auf die Antworten der Kommission hinsichtlich der sektoriellen Verordnungen.²³¹

3. Gegenseitige Unterstützungen der Zollverwaltungen

Dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften dient auch die Verpflichtung der Zollverwaltungen zur gegenseitigen Unterstützung. Zur Verwirklichung dieser Verpflichtung wurde 1995 ein Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich²³² getroffen. Irland hat Anfang des Jahres 2001 dieses Übereinkommen durch den Customs and Excise (Mutual Assistance) Act 2001 umgesetzt. Gemäß s. 3 Customs and Excise (Mutual Assistance) Act 2001 ist der Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise, die zuständige Behörde für die Errichtung und Verwaltung des Informationssystems. Der Data Protection Commissioner überwacht gemäß s. 6 Customs and Excise

Verwaltungssanktionsrechts geschaffen worden sei, die getroffenen Regelungen jedoch nur rudimentär seien, sodass nach wie vor bei der Anwendung der Sanktionsvorschriften auf allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgegriffen werden müsse.

230 Dannecker, ZStW 1996, 578 (604).

231 Vgl. die Information auf der Homepage des irischen Department of Finance unter <<http://www.irlgov.ie/finance/publications/main5.htm>>.

232 ABIEG Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 34 ff.

(Mutual Assistance) Act 2001 das Informationssystem hinsichtlich der Schutzes personenbezogener Daten.

Eine weitere Maßnahmen zur Verwirklichung des Ziels der gegenseitigen Unterstützung ist die Verpflichtung zur Amtshilfe zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission. Diese Verpflichtung wird durch VO Nr. 515/97²³³ normiert und in Irland durch European Communities (Customs and Agriculture Mutual Assistance) (Competent Authorities) Regulations, SI 55/1999 konkretisiert. Nach reg. 3 SI 55/1999 sind der Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise und der Minister for Agriculture, Food and Rural Development für die Durchführung der VO Nr. 515/97 in Irland zuständig.

II. Strafrechtliche Instrumente

Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen oblag bisher allein den nationalen Rechtsordnungen. Seit einigen Jahren wird aber immer mehr die Notwendigkeit eines einheitlichen strafrechtlichen Schutzes der Finanzinteressen erkannt.²³⁴

1. Strafrechtlicher Schutz in Irland

Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Irland²³⁵ ist derzeit einem grundlegenden Wandel unterworfen und von Reformvorhaben gekennzeichnet.

233 ABIEG Nr. L 82 vom 22.03.1997, S. 1 ff.

234 Eine Übersicht über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen, unter besonderer Berücksichtigung der Länder England, Wales, Deutschland, Frankreich und Italien liefern Passas/Nelken, Corruption and Reform 1991, 237 ff. Hinsichtlich Deutschland und Frankreich ausführlich auch Vervaele, Fraud against the Community, S. 97 ff. Zum strafrechtlichen Schutz in Deutschland vgl. außerdem Dannecker, ZStW 1996, 577 ff.; Stoffers, EuZW 1994, 304 ff.; Wolfgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (638 ff.); Zieschang, EuZW 1997, 78.

235 Zu den Straftatbeständen im Zollsektor vgl. Corcoran, ITR 1999, 149 ff.; Hunt, Bar Review 1998, 375 ff.; ders., ITR 1998, 288 ff.; Revenue Commissioners, Customs and Excise Enforcement Procedures Manual, S. 89 ff.; dass., Code of Practice for Revenue Auditors, S. 25 f. Zu den Straftatbeständen im Zollsektor in England vgl. McFarlane, Customs and Excise, Law and Practice, S. 67 ff. Zum Strafrecht in Irland vgl. allgemein Ashworth, The Criminal Process; Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law; Hanly, An Introduction to Irish Criminal Law; Quinn, Criminal Law in Ireland; Ryan/Magee, The Irish Criminal Process.

Nach der aktuellen Rechtslage existiert in Irland bisher kein einheitlicher Betrugstatbestand.²³⁶ Es kommen vielmehr einzelne spezielle Tatbestände in Betracht:²³⁷

- Allgemeiner Straftatbestand im Zollsektor (s. 1078 Taxes Consolidation Act 1997),²³⁸
- unerlaubter Import (s. 186 Customs Consolidation Act 1876),²³⁹
- Abgabe einer falschen Zolldeklaration (s. 168 Customs Consolidation Act 1876),
- Fälschung (Forgery Act 1913),
- Erlangung durch Vorspiegelung falscher Tatsachen (s. 32 Larceny Act 1916, s. 10 Criminal Justice Act 1951),
- Korruption (Public Bodies Corrupt Practices Act 1889, Prevention of Corruption Act 1906 und 1916),
- Geldwäsche (s. 31 Criminal Justice Act 1994),
- Bestechung (Common Law) und
- Verschwörung zur Betrügerei (Common Law).

Die Einführung eines einheitlichen Betrugstatbestandes sieht ein im Jahr 2000 eingebrachter Gesetzesentwurf vor.²⁴⁰ Ziel dieses Criminal Justice

236 Department of Agriculture, Food and Rural Development, Policy Statement on Fraud; Government Advisory Committee on Fraud, Report of the Government Advisory Committee on Fraud, S. 24.

237 Vgl. auch die Auswertungen von Barnes, in: Delmas-Marty/Vervaele, The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Bd. 2, S. 465 (466 ff.); Europäische Kommission, Vergleichende Analyse, S. 14; O'Leary, in: van der Hulst, EC Fraud, S. 75 ff. Zu den Straftatbeständen in England vgl. Leigh, in: Dannecker, Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, S. 70 ff.

238 Dazu Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 869 ff.; Judge/Ward, Irish Income Tax, S. 296 f.; Moore, Taxes Acts Consolidation 1997, S. 1152 ff. Zuletzt geändert durch s. 211 Finance Act 1999 und hinsichtlich des Strafmaßes durch s. 233 Finance Act 2001.

239 Strafmaß geändert durch s. 178 Finance Act 2001 i.V.m. s. 89 Finance Act 1997.

240 Die Reformen basieren im Wesentlichen auf den Reformvorschlägen des Government Advisory Committee on Fraud, Report of the Government Advisory Committee on Fraud, S. 63 ff.

(Theft and Fraud Offences) Bill 2000²⁴¹ ist u.a. die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften²⁴² vom 26.07.1995.²⁴³ Ebenfalls umgesetzt werden das erste²⁴⁴ und das zweite²⁴⁵ Protokoll zum Übereinkommen und das Protokoll²⁴⁶ betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den EuGH im Wege der Vorabentscheidung. Bei dem Übereinkommen und den Protokollen handelt es sich um auf Art. 34 Abs. 2 lit. d EU gestützte völkerrechtliche Verpflichtung.²⁴⁷

Gemäß s. 39 Criminal Justice (Theft and Fraud Offences) Bill 2000 ist derjenige, der einen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften begeht, strafbar und kann zu einer Geldstrafe oder einer Gefängnisstrafe bis zu 5 Jahren verurteilt werden. Gemäß s. 37 (1) Criminal Justice (Theft and Fraud Offences) Bill 2000 entspricht der Betrugsbegriff dem des Art. 1 des Übereinkommens; erfasst wird daher jedes vorsätzliche oder leichtfertige Verhalten, das sich schädigend auf die Einnahmen- oder Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts auswirkt.

241 Zu Ziel und Zweck des Criminal Justice (Theft and Fraud Offences) Bill 2000 vgl. auch das Explanatory Memorandum, Part 6, und die Pressemitteilung des Justizministers John O'Donoghue vom 30.06.2000, erhältlich unter <<http://www.justice.ie/80256996005F3617/vWeb/wpJWOD4TFKWE>>.

242 ABIEG Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 49 ff.

243 Aus der englischsprachigen Literatur vgl. Cullen, EC Tax Journal 1999, 61 (69 ff.). Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Dannecker, ZStW 1996, 577 (594 ff.); Kuhl, in: Henke, Hemmnisse und Sanktionen in der EU, S. 149 (157 ff.); Wolffgang/Ulrich, EuR 1998, 616 (639 ff.).

244 ABIEG Nr. C 313 vom 23.10.1996, S. 2 ff.

245 ABIEG Nr. C 221 vom 19.07.1997, S. 12 ff.

246 ABIEG Nr. C 151 vom 20.05.1997, S. 2 ff.

247 Gemäß Art. 29.4. der irischen Verfassung wird die Regierung befugt, internationale Übereinkommen einzugehen. Damit es nicht zu einer Kollision mit Art. 15.2.1 der Verfassung kommt, wonach das alleinige und ausschließliche Recht, Staatsgesetze zu erlassen, dem Parlament zusteht, kann ein solches Abkommen gemäß Art. 29.6 der Verfassung erst dann ein Teil der irischen Rechtsordnung werden, wenn vom Parlament ein Transformationsgesetz verabschiedet wird. Dieser dualistische Ansatz wurde mehrfach durch die irischen Gerichte bestätigt; vgl. In re Ó Laighléis [1960] IR 93.

2. Neue Entwicklungen auf europäischer Ebene

Um einen einheitlichen strafrechtlichen Schutz der Finanzinteressen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, werden zur Zeit auf europäischer Ebene weitere Reformen diskutiert.

Die Europäische Kommission hat einen auf Art. 280 Abs. 4 EG gestützten Vorschlag für eine Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vorgelegt.²⁴⁸ Damit will sie der Bekämpfung von Betrug neue Impulse verleihen, nachdem die Ratifizierung des bereits erwähnten Übereinkommens vom 26.07.1995²⁴⁹ durch die Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen ist.²⁵⁰ Der Vorschlag orientiert sich an dem Inhalt des Übereinkommens und der Protokolle zum Übereinkommen,²⁵¹ sodass keine wesentlichen Änderungen zu erwarten sind.

Auf Veranlassung des Europäischen Parlaments ist von Wissenschaftlern der europäischen Vereinigungen von Juristen ein Regelwerk (*Corpus Juris*) für das Strafrecht und die Strafverfolgung erstellt worden.²⁵²

248 Es war bereits vor der Neufassung des Art. 280 EG überwiegend anerkannt, dass die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten durch Richtlinien zur Schaffung von Straftatbeständen verpflichten kann. Aus der englischsprachigen Literatur vgl. Mennens, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 127 (141 ff.). Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Dannecker, *Jura* 1998, 79 (81); ders., *JZ* 1996, 869 (873); differenzierend hinsichtlich unzulässigen Sanktionsdrohungen und zulässigen Straftatbeständen Tiedemann, *NJW* 1993, 23 (26); a.A. sogar hinsichtlich Art. 280 Abs. 4 EG Musil, *NStZ* 2000, 68 (69). Teilweise wird sogar vertreten, dass Art. 280 Abs. 4 EG eine Rechtsgrundlage für eine Verordnung sein kann, siehe 3. Teil, G. IV. 1. b), S. 217.

249 ABIEG Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 49 ff.; siehe 2. Teil, C. II. 1., S. 46.

250 Zur Ratifizierung in Irland siehe Siehe 2. Teil, C. II. 1., S. 46. Zum aktuellen Stand in den anderen Mitgliedstaaten vgl. die Begründung der Kommission zum Richtlinien-vorschlag vom 23.05.2001, erhältlich unter <http://europa.eu.int/eurlex/de/com/pdf/2001/de_501PC0272.pdf>.

251 Zu den Protokollen vgl. bereits Fn. 244 und Fn. 245.

252 Eine umfassende Analyse, basierend auf einer rechtsvergleichenden Untersuchung der strafrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten, bietet Delmas-Marty/Vervaele, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Bd. 1 – 3. Eine deutsche Übersetzung mit Erläuterungen findet man bei Delmas-Marty, *Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union*, S. 30 ff. Aus der englischsprachigen Literatur vgl. Bell, *CLR* 2000, 154 ff.; Carney, *Bar Review* 1997, 348; Dona, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1998, 282 ff.; McFarlane, *New Law Journal* 1997, 1591; White, *Protection of the Financial Interests of the European*

Die Reichweite des Corpus Juris ist auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beschränkt (Art. 1 Corpus Juris). Es werden materielle Straftatbestände formuliert (Art. 1 – 8 Corpus Juris) und Regeln für die Strafverfolgung vorgeschlagen, die auf eine einfachere Strafverfolgung in einem europäischen Rechtsraum abzielen und u.a. die Schaffung einer unabhängigen europäischen Staatsanwaltschaft vorsehen (Art. 18 – 35 Corpus Juris). Über die Rechtmäßigkeit des Ermittlungsverfahrens und insbesondere die Wahrung der Beschuldigtenrechte wachen sog. *juges des libertés*, die von den Mitgliedstaaten ernannt werden (Art. 25 Corpus Juris). Die mitgliedstaatlichen materiell- und prozessrechtlichen Regelungen sind im Falle einer Regelungslücke weiterhin anwendbar (Art. 35 Corpus Juris).

Auf der Grundlage des Corpus Juris schlug die Kommission der Regierungskonferenz 2000 vor, einen neuen Art. 280a EG über die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft in den EG-Vertrag einzufügen.²⁵³ Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Europäischen Rat in Nizza nicht berücksichtigt.²⁵⁴ Großen Widerstand gegen diese Pläne gab es von den Mitgliedstaaten. Insbesondere Großbritannien, Dänemark und Schweden wehrten sich gegen eine Einschränkung ihrer nationalen Souveränität.²⁵⁵ Die

Communities, S. 179 ff. Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Braum, JZ 2000, 493 ff.; Nelles, ZStW 1997, 727 (752 f.); Otto, Jura 2000, 98 ff.

253 Das Europäische Parlament hatte die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag zur Ergänzung der OLAF-Verordnung vorzulegen, der die baldige Ernennung eines europäischen Staatsanwalts ermöglichen sollte. Nach Ansicht des Parlaments sollte aber dessen Zuständigkeit zunächst auf Straftaten von Mitgliedern und Bediensteten der EU-Institutionen gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften begrenzt sein, vgl. Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht 1998 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung, KOM (1999) 590 – C5-0058/2000 – 2000/2032(COS), Ziff. 2; dass., Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, KOM (2000) 358 – C5-0578/2000 – 2000/2279(COS), Ziff. 12. Der Ausschuss unabhängiger Sachverständiger forderte dagegen einen Staatsanwalt ohne eine entsprechende Beschränkung; siehe Ausschuss unabhängiger Sachverständiger, Zweiter Bericht über die Reform der Kommission, S. 193 ff.; siehe auch Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, 219 (224).

254 Europäische Kommission, Aktionsplan 2001-2003, S. 17; dies., Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2000, S. 12.

255 „EU-Kommission fordert Staatsanwalt für Europa“, Süddeutsche Zeitung vom 11.08.2000, S. 2.

weitere Entwicklung bleibt also abzuwarten. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass das OLAF eine wichtige Rolle bei der Einrichtung eines europäischen Staatsanwaltes spielen wird.

3. Teil: Die Durchführung von Kontrollen durch das OLAF in Irland

A. Die gemeinschaftlichen Rechtsquellen VO Nr. 2185/96 und VO Nr. 1073/99

Es sind zwei Verordnungen zu beachten, um die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Durchführung von Kontrollen zu bestimmen: die VO Nr. 2185/96²⁵⁶ (auch Kontrollverordnung genannt) und die VO Nr. 1073/99²⁵⁷ (auch OLAF-Verordnung genannt).²⁵⁸ Dieses Nebeneinander der Verordnungen resultiert aus der Entstehungsgeschichte des OLAF. Mit dem Erlass der VO Nr. 2185/96 wurde zunächst eine für alle Bereiche des Gemeinschaftshaushalts anwendbare Rechtsgrundlage für Kontrollen vor Ort durch die Kommission geschaffen. Durch Beschluss vom 28.04.1999 hat die Kommission ihre interne Organisation im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen modifiziert und das OLAF errichtet, welches die bisherige „Koordinierung der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung“ (UCLAF) ersetzt.

Das Verhältnis dieser beiden Rechtsgrundlagen zueinander wird durch Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 geklärt, wonach das OLAF die Gesamtheit der Zuständigkeiten der Kommission übernimmt. Da aber Art. 3 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 hinsichtlich der externen Kontrollen pauschal auf die in der VO Nr. 2185/96 normierten Befugnisse verweist, wird somit zugleich klargestellt, dass die Kontrollverordnung Nr. 2185/96 bestehen bleibt.²⁵⁹

256 ABIEG 1996 Nr. L 292 vom 15.11.1996, S. 2 ff. Der Wortlaut der Verordnung ist im Anhang abgedruckt; siehe Appendix A, S. 269.

257 ABIEG 1999 Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 1 ff. Der Wortlaut der Verordnung ist in Auszügen im Anhang abgedruckt; siehe Appendix B, S. 278.

258 Neben VO Nr. 1073/99 gilt auch noch die inhaltsgleiche VO (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 8 ff. Da der einzige Unterschied aber darin liegt, dass die VO Nr. 1073/99 auf Art. 280 EG und die VO Nr. 1074/99 auf Art. 203 EA gestützt wird (vgl. Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten, S. 8.), wird in dieser Arbeit lediglich auf die VO Nr. 1073/99 eingegangen.

259 So auch Schrömbges, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 145 (155).

Damit ergibt sich folgende Systematik: Hinsichtlich der externen Kontrollen sind wegen des Verweises in Art. 3 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 in erster Linie die Vorschriften der VO Nr. 2185/96 anwendbar. Dabei muss nur eine Modifizierung beachtet werden: Entgegen dem Wortlaut werden die einzelnen Maßnahmen nicht durch die Kommission bzw. die Kontrolleure der Kommission, sondern durch das OLAF bzw. die Bediensteten des Amtes durchgeführt. Hinsichtlich der – in dieser Arbeit nicht behandelten – internen Kontrollen gelten ausschließlich die Vorschriften der VO Nr. 1073/99. Kritikwürdig ist, dass diese Trennung von der VO Nr. 1073/99 nicht in letzter Konsequenz eingehalten wird, da einige Vorschriften sowohl für die internen als auch für externen Kontrollen gelten.²⁶⁰ Das bedeutet, dass in diesem Fall auch bezüglich der Durchführung der externen Kontrollen auf die VO Nr. 1073/99 zurückgegriffen werden muss.

B. Die irische Durchführungsverordnung SI 168/1998

Obwohl aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Verordnung (Art. 249 Abs. 2 EG) keine Verpflichtung bestand, hat der irische Finanzminister 1998 die European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, Statutory Instrument Nr. 168/1998 erlassen.²⁶¹

I. Ziel von SI 168/1998

Diese Verordnung verfolgt das Ziel, die Durchführung von Kontrollen in Irland auf ein gesichertes rechtliches Fundament zu stellen. Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass der Bedarf zu einer solchen nationalen Durchführungsverordnung durchaus gegeben ist, weil die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 nur teilweise die einzelnen rechtlichen Vorgaben bestimmen, überwiegend jedoch auf das nationale Recht verweisen. Bemerkenswert ist, dass Irland dennoch bisher der einzige Mitgliedstaat ist, der eine nationale Durchführungsverordnung für notwendig gehalten hat.²⁶²

260 Z.B. Art. 6 und Art. 9 VO Nr. 1073/99.

261 Die Kompetenz eines Ministers, eine Verordnung zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben zu erlassen, ergibt sich aus s. 3 European Communities Act 1972. Zur Rechtmäßigkeit dieser Vorschrift siehe ausführlich 1. Teil, A. V., S. 11.

262 Im Gegensatz dazu ist es z.B. bei der in vielerlei Hinsicht vergleichbaren Kartellverordnung Nr. 17/62 (ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.) üblich, dass nationale

II. Zuständigkeit und Ernennung von nationalen Kontrolleuren

Gemäß reg. 3 (1) SI 168/1998 sind die Minister der jeweils betroffenen Einnahme- und Ausgabebereiche zuständig für die Durchführung der Kontrollen. Im Einnahmehereich ist daher der Revenue Commissioners, im Ausgabebereich das Department of Finance (ERDF, Cohesionfond), das Department of Enterprise, Trade and Employment (ESF), das Department of Agriculture, Food and Rural Development (EAGGF, Abteilung Ausrichtung und Marktinterventionen im Rahmen von EAGGF, Abteilung Garantie), der Revenue Commissioners (Ausfuhrerstattung im Rahmen von EAGGF, Abteilung Garantie) und das Department of the Marine and Natural Resources (FIFG) zuständig.²⁶³ Da somit für jeden Einnahme- und Ausgabebereich ein Ministerium zuständig ist, kann reg. 3 (2) SI 168/1998 keine eigenständige Bedeutung mehr zukommen, wonach im Falle von Angelegenheiten, für die kein Minister der Regierung zuständig ist, der Finanzminister die zuständige Behörde wäre.

Zum Zwecke der Durchführung von OLAF-Kontrollen in Irland werden den OLAF-Kontrolleuren irische sog. „Kontrolleure der Verwaltung“ zur Seite gestellt. Das sind gemäß reg. 2 (1) SI 168/1998 Personen, die als bevollmächtigte Beamte, bevollmächtigte Personen oder Kontrolleure von einem Minister ernannt wurden. Diese irischen Kontrolleure müssen die OLAF-Kontrolleure gemäß reg. 4 (5) SI 168/1998 bei der Durchführung der Kontrolle begleiten.²⁶⁴

III. Anwendbarkeit von SI 168/1998 nach Erlass der VO Nr. 1073/99

Der irische Finanzminister hat SI 168/1998 erlassen, um eine effektive Anwendung der VO Nr. 2185/96 in Irland zu gewährleisten. Das wird ausdrücklich in der Einleitung klargestellt, wonach SI 168/1998 das Ziel verfolgt, „die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 umzusetzen“. SI 168/98 ist daher im gesamten Gefüge auf die Kontrolleure der Kommission ausgerichtet. Das ergibt sich insbesondere aus reg. 2 (1) SI 168/1998, wonach „die Kontrolleure der Kommission“ die gleiche Bedeutung haben, die ihnen gemäß Art. 6 VO Nr. 2185/96 gegeben

Durchführungsvorschriften existieren, in Irland z.B. European Communities (Rules on Competition) Regulations, SI 124/1993.

263 Zur Zuständigkeit siehe bereits 2. Teil, A., S. 17 ff.

264 Zu den Einzelheiten dieser Begleitungspflicht siehe 3. Teil, D. VI., S. 61.

wurde. Ein Jahr nach Erlass von SI 168/1998 wurde aber durch die VO Nr. 1073/99 das OLAF gegründet. Folglich werden die Kontrollen nicht mehr durch „Kontrollure der Kommission“ durchgeführt, sondern – wie z.B. Art. 2 VO Nr. 1073/99 verdeutlicht – durch die „Beamten des Amtes“. Die Errichtung des OLAF und die damit verbundene Schaffung der „Beamten des Amtes“ durch die VO Nr. 1073/99 hat den irischen Finanzminister bisher nicht veranlasst, weitere Regelungen zu erlassen oder die vorhandenen Vorschriften im SI 168/1998 abzuändern. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die Beamten des OLAF ihre Kontrollmaßnahmen noch auf die im SI 168/1998 vorhandenen Regelungen stützen können.

Der normative Anknüpfungspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist Art. 3 VO Nr. 1073/99. Danach übt das OLAF die der Kommission durch die VO Nr. 2185/96 übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten aus. Durch diesen Verweis werden also die Beamten des OLAF bezüglich der Befugnisse den Kontrolleuren der Kommission gleichgesetzt. Als höherrangiges und unmittelbar anwendbares Recht wirkt sich diese Gleichsetzung auf alle weiterführenden nationalen Rechtsnormen aus, die sich auf die VO Nr. 2185/96 beziehen. Folglich können die Beamten des OLAF ihre Kontrollmaßnahmen auch auf diejenigen Vorschriften von SI 168/1998 stützen, die dem Wortlaut nach eigentlich das Handeln eines Kontrolleurs der Kommission voraussetzen.²⁶⁵

C. Rechtsnatur der Kontrollen

Von grundsätzlicher Bedeutung – insbesondere für die Frage, welche Verfahrensrechte im Einzelnen bei der Durchführung von OLAF-Kontrollen zu beachten sind – ist die Bestimmung der Rechtsnatur der Kontrollen.²⁶⁶ Diese sind nach überwiegender Ansicht verwaltungsrechtlicher Natur und keine Maßnahmen der Strafverfolgung.²⁶⁷ Das ergibt sich zum einen aus

265 Bereits an dieser Stelle soll aber darauf hingewiesen werden, dass diese Gleichsetzung nur bezüglich der Kontrollbefugnisse durchführbar ist. Wie die weitere Untersuchung zeigen wird, gilt das nicht für die in reg. 5 und 6 SI 168/1998 normierten Straftatbestände; siehe 5. Teil, A., S. 251.

266 Da Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 167 ff.) bereits ausführlich die Rechtsnatur analysiert hat, soll dieses Problem an dieser Stelle nur in der gebotenen Kürze dargestellt werden. Ansonsten wird auf die weitergehende Literatur verwiesen.

267 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, 37 (40); Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten, S. 10; Schrömbges, in: Rüsken,

dem Wortlaut²⁶⁸ von Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 und Art. 2 VO Nr. 1073/99²⁶⁹, wonach ausdrücklich von „administrativen“ Kontrollen die Rede ist. Auch nach der systematischen Auslegung der Norm kommt man zu diesem Ergebnis, weil Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 hervorhebt, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten unberührt bleibt.²⁷⁰ Im Umkehrschluss bedeutet das, dass es sich bei OLAF-Kontrollen nicht um Maßnahmen der Strafverfolgung handeln kann. Zwar ist der Ansicht zuzustimmen, dass das Vorgehen des OLAF aufgrund des Gegenstandsbereichs („Betrügereien“) und der Interventionsmodi auch den Bereich des Strafrechts berühren kann,²⁷¹ jedoch kann dieses „potentielle Berühren“ nichts an der formellen Bewertung als verwaltungsrechtliche Maßnahmen ändern.

Zollrecht (Stand der Bearbeitung: 1999) G Rdnr. 203; Schrömbges, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 145 (156); Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (36). Franz-Hermann Brünner, Generaldirektor des OLAF, ist ebenfalls der Ansicht, dass es sich um verwaltungsrechtliche Kontrollen handelt; vgl. den Bericht vom 12. Europäischen Zollrechtstag in Salzburg von Horn/Kirchhoff, ZfZ 2000, 364 (365), a.A. Nelles, ZStW 1997, 727 (745).

268 Ausführlich zu den einzelnen Auslegungsmethoden des EuGH noch 3. Teil, E. I. 1., S. 64.

269 Vgl. auch den 4. und 18. Erwägungsgrund VO Nr. 1073/99.

270 Vgl. auch den 16. Erwägungsgrund VO Nr. 2185/96. In die gleiche Richtung zielt auch Art. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99, wonach die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung nicht berührt wird.

271 Vgl. Ausschuss des Europäischen Parlaments für Haushaltskontrolle, Bericht über den Jahresbericht 1998 der Europäischen Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung, KOM (1999) 590 – C5-0058/2000 – 2000/2032 (COS), S. 12; Ausschuss unabhängiger Sachverständiger, Zweiter Bericht über die Reform der Kommission, S. 172; Überwachungsausschuss, Tätigkeitsbericht, S. 19. Gleß (EuZW 1999, 618 [620]) ist ebenfalls der Meinung, dass es sich trotz anderslautender Bezeichnungen im Grunde um strafrechtliche Ermittlungstätigkeiten handelt; zurückhaltender dagegen Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, 219 (224 und 225 f.).

D. Allgemeine Voraussetzungen für die Durchführung einer Kontrolle²⁷²

Aus der VO Nr. 2185/96 ergeben sich einige allgemeine Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit das OLAF eine Kontrolle vor Ort in Irland durchführen darf. Ergänzende Vorgaben sind in der VO Nr. 1073/99 und der irischen Durchführungsverordnung SI 168/1998 enthalten.

I. Betroffene Einnahme- und Ausgabebereiche

Gemäß Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 dürfen Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durchgeführt werden, sodass grundsätzlich alle Einnahme- und Ausgabebereiche in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung fallen.

Ausgenommen sind jedoch bisher die Mehrwertsteuereigenmittel. Das ergibt sich aus dem in Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 enthaltenen Verweis auf den Unregelmäßigkeitsbegriff aus Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95²⁷³. Da dieser bestimmt, dass nur solche Einnahmen erfasst werden, die direkt für Rechnung der Gemeinschaft erhoben werden, die Mehrwertsteuereinnahmen aber nicht direkt für die Gemeinschaft erhoben werden, fallen sie nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der VO Nr. 2185/96.²⁷⁴

In Zukunft wollen die Europäischen Gemeinschaften aber gemeinsam mit dem OLAF schärfer gegen Unregelmäßigkeiten bei der Mehrwertsteuerabrechnung vorgehen.²⁷⁵ Nach einer Untersuchung der Kommission für das Jahr 1998 gab es 250 aufgedeckte Fälle mit einem Schadenvolumen von 500

272 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zu den allgemeinen Voraussetzungen für die Durchführung einer Kontrolle, S. 255.

273 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

274 So auch die Ansicht von Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, 37 (39); Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (37); Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 135.

275 „EU verstärkt Kampf gegen Betrüger“ und „Brüssel im Schneckentempo“, Süddeutsche Zeitung vom 26.02.2001, S. 23. Zur Problematik des Mehrwertsteuerbetrugs durch die organisierte Kriminalität vgl. allgemein Aronowitz/Laagland/Paulides, Value-Added Tax Fraud in the European Union, S. 1 ff.; Levy, Corruption and Reform 1991, 285 (291 ff.); White, ELR 1999, 433 ff.

Mio. Euro, wobei die Dunkelziffer wesentlich höher sein dürfte.²⁷⁶ Es wird daher diskutiert, dem OLAF mehr Rechte bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuer-Betrug einzuräumen. In diesem Zusammenhang gibt es jedoch einen schwelenden Konflikt mit den Mitgliedsstaaten, die sich gegen eine Kompetenz-Verlagerung wehren. Die Kommission hat am 18.06.2001 vorerst eine Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer vorgeschlagen, die darauf abzielt, die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs durch Abbau der noch bestehenden Hindernisse für den Informationsaustausch zu verbessern.²⁷⁷

II. Die speziellen Voraussetzungen des Art. 2 VO Nr. 2185/96

Die Kontrollbefugnisse bestehen nach Art. 2 VO Nr. 2185/96, einem Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips,²⁷⁸ nur

- bei schwerwiegenden bzw. grenzüberschreitenden Unregelmäßigkeiten (1. Spiegelstrich),²⁷⁹
- wenn aufgrund anderer Umstände der betreffende Mitgliedstaat allein nicht in der Lage ist, für einen ausreichenden Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu sorgen (2. Spiegelstrich) oder
- bei einem entsprechenden Antrag eines Mitgliedstaats (3. Spiegelstrich).²⁸⁰

276 Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 20.06.2001, S. 26, "EU will Betrug stärker bekämpfen".

277 KOM (2001) 294 endgültig, erhältlich unter <http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2001/de_501PC02_94_01.pdf>.

278 Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (34); Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 194.

279 In der Praxis hat sich gezeigt, dass es unterschiedliche Auffassungen zwischen dem OLAF und den Behörden der Mitgliedsstaaten über die Auslegung der Begriffe „schwerwiegende Unregelmäßigkeit“ oder „grenzüberschreitende Unregelmäßigkeit“ gibt. Die Mitgliedsstaaten bestreiten oft, dass die vorhandenen Anhaltspunkte auf eine solche Unregelmäßigkeit schließen lassen. Vgl. Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 9; Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (35).

280 In der Zeit vom 01.01.1997 bis 01.06.1999 wurden keine Kontrollen durchgeführt, um einen gleichwertigen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu sichern. Laut Spitzer (in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 [35]) sei zu erwarten, dass dieser Fall in Zukunft häufiger zur Anwendung komme,

III. Adressaten

Kontrollen können gemäß Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 7 VO Nr. 2988/95²⁸¹ bei allen natürlichen oder juristischen Personen sowie sonstigen anerkannten Rechtssubjekten durchgeführt werden. Laut Art. 5 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 können dies auch andere betroffene Wirtschaftsteilnehmer sein, falls das zur Feststellung einer Unregelmäßigkeit unbedingt erforderlich ist. Diese anderen Wirtschaftsteilnehmer müssen über Informationen verfügen, die den Sachverhalt betreffen und auf die sich die Kontrollen beziehen.²⁸² Wie nützlich und wichtig die Bestimmung über die Möglichkeit von Kontrollen bei mittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern ist, zeigt die Tatsache, dass von dieser Befugnis bisher nahezu ebenso oft Gebrauch gemacht wurde wie von der Befugnis, bei unmittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern Kontrollen durchzuführen.²⁸³

IV. Begründete Annahme von Unregelmäßigkeiten

Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 setzt voraus, dass die begründete Annahme besteht, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind.

Bezüglich des Unregelmäßigkeitsbegriffs wird gemäß Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 auf die Legaldefinition des Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95²⁸⁴ verwiesen; demnach ist der Tatbestand der Unregelmäßigkeit bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde.

nachdem Art. 280 Abs. 4 EG nunmehr ausdrücklich die Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten als Vertragsziel nenne. Hingegen wurden vier Kontrollen auf Wunsch der Mitgliedstaaten durchgeführt. Die große Mehrheit der Kontrollen, nämlich 81, betreffen also schwerwiegende oder grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten; Quelle: Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 4 f.

281 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

282 Zur näheren Präzisierung der betroffenen Personengruppe siehe Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 139 f.

283 Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 5.

284 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

Hinsichtlich der Voraussetzung der begründeten Annahme ist die Kommission der Ansicht, dass es sich um ein Verdachtsstadium handle, das weit vor der Schwelle des Anfangsverdachts im strafprozessualen Sinne liege.²⁸⁵ Bei der praktischen Anwendung dieser Vorschrift haben die Kontrolleure die Erfahrung gemacht, dass die Behörden der Mitgliedstaaten manchmal dazu tendieren, den Wert von Informationen, die eine „begründete Annahme“ rechtfertigen würden, vor allem dann herunterzuspielen, wenn die Kontrolleure die Quellen ihrer Informationen nicht aufdecken können, um die betreffenden Personen zu schützen.²⁸⁶

V. Einleitung und schriftliche Ermächtigung

Die Einleitung einer Kontrolle wird vom Direktor des OLAF von sich aus oder auf Ersuchen eines betroffenen Mitgliedstaates beschlossen (Art. 5 VO Nr. 1073/99). Er leitet auch die Durchführung der Kontrolle (Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 1073/99).

Die Kontrolleure müssen gemäß Art. 6 Abs. 2 VO Nr. 1073/99 ihre Aufgaben unter Vorlage einer schriftlichen Ermächtigung wahrnehmen, die über ihre Person und ihre Dienststellung Auskunft gibt. Zudem müssen sie im Besitz eines vom Direktor ausgestellten schriftlichen Auftrags sein, aus dem der Gegenstand²⁸⁷ der Untersuchung hervorgeht. Eine gleichlautende Pflicht enthält reg. 4 (2) SI 168/1998. Der an der Kontrolle teilnehmende nationale Kontrolleur der Verwaltung muss zudem gemäß reg. 4 (3) SI 168/1998 auf Verlangen des Wirtschaftsteilnehmers seine Ernennungsurkunde oder andere vergleichbare persönliche Dokumente vorlegen.

VI. Kooperationspflicht des OLAF

Die Vorbereitung und Durchführung der Kontrolle muss gemäß Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 – einem Ausfluss der aus Art. 10 EG herleitbaren Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit²⁸⁸ – in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats²⁸⁹ erfolgen.²⁹⁰ Sie

285 Zitiert bei Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (35).

286 Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 9.

287 Zur Auslegung dieses Begriffs siehe ausführlich 3. Teil, F. II. 2. b) aa), S. 116.

288 Vgl. auch den 10. Erwägungsgrund VO Nr. 2185/96. Zu den aus Art. 10 EG herleitbaren Rechten und Pflichten vgl. Kahl, in: Callies/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 1 ff.

289 Zur Frage, welche Behörden in den jeweils betroffenen Einnahme- und Ausgabebereichen zuständig sind, siehe bereits 2. Teil, C. I. 1. a), S. 32.

sind rechtzeitig²⁹¹ über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrollen zu unterrichten, damit sie die erforderliche Unterstützung gewähren können. Wenn es der Mitgliedstaat wünscht, dass die Kontrolle gemeinsam mit der zuständigen Behörde durchgeführt wird, so muss das OLAF – wie sich aus Art. 4 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 ergibt – diesem Wunsch nachkommen.²⁹²

Betrachtet man die Situation in Irland, so wird deutlich, dass nur gemeinsame Kontrollen gewünscht sind. Das ergibt sich aus reg. 4 (5) SI 168/1998, wonach ein OLAF-Kontrolleur von einem Kontrolleur der irischen Verwaltung begleitet werden muss, wenn eine Kontrolle vor Ort durchgeführt wird.²⁹³ Irland hat also den durch Art. 4 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 zulässigen Wunsch nach gemeinsamen Kontrollen durch Gesetz – quasi pauschal – bejaht.

290 Ergänzend fügt Art. 6 Abs. 6 S. 2 VO Nr. 1073/99 hinzu, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Unterstützung des OLAF verpflichtet sind. Spezifizierungen dieser Kooperationspflicht hinsichtlich einer Unterrichtungspflicht der Mitgliedstaaten enthält Art. 7 VO Nr. 1073/99. Das OLAF ist seinerseits nicht verpflichtet, dem Mitgliedstaat Informationen zu übermitteln, sondern es steht gemäß Art. 10 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 vielmehr in seinem Ermessen. Art. 10 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 steht damit offensichtlich im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 2 VO Nr. 2185/96, wonach noch eine Mitteilungspflicht der Kommission bestand.

291 Aus der Sicht der Kommission erfolge die Unterrichtung rechtzeitig, wenn der Behörde, an die sich die Mitteilung richte, die erforderliche Zeit zur Verfügung stehe, um diese Mitteilung in Empfang zu nehmen und einer ersten Prüfung zu unterziehen. Aufgrund außergewöhnlicher Umstände sei eine Verkürzung der Frist möglich, insbesondere dann, wenn die Kommission selbst eine Information erst unmittelbar vor einer Maßnahme erhalten habe. Eine Kontrolle ohne Vorankündigung sei aber keinesfalls gerechtfertigt; so die Erklärung der Kommission im Rahmen der Verhandlungen für den Vorschlag der VO Nr. 2185/96, BR-Drs. 405/96 vom 23.05.1996, Anlage 2, S. 16.

292 Lediglich in dem Fall, dass die Behörde während der Durchführung einer gemeinsamen Kontrolle seine weitere Unterstützung untersagt, ist es denkbar, aufgrund des Effektivitätsgebotes (dazu ausführlich 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104) dem OLAF die alleinige Durchführung der Kontrolle zu erlauben; so auch Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 198. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass in der Zeit vom 01.01.1997 bis zum 01.06.1999 keine der durchgeführten Kontrollen allein durchgeführt wurden; Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 6. Der nach der Systematik der Verordnung eigentlich als Ausnahme anzusehende Fall ist also die Regel; Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (39).

293 Zur Ernennung dieser Kontrolleure der Verwaltung siehe 3. Teil, B. II., S. 55.

Reg. 4 (5) SI 168/1998 liegt aber noch eine zweite Zielrichtung zugrunde: Die Vorschrift kann nämlich auch so verstanden werden, dass die irischen Behörden verpflichtet werden, die OLAF-Kontrolleure zu begleiten, d.h. ein OLAF-Kontrolleur kann gemäß reg. 4 (5) SI 168/1998 die Unterstützung durch die nationalen Beamte einfordern.²⁹⁴ Wenn eine irische Behörde aber entgegen dieser Verpflichtung nicht zur Kooperation bereit ist, stellt sich die Frage, auf welche rechtlichen Vorschriften in diesem Fall das OLAF die Durchführung einer Kontrolle stützen kann. Es handelt sich dann um eine eigene Kontrolle des OLAF i.S.v. Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 2185/96. Für diesen Fall kann nur gelten, dass das OLAF seine Kontrollmaßnahmen nicht mehr auf die Vorschriften der SI 168/1998 stützen kann, weil die Voraussetzungen der reg. 4 (5) SI 168/1998 nicht erfüllt sind. Daher ist in diesem Fall stattdessen auf die sektoriellen Vorschriften zurückzugreifen.²⁹⁵ Das bedeutet, dass die OLAF-Kontrolleure ihre Kontrollmaßnahmen dann auf Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. den Befugnisnormen der irischen Kontrolleure des betroffenen Sektors stützen können.²⁹⁶

E. Befugnisse²⁹⁷

Welche Befugnisse im Einzelnen den OLAF-Kontrolleuren zustehen, ist in der VO Nr. 2185/96 nur ansatzweise normiert. So besagt Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2185/96, dass die Wirtschaftsteilnehmer den Zugang zu den gewerblich genutzten Örtlichkeiten ermöglichen müssen, und Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96, dass die Kontrolleure zweckdienliche Unterlagen kopieren dürfen. Ergänzend bestimmt Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96, auf welche Gegenstände und Vorgänge sich die Kontrollen erstrecken dürfen.

294 Es ist zu bezweifeln, ob diese Auslegung von dem irischen Gesetzgeber gewollt war. Der an sich eindeutige Wortlaut lässt sie jedoch zweifelsfrei zu.

295 Dass auf die sektoriellen Vorschriften zurückgegriffen werden darf, liegt daran, dass durch SI 168/1998 die Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 nicht abschließend ausgefüllt wurde; siehe 3. Teil, E. II., S. 69.

296 Das sind im Bereich der Einnahmen (Zölle, Agrar- und Zuckerabgaben) insbesondere s. 905 ff. Taxes Consolidation Act 1997, im Bereich der Ausgaben European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 bzw. im Bereich des EAGGF, Abteilung Garantie, European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) Regulations, SI 274/1994; siehe 2. Teil, C. I. 1. a), S. 32 ff.

297 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zu den einzelnen Kontrollbefugnissen, S. 255.

Welche Kontrollbefugnisse aber im Einzelnen den Kontrolleuren zustehen, und wie diese ausgestaltet sind, wird nicht festgelegt. Stattdessen wird auf die nationalen Rechtsordnungen verwiesen: Nach 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, die sie für die ordnungsgemäße Durchführung der Kontrollen als erforderlich erweisen“; ferner können sie gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 „dieselben Kontrollmittel benutzen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen“. Es wird also gleich zweifach der Anwendungsbereich für das nationale Recht „eröffnet“. Von besonderem Interesse für die Bestimmung der konkreten Kontrollbefugnisse ist daher, welche Bedeutung diesen „Öffnungsklauseln“ zukommt und welchen Inhalt sie haben.

I. Auslegung der Öffnungsklauseln

Im Rahmen der Auslegung ist streng zwischen den beiden „Öffnungsklauseln“ – also zwischen Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 und Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 – zu unterscheiden.

1. Auslegung von Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96

Gemäß 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.

Um zu klären, inwieweit auf die in den nationalen Rechtsordnungen normierten Befugnisse zurückgegriffen werden darf, ist insbesondere entscheidend, welche Bedeutung man dem Begriff „Zugang“ beimisst. Einerseits ist eine enge Sichtweise denkbar, sodass nur diejenigen Befugnisnormen herangezogen werden dürfen, die ein tatsächliches „Zugehen“ auf Informationen regeln. Darunter könnten sowohl Betretungsrechte als auch Durchsuchungsrechte fallen. Andererseits könnte aber auch eine weite Auslegung des Begriffs geboten sein, sodass auch Befugnisnormen zur Anwendung kommen könnten, bei denen man die Informationen bereits durch das bloße Stellen von Fragen, das Vorlegenlassen von Unterlagen oder das Überprüfen von Gegenständen und Vorgängen erhält.

Aufgrund dieser Ambiguität bedarf es einer an den Methoden des EuGH orientierten Auslegung der Norm.

Heranzuziehen ist zunächst der Wortsinn der Norm nach dem allgemeinen Sprachgebrauch, gegebenenfalls auch mit Hilfe einer Negativabgrenzung.²⁹⁸ Dabei ist zu beachten, dass eine Verordnung gemäß Art. 4 der Verordnung Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachenfrage²⁹⁹ in allen Amtssprachen abzufassen ist. Aus Art. 33 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge³⁰⁰ wird der Grundsatz hergeleitet, dass alle Amtssprachen gleichermaßen verbindlich sind.³⁰¹ Exemplarisch sollen an dieser Stelle nur die deutsche und die englische Fassung herangezogen werden. Der Wortlaut der deutschen Fassung („Zugang“) deutet auf die erste (enge) Auslegungsalternative hin. Auch die englische Version spricht lediglich von „access“ statt z.B. von „inspection powers“.

Nach der systematischen Auslegung ist der Sinngehalt einer Norm aus ihrer systematischen Stellung im Normgefüge zu ermitteln.³⁰² Zwar enthalten die Verordnungen Nr. 2185/96³⁰³ und Nr. 1073/99³⁰⁴ an vielen weiteren Stellen „Öffnungsklauseln“ für das nationale Recht, jedoch lässt sich daraus lediglich ableiten, dass den Vorschriften der nationalen Rechtsordnungen eine besondere Bedeutung zukommen soll. Wie aber der Begriff „Zugang“

298 Buck, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, S. 152 ff.; Kohler-Gehrig, JA 1998, 807 (809). Zur Wortlautauslegung im deutschen Recht Butzer/Epping, Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, S. 32.

299 ABIEG Nr. 17 vom 6.10.1958, S. 385 ff.

300 BGBl. 1985 II S. 926 ff.

301 Streinz, Europarecht, Rdnr. 240 f.

302 Anweiler, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, S. 172 ff.; Buck, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, S. 177 ff. Zur systematischen Auslegung im deutschen Recht Butzer/Epping, Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, S. 33.

303 Beispielhaft seien genannt: Die Informationen genießen den Schutz, der vergleichbaren Informationen nach dem nationalen Recht zukommt (Art. 8 Abs. 1). Die Kontrollen sind unbeschadet der in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Vorschriften über den Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen dieses Staates durchzuführen (9. Erwägungsgrund).

304 Beispielhaft seien genannt: Die Bediensteten des Amtes verhalten sich während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten (Art. 6 Abs. 4). Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre zuständigen Behörden gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen (Art. 6 Abs. 6 S. 1). Bei der Erstellung dieser Berichte werden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaates vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt (Art. 9 Abs. 2 S. 1).

auszulegen ist, kann durch den Rückgriff auf diese Normen nicht geklärt werden. Aufgrund fehlender eindeutiger systematischer Anknüpfungspunkte im Umfeld der Norm führt diese Auslegungsmethode im vorliegenden Fall daher zu keinen weiteren Erkenntnissen.

Bei der teleologischen Auslegung ist nach der in der Norm zum Ausdruck kommenden Interessenbewertung, der *ratio legis*, zu suchen.³⁰⁵ Entscheidend ist also, welche Interessenlage der Vorschrift zugrunde liegt, und welche Bewertung der Normgeber vorgenommen hat. Sucht man nach der in der Norm zum Ausdruck kommenden Interessenbewertung, so wird deutlich, dass eine weite Auslegung des Begriffs „Zugang“ geboten ist. Bei der VO Nr. 2185/96 stehen sich zwei widerstreitende Interessen gegenüber: Einerseits soll durch möglichst weitreichende Befugnisse eine effektive Durchführung der Kontrolle ermöglicht werden, andererseits sollen die Eingriffe in die Rechte der Wirtschaftsteilnehmer von möglichst geringer Intensität sein. Um im Einzelfall einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Effektivität der Kontrollen und dem relativ mildesten Mittel schaffen zu können, ist es notwendig, die Kontrolleure mit unterschiedlichen Kontrollbefugnissen auszustatten. Dazu bedarf es insbesondere der in der Regel weniger schwer wiegenden Rechte, Fragen zu stellen, sich Unterlagen vorlegen zu lassen oder Gegenstände und Vorgänge zu überprüfen. Nur wenn diese Kontrollmaßnahmen nicht zu dem gewünschten Ziel führen, können Betretungs- und insbesondere Durchsuchungsrechte notwendig werden. Folglich ist der Begriff „Zugang“ weit auszulegen, sodass darunter alle im nationalen Recht vorgesehenen Kontrollbefugnisse fallen, auch wenn sie kein tatsächliches „Zugehen“ auf die Informationen voraussetzen. Nach der teleologischen Auslegung stellt Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 daher eine Öffnungsklausel für alle in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Befugnisnormen dar.

Die historische Auslegung arbeitet mit anderen (früheren) Normtexten, während die genetische Auslegung Nicht-Normtexte aus der rechtspolitischen Debatte heranzieht.³⁰⁶ Weil weder frühere Normtexte existieren noch Nicht-

305 Anweiler, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, S. 198 ff.; Buck, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, S. 202 ff.; Kohler-Gehrig, JA 1998, 807 (810). Zur teleologischen Auslegung im deutschen Recht Butzer/Epping, Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, S. 34.

306 Anweiler, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, S. 246 ff.; Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1178); Buck, Über die Ausle-

Normtexte aus der rechtspolitischen Debatte einen Hinweis darauf enthalten, inwieweit auf die nationalen Befugnisnormen verwiesen werden soll, führen diese beiden Auslegungsmethoden vorliegend zu keinen neuen Erkenntnissen.

Lediglich die Untersuchung des Wortlauts spricht für die enge Auslegung der Öffnungsklausel. In den meisten Entscheidungen lässt der EuGH den Wortsinn jedoch hinter die teleologische Auslegung zurücktreten.³⁰⁷ Er räumt nach den Vorgaben des Effektivitätsgebotes³⁰⁸ derjenigen Auslegung den Vorzug ein, die die Verwirklichung der Vertragsziele am meisten fördert und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften sichert.³⁰⁹ Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Wortlaut jeweils die Grenze der Auslegung bildet.³¹⁰ Orientiert man sich an dem Gebot, die Verwirklichung der Vertragsziele zu fördern und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften zu sichern, ist vorliegend aufgrund der Argumentationslinie im Rahmen der teleologischen Auslegung die weite Auslegung vorzuziehen: Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 stellt eine Öffnungsklausel für alle in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Befugnisnormen dar. Der OLAF-Kontrolleur kann seine Kontrollmaßnahmen auf Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. der entsprechenden Befugnis der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen im relevanten Sektor stützen.

2. Auslegung von Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96

Einer Klärung bedarf auch, was unter „materielle Kontrollmittel“ i.S.v. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 zu verstehen ist. *Ulrich* setzt den Begriff mit „Kontrollbefugnisse“ gleich.³¹¹ Folgt man dieser Auslegung, dann wäre hierin ein weiterer normativer Anknüpfungspunkt für die Anwendbarkeit der in den nationalen Rechtsordnungen vorhandenen

legungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, S. 143 ff. Zur historischen Auslegung im deutschen Recht Butzer/Epping, Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, S. 35.

307 Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1178).

308 Zum Effektivitätsgebot ausführlich 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

309 Streinz, Europarecht, Rdnr. 498.

310 Butzer/Epping, Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, S. 32.

311 Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 188; ders., EWS 2000, 137 (143). Er zitiert Schrömbges, ZfZ 1997, 290 (293); dieses Zitat ist deshalb nicht zwingend, weil Schrömbges diesen Satz nur allgemein äußert und sich nicht konkret auf Art. 7 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96 bezieht.

Befugnisnormen zu sehen. *Kuhl/Spitzer* sind dagegen der Ansicht, dass mit materiellen Kontrollmitteln technische Hilfsmittel gemeint seien, wie Fotoapparate, Geräte zur Entnahme von Proben und ähnliches.³¹²

Gegen die Gleichsetzung der Begriffe „Kontrollmittel“ und „Kontrollbefugnisse“ spricht zunächst der Wortlaut der deutschen Fassung. Auch nach der englischen Version ist von „inspection facilities“ statt von „inspection powers“ die Rede.³¹³ Die Systematik spricht ebenfalls gegen eine solche Auslegung, da der zweite Teil des Satzes („insbesondere zweckdienliche Unterlagen kopieren“) verdeutlicht, dass es darum geht, dass den Kontrolleuren die zur Durchführung der Kontrollen benötigten technischen Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Außerdem stellt bereits Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 – wie soeben gezeigt – eine Öffnungsklausel für die in den nationalen Rechtsordnungen vorhandenen Befugnisse dar, sodass Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 kein eigener Regelungsgehalt mehr zukäme, wenn man den Begriff mit „Kontrollbefugnisse“ gleichsetzen würde.

Richtigerweise sollte man es also bei dem Wortlaut belassen. Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 ist keine Öffnungsklausel für die in den nationalen Rechtsordnungen enthaltenen Befugnisnormen, sondern soll vielmehr klarstellen, dass den Kontrolleuren die gleichen technischen Hilfsmittel wie den nationalen Kontrolleuren zur Verfügung stehen. Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass es dieser Klarstellung nicht bedurft hätte: Das Recht, auf die den nationalen Kontrolleuren zustehenden technischen Hilfsmittel zurückgreifen zu dürfen, ergibt sich bereits aus der Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96, wonach allgemein auf alle nationalen Befugnisse verwiesen wird.

3. Zusammenfassung der Auslegung der Öffnungsklauseln

Der VO Nr. 2185/96 liegt somit zusammenfassend folgendes Befugnisgefüge zugrunde: Einige – noch genauer zu untersuchende – Befugnisse ergeben sich als unveränderlicher Mindeststandard bereits aus der VO Nr. 2185/96 (insbesondere aus Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 UA 2). Alle

312 EuZW 1998, 37 (41).

313 Die deutsche und die englische Fassung werden hier nur exemplarisch für die übrigen Amtssprachen herangezogen, die nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachenfrage und Art. 33 Nr. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge gleichermaßen verbindlich sind (vgl. dazu bereits 3. Teil, E. I. 1., S. 64).

weiteren Befugnisse folgen aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. den entsprechenden Normen, die in Irland die Öffnungsklausel ausfüllen.

II. Die Ausfüllung der Öffnungsklausel in Irland

Die in Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 enthaltene Öffnungsklausel wird in Irland in erster Linie durch die Vorschriften der European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, SI 168/1998 ausgefüllt. SI 168/1998 verfolgt – entsprechend dem Vorbild VO Nr. 2185/96 – einen horizontalen Ansatz, d.h. es ist für alle von der VO Nr. 2185/96 erfassten Einnahme- und Ausgabebereiche anwendbar.

Neben diesen horizontalen Befugnisnormen bestehen aber noch in den einzelnen Sektoren spezielle gesetzliche Vorschriften, die Kontrollen durch irische Behörden gestatten. Ob durch den Erlass des SI 168/1998 die Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 vollständig ausgefüllt wurde, oder ob zusätzlich noch auf die in den einzelnen Sektoren vorhandenen Vorschriften zurückgegriffen werden darf, ist fraglich. Das ist zumindest dann unproblematisch, wenn SI 168/1998 weitergehende Befugnisse einräumt als die sektoriellen Vorschriften. In diesem Fall kann sich der OLAF-Kontrollleur auf die in SI 168/1998 niedergelegten Befugnisse berufen, weil sie als *lex specialis* ausdrücklich für diese geschaffen wurden.

Der umgekehrte Fall, dass nämlich in einer sektoriellen Vorschrift eine Befugnis vorgesehen ist, die in SI 168/1998 nicht vorhanden ist, bedarf dagegen einer genaueren Untersuchung. Diese Kollisionsalternative soll an einem Beispiel illustriert werden: Angenommen SI 168/1998 gestattet den OLAF-Kontrollleuren lediglich, die Räumlichkeiten des Wirtschaftsteilnehmers zu betreten, nicht aber diese auch zu durchsuchen; im Gegensatz dazu dürften aber die irischen Zollprüfer aufgrund einer sektoriellen Vorschrift die Räumlichkeiten durchsuchen.³¹⁴ Steht damit einem OLAF-Kontrollleur ebenfalls ein Durchsuchungsrecht zu, wenn er eine Kontrolle im Zollsektor durchführt, oder muss er sich auf die in SI 168/1998 vorgesehenen Befugnisse beschränken? Abstrakt formuliert stellt sich also die Frage, ob der irische Gesetzgeber durch den Erlass von SI 168/1998 die Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96

314 Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass s. 905 (2) (a) (B) Taxes Consolidation Act 1997 für die irischen Zollprüfer im Gegensatz zu SI 168/1998 ein Durchsuchungsrecht vorsieht; dazu 3. Teil, E. 3. a) aa), S. 96.

abschließend ausfüllen kann, oder dadurch lediglich ein Mindeststandard schafft, der je nach Sektor durch weitere Befugnisse zu ergänzen ist. Zur Beantwortung der Frage muss der hinter der Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 stehende Sinn und Zweck betrachtet werden. Bereits der Wortlaut der Vorschrift stellt klar, dass die OLAF-Kontrolleure unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen ihre Befugnisse ausüben dürfen. Die sich daraus ergebende Gleichstellung mit den nationalen Beamten in den jeweiligen Sektoren ist ein grundsätzliches Prinzip, das der VO Nr. 2185/96 zugrunde liegt und an mehreren Stellen auftaucht.³¹⁵ Die damit einhergehenden Unterschiede von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und von Sektor zu Sektor sind durchaus gewollt, da nur so der Autonomieanspruch der Mitgliedstaaten³¹⁶ gewahrt werden kann. Das gemeinschaftsrechtlich angestrebte Ziel der Gleichstellung der OLAF-Kontrolleure mit den Kontrollbeamten in dem betreffenden Sektor darf aber nicht durch einen nationalen Gesetzgeber konterkariert werden, indem dieser eine – horizontal anwendbare – Durchführungsverordnung erlässt, die einen abschließenden Befugniskatalog enthalten soll. Eine entsprechend konzipierte Durchführungsverordnung würde gegen die VO Nr. 2185/96 und damit gegen höherrangiges Recht verstoßen. Gegen diese Auslegung könnte man einwenden, dass es sich deshalb nicht um einen Verstoß gegen das höherrangige Gemeinschaftsrecht handle, weil es Art. 7 Abs. 1 UA 2 S. 1 VO Nr. 2185/96 gerade den Mitgliedstaaten offen lasse, welche Befugnisse den OLAF-Kontrolleuren zustehen sollen. Dieses Gegenargument missachtet aber, dass es Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 lediglich offen lässt, welche Befugnisnormen anwendbar sind. Dagegen wird es nicht zur Disposition des nationalen Gesetzgebers gestellt, ob eine Gleichstellung mit den einzelnen Kontrolleuren in den verschiedenen Sektoren gewollt ist oder nicht. Ansonsten hätte das z.B. im hier angeführten Beispiel zur Folge, dass bei einer gemeinsamen Kontrolle im Zollbereich dem irischen Zollprüfer ein Durchsuchungsrecht zusteht, nicht aber dem OLAF-Kontrolleur. Wenn also der irische Gesetzgeber durch den Erlass des horizontalen SI 168/1998 den Versuch unternehmen sollte, das Gleichstellungspostulat der VO Nr. 2185/96 zu umgehen, so würde er die Normenpyramide missachten und gegen das höherrangige Gemeinschaftsrecht verstoßen. Um einen solchen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zu verhindern, ist die folgende

315 Siehe die in Fn. 303 und Fn. 304 gegebenen Beispiele.

316 Zum Begriff der mitgliedstaatlichen Autonomie siehe auch Fn. 480.

Vorgehensweise zur Ergründung der anwendbaren Befugnisnormen geboten: Grundsätzlich ergeben sich die Befugnisse der OLAF-Kontrollure aus SI 168/1998, weil es sich dabei um speziell an diese gerichtete Vorschriften handelt. Wenn sich darüber hinaus aus den einzelnen sektoriellen Vorschriften weitergehende Befugnisse ergeben, können sich die OLAF-Kontrollure über die Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 auch auf diese berufen. Es ist zu vermuten, dass diese Auslegung nicht im Sinne des irischen Gesetzgebers ist, da er in SI 168/1998 keine ausdrückliche Klausel aufgenommen hat, die auf die Anwendbarkeit der sektoriellen Vorschriften hinweist.³¹⁷ Die subjektive Vorstellung der am Zustandekommen einer Norm Beteiligten ist jedoch für die Auslegung der Norm nicht allein maßgeblich.³¹⁸ Es ist vielmehr angebracht, entsprechend der Vorgehensweise des EuGH, nach den Vorgaben des Effektivitätsgebotes³¹⁹ derjenigen Auslegung den Vorzug einzuräumen, die die Verwirklichung der Vertragsziele am meisten fördert und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften sichert.³²⁰ Daher sollte der entgegenstehende subjektive Wille des irischen Gesetzgebers für die Analyse der Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 keine Rolle spielen. Bereits an dieser Stelle wird also deutlich, dass die durch den Erlass des – horizontal angelegten – SI 168/1998 angestrebte Vereinfachung der Rechtslage nicht vollständig gelingt, weil teilweise weiterhin auf die Vorschriften der einzelnen Sektoren zurückgegriffen werden muss.

317 Allenfalls in reg. 4 (1) SI 168/1998 könnte ein dahingehender Hinweis zu sehen sein, wonach die in SI 168/1998 normierten Befugnisse unbeschadet (“without prejudice to”) Art. 7 VO Nr. 2185/96 gelten sollen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Klausel nur auf den allgemeinen Vorrang des Gemeinschaftsrechts hinweist und daher nur deklaratorischer Natur ist. Sie stellt z.B. klar, dass die in Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 aufgezählten kontrollierbaren Gegenstände und Vorgänge einen Mindeststandard darstellen, der durch SI 168/1998 nicht eingeschränkt werden soll.

318 Butzer/Epping (Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, S. 43 f.) weisen zudem zutreffend darauf hin, dass es keine allgemein gültige Rangordnung zwischen den unterschiedlichen Auslegungskriterien gibt, sondern das Gewicht aller Methoden vielmehr gleich ist. Demgegenüber tendiert z.B. das BVerfG dazu, dem objektivierten Willen des Gesetzgebers einen grundsätzlichen Vorrang einzuräumen (vgl. BVerfGE 1, 299 [312]).

319 Zum Effektivitätsgebot ausführlich 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

320 Streinz, Europarecht, Rdnr. 498.

III. Die Kontrollbefugnisse im Einzelnen

Die vorhergehende Auslegung des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 hat gezeigt, dass grundsätzlich drei Rechtsquellen in Betracht kommen, um die Kontrollbefugnisse der OLAF-Kontrolleure zu bestimmen:

- Die Vorschriften der VO Nr. 2185/96,
- die Vorschriften der European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, SI 168/1998 und
- die weitergehenden Befugnisse in bestimmten Einnahme- und Ausgabesektoren.

1. Kontrollbefugnisse gemäß VO Nr. 2185/96

Als höherrangiges Recht normiert VO Nr. 2185/96 den Mindeststandard an Kontrollbefugnissen, die den OLAF-Kontrolleuren zustehen.

a) Betretungsrecht

Ein Betretungsrecht könnte in Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 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.

Diese Vorschrift enthält aber bereits dem Wortlaut nach lediglich ein Recht auf Zugangsgewährung („müssen Zugang ermöglichen“) und nicht eine Betretungsbefugnis.³²¹ Der Unterschied liegt darin, dass bei einem Betretungsrecht eine Einwilligung des Wirtschaftsteilnehmers nicht notwendig wäre.³²² Die Kontrolleure könnten auch gegen seinen Willen die Räumlichkeiten betreten. Bei einem Recht auf Zugangsgewährung besteht dagegen lediglich ein Anspruch der Kontrolleure auf Erteilung der Einwilligung. Erfolgt diese nicht, würden sich die Kontrolleure rechtswidrig verhalten, wenn sie die Räumlichkeiten trotzdem betreten. Sie haben jedoch die Möglichkeit, ihren Anspruch mit Zwangsmitteln durchzusetzen, wofür

321 Vgl. z.B. den abweichenden Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 lit. d VO Nr. 17/62 (ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.), wonach die Kontrolleure „über die Befugnis verfügen, die Räumlichkeiten zu betreten“.

322 Diesen Unterschied scheint Spitzer (in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 [41]), zu übersehen, da er, wenn auch nur beiläufig, das sich aus Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 ergebende Recht als Betretungsrecht bezeichnet.

gemäß Art. 9 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig sind.

Aus der VO Nr. 2185/96 ergibt sich somit noch kein unmittelbares Betretungsrecht (gegen den Willen des Wirtschaftsteilnehmers), sondern nur ein Recht auf Zugangsgewährung (also ein Anspruch auf Erteilung der Einwilligung). Dieses Recht auf Zugangsgewährung bezieht sich nur auf gewerblich genutzte Räumlichkeiten, Grundstücke, Verkehrsmittel etc.³²³ Privaträume (z.B. die Wohnung des Wirtschaftsteilnehmers) sind dagegen dem Zugangsgewährungsrecht entzogen.

b) Durchsuchungsrecht

Ein Durchsuchungsrecht geht über ein Zugangsgewährungsrecht oder ein Betretungsrecht hinaus. *Ulrich* ist der Ansicht, dass man Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 entnehmen könne, dass den Kontrolleuren auch die Befugnis eingeräumt werden müsse, nach nicht oder nicht vollständig bekannten Informationsquellen zu suchen.³²⁴ Damit stünde ihnen im Ergebnis ein Durchsuchungsrecht zu. Er begründet das mit einem Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 14 Abs. 1 lit. d VO Nr. 17/62³²⁵ (Kartellverordnung).³²⁶

Dabei übersieht er jedoch zwei Aspekte: Erstens ist zu beachten, dass das Urteil des EuGH auf Art. 14 Abs. 1 d) VO Nr. 17/62 basiert. Dort heißt es, dass die Bediensteten der Kommission „über die Befugnis verfügen, die Räumlichkeiten zu betreten“. Nach Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 muss dagegen „der Zugang ermöglicht werden“. Wie bereits festgestellt handelt es sich bei der VO Nr. 2185/96 lediglich um ein Recht auf Zugangsgewährung, und nicht – wie bei der VO Nr. 17/62 – um ein Betretungsrecht.³²⁷ Dieser Unterschied der beiden Vorschriften, der sich bereits in dem divergierenden

323 Das ergibt sich aus der Formulierung „und sonstige gewerblich genutzte Örtlichkeiten“.

324 Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 188; ders., EWS 2000, 137 (143).

325 ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

326 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2926), Rdnr. 27; dazu Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 17; Scholz, WuW 1990, 99 (105); Schriefers, WuW 1993, 98 (103 ff.). Diese Rechtsprechung ist nicht ganz unumstritten; a.A. z.B. Köhlhorn, WuW 1986, 7 (20); Rehmann, NJW 1987, 3061 (3062); Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 133 ff.

327 Siehe 3. Teil, E. III. 1. a), S. 72.

Wortlaut manifestiert, steht einer ungeprüften Übertragung der EuGH-Rechtsprechung entgegen.

Ebenso wichtig ist aber, dass die Kartellverordnung keine Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 vergleichbare Norm kennt. Daher wird im Kartellrecht nicht das Prinzip verfolgt, der Kommission die gleichen Befugnisse zu übertragen, die die Kontrolleure der Mitgliedstaaten haben. Es werden vielmehr eigene – von dem jeweiligen Mitgliedstaat unabhängige – Befugnisse begründet. Das bedeutet für die Frage eines Durchsuchungsrechts, dass ein solches OLAF nur dann zusteht, wenn es auch den Behörden des jeweiligen Mitgliedstaates zusteht. Die einschlägige Befugnisnorm ist dann Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. der entsprechenden Norm des nationalen Rechts. Aus Art. 5 VO Nr. 2185/96 kann diese Befugnis folglich nicht abgeleitet werden.

c) Anspruch auf Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen

Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene ist kein Auskunftsanspruch der OLAF-Kontrolleure normiert. Das ist überraschend, da diese Art und Weise der Informationsbeschaffung in der Regel einen geringeren Eingriff in die Grundrechte des Wirtschaftsteilnehmers darstellt als einige der in Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 vorgesehenen Kontrollbefugnisse (wie z.B. die Kontrolle der Bankauszüge). Aufgrund des Verhältnismäßigkeitspostulats (Art. 5 III EG)³²⁸ sind die OLAF-Kontrolleure aber gezwungen, das relativ mildeste Mittel zu wählen, sofern die gleiche Wirksamkeit garantiert ist. Das Fehlen eines Auskunftsanspruch verwundert umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Kartellverordnung VO Nr. 17/62³²⁹, die in vielerlei Hinsicht Vorbild war für die VO Nr. 2185/96, in Art. 11 einen solchen Auskunftsanspruch vorsieht.

Ein Anspruch auf Vorlage von Unterlagen ist in VO Nr. 2185/96 ebenfalls nicht niedergelegt. Insbesondere kann nicht auf Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 zurückgegriffen werden; dieser besagt lediglich, auf welche Gegenstände und Vorgänge sich die Kontrollen erstrecken, ohne dem Wirtschaftsteilnehmer die Pflicht aufzuerlegen, diese Gegenstände dem Kontrolleur vorzulegen.

328 Zur Verhältnismäßigkeit siehe 3. Teil, G. II., S. 213.

329 ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

d) **Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen**

Dass einzelne Gegenstände und Vorgänge kontrolliert werden dürfen, sagt VO Nr. 2185/96 zwar nicht ausdrücklich, jedoch ergibt sich diese Befugnis als Erst-recht-Schluss aus Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96, der festlegt, auf welche Gegenstände und Vorgänge sich die Kontrollen erstrecken dürfen. Es würde keinen Sinn machen, die kontrollierbaren Gegenstände und Vorgänge zu bestimmen, daneben aber keine diese Gegenstände und Vorgänge betreffende Kontrollbefugnisse zuzugestehen.

Die kontrollierbaren Gegenstände und Vorgänge sind gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96.³³⁰

- Bücher und Belege wie Rechnungen, Lastenverzeichnisse, Lohnzettel, Begleitzettel, Bankkontoauszüge der Wirtschaftsteilnehmer,
- EDV-Daten,
- Systeme und Methoden für Produktion, Verpackung und Versand,
- die physische Kontrolle der Art und des Umfangs der Waren bzw. der Leistungen,
- der Stand der finanzierten Arbeiten und Investitionen, die Nutzung und der Einsatz der abgeschlossenen Investitionen,
- Haushalts- und Buchungsbelege und
- die finanzielle und technische Durchführung subventionierter Vorhaben.

Bei den Büchern und Belegen kann es auf die Art der Verkörperung nicht ankommen, da es ansonsten im Belieben des Wirtschaftsteilnehmers stünde, seine Datenorganisation so einzurichten, dass eine Nachprüfung durch das OLAF ausscheidet.³³¹ Daher können sich die Kontrollen auch auf akustische, elektronische, elektromagnetische, fotografische sowie sonstige

330 Der 5. Spiegelstrich („Entnahme und Untersuchung von Stichproben“) ist eine eigene Befugnisnorm und gehört daher nicht in diesen Zusammenhang; vgl. aber 3. Teil, E. III. 1. f), S. 76.

331 So auch die Meinung von Kreis (RIW 1981, 281 [289]) und Gillmeister (Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, S. 178) zu Art. 14 Abs. 1 lit. a VO Nr. 17/62, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

Aufzeichnungen erstrecken.³³² Diese Aufzählung hat nur beispielhaften Charakter und ist daher keinesfalls abschließend.³³³

e) Stichproben und Überprüfung von Erzeugnissen

Gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 2 5. Spiegelstrich VO Nr. 2185/96 wird den Kontrolleuren das Recht zugesprochen, Stichproben zu entnehmen und zu untersuchen. Daher verlässt der 5. Spiegelstrich die Systematik des Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96, der an sich nur die Gegenstände und Vorgänge aufzählt, auf die sich eine Kontrolle erstrecken darf.

Neben der Überprüfung der Unterlagen und Dokumente dürfte es bei vielen Kontrollen von Interesse sein, auch die Erzeugnisse des Wirtschaftsteilnehmers zu überprüfen. Das dürfte insbesondere bei Kontrollen im Rahmen der Ausfuhrerstattung der Fall sein, um die Erstattungswürdigkeit der Erzeugnisse einer Prüfung zu unterziehen. Ein solches Recht auf Überprüfung von Erzeugnissen ist in der VO Nr. 2185/96 aber nicht vorgesehen.

f) Materielle Kontrollmittel

Gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 können die Kontrolleure dieselben materiellen Kontrollmittel benutzen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und insbesondere zweckdienliche Unterlagen kopieren. Die Auslegung des Begriffs „materielle Kontrollmittel“ hat gezeigt, dass damit die technischen Hilfsmittel gemeint sind, die der Kontrolleur bei der Durchführung der Kontrolle verwenden darf.³³⁴ Auch hier wird also auf die nationalen Rechtsordnungen verwiesen. Als Mindeststandard normiert Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96, dass die Kontrolleure zweckdienliche Unterlagen kopieren dürfen. Dieses Recht stellt einen Ausgleich dafür dar, dass dem OLAF kein Beschlagnahmerecht gewährt wird, die Originaldokumente also im Besitz des Wirtschaftsteilnehmers bleiben. Hilfestellung bei der Anfertigung der Kopien kann der

332 Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 10 zu Art. 14 Abs. 1 lit. a VO Nr. 17/62, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

333 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, 37 (41); Ulrich, EWS 2000, 137 (143).

334 Siehe 3. Teil, E. I. 2., S. 67.

Kontrolleur nicht verlangen.³³⁵ Stellt der Wirtschaftsteilnehmer kein Kopiergerät zur Verfügung, so sind die Kontrolleure berechtigt, die Originalunterlagen kurzfristig mitzunehmen, um andernorts Kopien herzustellen.³³⁶

g) Beweissicherung

Um eine effektive Kontrolle zu gewährleisten, bedarf es der Möglichkeit, die vorgefundenen Beweise sichern zu können. Das ist insbesondere dann erforderlich, wenn eine Überprüfung der Unterlagen, EDV-Daten oder Erzeugnisse erst an einem späteren Tag erfolgen kann, z.B. weil die dafür benötigten Materialien nicht vorhanden sind, oder weil die Überprüfung aus Zeitgründen erst am nächsten Tag fortgesetzt werden soll. Für diese Fälle ist es angebracht, die Räumlichkeiten oder einzelne Schränke zu versiegeln. Eine Beweissicherung kann aber auch dahin gehen, die gefundenen Unterlagen bereits jetzt für ein späteres gerichtliches Verfahren zu sichern.

aa) Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten

In der VO Nr. 2185/96 sind keine Maßnahmen zur Beweissicherung vorgesehen. Da dieser Bereich dem Autonomieanspruch der Mitgliedstaaten³³⁷ ausgesetzt ist, hat man sich vielmehr auf den Hinweis beschränkt, dass es erforderlichenfalls den Mitgliedstaaten obliegt, auf Ersuchen der Kommission die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, um Beweisstücke zu sichern (Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96). Es handelt sich bei diesem Handlungsauftrag um eine spezielle Ausformung der sich aus Art. 10 EG ergebenden Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit.³³⁸ Den Mitgliedstaaten steht es danach zwar frei, wie und in welcher Form sie die erforderliche Unterstützung gewähren,

335 So auch die Meinung von Burrichter/Hauschild (in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 13) zu Art. 14 Abs. 1 lit. b VO Nr. 17/62, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

336 So auch die Meinung von Gillmeister (Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, S. 188) zu Art. 14 Abs. 1 lit. b VO Nr. 17/62.

337 Zum Begriff der mitgliedstaatlichen Autonomie siehe auch Fn. 480.

338 Zu den aus Art. 10 EG herleitbaren Rechten und Pflichten vgl. Kahl, in: Callies/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 1 ff.

jedoch muss eine effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts³³⁹ gewährleistet sein.³⁴⁰

Aus Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 lässt sich aber eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, entsprechende Vorschriften zur Beweissicherung zu erlassen, sofern die Rechtsordnung noch keine ausreichenden Regelungen vorsieht, nicht ableiten. Das ergibt sich im Umkehrschluss (*argumentum e contrario*) aus Art. 9 VO Nr. 2185/96. Inhaltsgleich zu Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 ist nach Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 der Mitgliedstaat verpflichtet, die zur zwangsweisen Durchsetzung der Kontrollen erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Darüber hinaus sind sie aber gemäß Art. 9 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 verpflichtet, entsprechende Vorschriften zu erlassen, sofern diese in der Rechtsordnung noch nicht vorhanden sind.³⁴¹ Da Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 eine entsprechende Regelung nicht vorsieht, besteht keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, entsprechende Vorschriften zur Beweissicherung zu erlassen.

bb) Ziele der Beweissicherung

Der Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 lässt es offen, welche Ziele mit der Beweissicherung verfolgt werden sollen. Wie bereits angedeutet, sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Einerseits kann es sein, dass die Beweisstücke nur gesichert werden sollen, um eine spätere Überprüfung zu ermöglichen (wenn z.B. die Kontrolle erst am nächsten Tag fortgeführt werden kann); andererseits sollen Beweisstücke gegebenenfalls bereits während der Kontrolle für ein späteres gerichtliches Verfahren (endgültig) gesichert werden, auch wenn sie vielleicht schon überprüft worden sind. Eine Festlegung, welche dieser beiden Beweissicherungsziele von Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 verfolgt werden, ist insbesondere vor dem

339 Zum Effektivitätsgebot ausführlich 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104. Für eine Anwendung des Effektivitätsgebots in diesem Zusammenhang auch Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 192.

340 Dass es sich um einen klaren Handlungsauftrag und nicht etwa nur um einen deklaratorischen Hinweis auf die Autonomie der Mitgliedstaaten handelt, ist aus der deutschen Übersetzung nicht sofort ersichtlich, weil es das Wort „obliegt“ den Mitgliedstaaten freizustellen scheint, ob sie Sicherungsmaßnahmen treffen wollen. Klarer ist dagegen die englische Übersetzung, die – ebenso wie bei Art. 9 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 – die Formulierung “it shall be for the Member States” wählt.

341 Zur ausführlichen Auslegung von Art. 9 VO Nr. 2185/95 siehe 3. Teil, E. III. 1. k), S. 95.

Hintergrund von Bedeutung, ob die Kommission gegebenenfalls gemäß Art. 226 Abs. 2 EG ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einleiten kann.

Dem Wortlaut der VO Nr. 2185/96 lässt sich nicht entnehmen, welche der beiden Beweissicherungsziele gemeint sind, weil weder das eine noch das andere ausdrücklich erwähnt wird.³⁴² Mangels Anknüpfungspunkte im Umfeld der Norm hilft die systematische Auslegung an dieser Stelle ebenfalls nicht weiter. Auch die historische und die genetische Auslegungsmethode können vorliegend keine weiteren Anhaltspunkte liefern, weil einerseits keine früheren Normtexte existieren und andererseits die Nicht-Normtexte aus der rechtspolitischen Debatte keine Hinweis darüber enthalten, welche Beweissicherungsziele verfolgt werden sollen.

Aufschlussreicher könnte da schon die im Rahmen der teleologischen Auslegung erforderliche Suche nach der in der Norm zum Ausdruck kommenden Interessenbewertung, der *ratio legis*, sein. Grundsätzlich soll durch die vor Ort Kontrollen lediglich die Rechtmäßigkeit des Verhaltens des Wirtschaftsteilnehmers überprüft werden. Deshalb ist es unter Umständen erforderlich, die vorgefundenen Unterlagen und Gegenstände für eine spätere Fortsetzung der Kontrolle zu sichern. Dieser Beweissicherungszweck ist daher auf jeden Fall von der *ratio legis* des Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 gedeckt.

Im Laufe der Kontrolle kann sich aber herausstellen, dass Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten vorliegen. In diesem Fall ist es wichtig, dass die durch das OLAF gesichteten Unterlagen und Gegenstände als Beweismittel erhalten bleiben und nicht durch den Wirtschaftsteilnehmer vernichtet werden, bevor die nationalen Behörden Strafermittlungsmaßnahmen durchführen. Diese Gefahr ist latent immer gegeben, weil der Wirtschaftsteilnehmer durch die Durchführung der OLAF-Kontrolle vorgewarnt ist. Natürlich wird die Gefahr der Beweisvernichtung dadurch reduziert, dass nach Abschluss der Kontrolle ein Bericht abgefasst wird, in dem man schriftlich festhalten kann, welche Unterlagen und Gegenstände gesichtet wurden. Zu Bedenken ist jedoch, dass diesen Berichten nur dann Beweiskraft zukommt, wenn das die Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaates zulässt.³⁴³ Aber selbst wenn dem so ist, wird ein Richter dem originären Beweisstück immer eine höhere Bedeutung beimessen als einem

342 Zu den Auslegungsmethoden des EuGH im Einzelnen siehe 3. Teil, E. I. 1., S. 64.

343 Zur Rechtslage in Irland siehe 4. Teil, S. 245 ff.

Bericht, in dem lediglich wiedergegeben wird, was während der Kontrolle vorgefunden wurde. Diese Argumentation wird auch durch Art. 8 Abs. 3 S. 2 VO Nr. 2185/96 gestützt, wonach die gesammelten Beweisstücke und Unterlagen gemäß Art. 7 VO Nr. 2185/96 den Berichten beigelegt werden. Ansonsten käme dieser Vorschrift kein sinnvoller eigenständiger Anwendungsbereich zu, wenn die Beweissicherung gemäß Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 nur deshalb erfolgen soll, um die vorgefundenen Unterlagen und Gegenstände bis zur Fortsetzung der Kontrolle zu sichern.

Die Mitgliedstaaten werden wohl eher die Gegenansicht vertreten. Sie könnten argumentieren, dass durch die Verpflichtung, Beweise endgültig zu sichern, der Handlungsspielraum und damit die mitgliedstaatliche Autonomie (mittelbar) beeinträchtigt werde. Eine Beeinträchtigung der mitgliedstaatlichen Autonomie ist aber vorliegend schon deshalb ausgeschlossen, weil die Beweissicherung gemäß Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 ausdrücklich nach den nationalen Vorschriften erfolgen soll. Der normierte Handlungsauftrag kann lediglich dazu führen, dass ein im nationalen Recht angelegter Ermessensspielraum im Einzelfall auf Null zu reduzieren ist. Diese Beeinflussung der nationalen Behörden ist aber ein aufgrund der aus Art. 10 EG ableitbaren Pflicht zu loyalen Zusammenarbeit³⁴⁴ gerechtfertigter Eingriff in den Autonomieanspruch der Mitgliedstaaten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es die ratio legis des Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 ist, die Beweise sowohl für eine spätere Überprüfung als auch bereits während der Kontrolle für ein späteres gerichtliches Verfahren endgültig zu sichern.

h) Zwangsmaßnahmen

Neben der Beweissicherungsbefugnis ist insbesondere die zwangsweise Durchsetzung der einzelnen Kontrollbefugnisse von entscheidender Bedeutung für die effektive Durchführung der Kontrollen. Auch hier hat der Autonomieanspruch der Mitgliedstaaten dazu geführt, dass den OLAF-Kontrollen keine originären Zwangsbefugnisse zugestanden werden.³⁴⁵

344 Zu den aus Art. 10 EG herleitbaren Rechten und Pflichten vgl. Kahl, in: Callies/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 1 ff.

345 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 9 vgl. Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 192. Zu Art. 14 Abs. 6 VO Nr. 17/62 (ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.), dem diese Vorschrift offensichtlich nachgebildet ist, vgl. Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 18 ff.

Stattdessen wird in Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 niedergelegt, dass der betreffende Mitgliedstaat den Kontrolleuren die erforderliche Unterstützung gewährt, wenn sich die Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle widersetzen. Ergänzend fügt Art. 9 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 hinzu, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, etwaige notwendige Maßnahmen zu treffen. Insoweit kommt dieser Regelung eine eigenständige Bedeutung zu, als es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, neue Vorschriften zu erlassen, sofern sie ihrer Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 nach der bisherigen Rechtslage nicht nachkommen können.³⁴⁶

Ebenso wie bei Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96³⁴⁷ wird klar, dass es sich hierbei um eine spezielle Ausformung der sich aus Art. 10 EG ergebenden Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit handelt. Den Mitgliedstaaten steht es zwar frei, wie und in welcher Form sie die erforderliche Unterstützung gewähren, jedoch muss eine effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts³⁴⁸ gewährleistet sein.³⁴⁹ Es handelt sich um einen klaren Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten, die Gefahr laufen, dass die Kommission gemäß Art. 226 Abs. 2 EG ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, wenn sie diesen nicht erfüllen.

In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH zum gleichlautenden Art. 14 Abs. 6 VO Nr. 17/62³⁵⁰ wird man davon ausgehen dürfen, dass die Unterstützung nicht nur für den Fall, dass sich der Wirtschaftsteilnehmer ausdrücklich widersetzt, sondern auch vorsorglich angefordert werden kann, um sich über einen etwaigen Widerspruch des Wirtschaftsteilnehmers hinwegzusetzen.³⁵¹ Durch die Möglichkeit präventiven Vorgehens wird die zuständige nationale Behörde in die Lage versetzt, bereits vor Beginn einer

346 Zutreffend herausgearbeitet von Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 191, und Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (42).

347 Siehe 3. Teil, E. III. 1. j) aa), S. 77.

348 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

349 Für eine Anwendung des Effektivitätsgebots in diesem Zusammenhang auch Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, 37 (43); Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 192. Vgl. EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2928), Rdnr. 33 zum gleichlautenden Art. 14 Abs. 6 VO Nr. 17/62, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

350 ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

351 Vgl. EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2928), Rdnr. 32; a.A. Kühnhorn, WuW 1986, 7 (24).

angeordneten Nachprüfung diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die nach nationalem Recht erforderlich sind, um die OLAF-Kontrolleure im Falle eines Widersetzens wirksam unterstützen zu können.³⁵²

2. Kontrollbefugnisse gemäß SI 168/1998

Dieser gemeinschaftsrechtliche Mindeststandard an Kontrollbefugnissen wird in Irland durch SI 168/1998 teilweise erweitert.

a) Betretungsrecht

Die Analyse der VO Nr. 2185/96 hat gezeigt, dass kein unmittelbares Betretungsrecht (gegen den Willen des Wirtschaftsteilnehmers), sondern nur ein Recht auf Zugangsgewährung (also ein Anspruch auf Erteilung der Einwilligung) besteht.³⁵³ Ein ausdrückliches Betretungsrecht ist dagegen in reg. 4 (1) (a) SI 168/1998 vorgesehen, wonach die Kontrolleure alle Räumlichkeiten betreten können (*enter premises*), um vor Ort Kontrollen und Überprüfungen durchzuführen. Dass es sich dabei um ein Betretungsrecht handelt, das die Einwilligung des Betroffenen nicht voraussetzt, lässt sich im Umkehrschluss aus reg. 4 (4) SI 168/1998 herleiten, der nur für den Fall des Betretens einer privaten Wohnung eine Einwilligung voraussetzt.

aa) Begriff der Räumlichkeiten und Finalitätszusammenhang

Der Begriff der „Räumlichkeiten“ ist ein Rechtsbegriff, der in zahlreichen Gesetzen auftaucht.³⁵⁴ Darunter fallen sowohl Gebäude jeglicher Art als auch Grundstücke, Innenhöfe und Nebengebäude.³⁵⁵ Für Grundstücke ist eine Umzäunung nicht erforderlich. Gemäß reg. 2 (1) SI 168/1998 werden aber über diesen allgemeinen Sprachgebrauch hinaus auch Schiffe, Fahrzeuge, Züge, Luftfahrzeuge und andere Verkehrsmittel von dem Begriff „Räumlichkeiten“ umfasst. Eine Eingrenzung auf Betriebsräume – wie sie z.B. § 200 AO vorsieht – ist daher nicht gegeben.

Des Weiteren ist zu beachten, dass zwischen dem Betreten und der vor Ort Kontrolle ein Finalitätszusammenhang („um ... durchzuführen“) bestehen muss. Diese Formulierung deutet auf ein subjektives Element hin, d.h.

352 Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 18 zum gleichlautenden Art. 14 Abs. 6 VO Nr. 17/62, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

353 Siehe 3. Teil, E. III. 1. a), S. 72.

354 Z.B. s. 3 (1) Environmental Protection Agency Act 1992.

355 Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 408.

bereits beim Betreten muss der Kontrolleur die Absicht haben, eine Kontrolle durchzuführen. Im Umkehrschluss lässt sich daraus folgern, dass das Betreten der Räumlichkeiten rechtswidrig ist, wenn der Kontrolleur nur vorgibt, eine Kontrolle durchführen zu wollen, tatsächlich aber eine andere Absicht verfolgt. Außerdem darf sich die Kontrollabsicht nicht erst nach dem Betreten ergeben. Diese Differenzierung könnte insbesondere dann relevant werden, wenn sich der Wirtschaftsteilnehmer dem Kontrolleur widersetzt. In der praktischen Anwendung dieser Subjektivformel dürften sich jedoch Beweisprobleme ergeben.

bb) Betreten von privaten Wohnungen

Das Betretungsrecht wird eingeschränkt, wenn es sich um eine private Wohnung (*private dwelling*) handelt. In diesem Fall ist das Betreten grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, der Besitzer hat eingewilligt oder es liegt eine richterliche Verfügung vor, die das Betreten erlaubt (reg. 4 (4) SI 168/1998). Die irische Durchführungsverordnung geht damit über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der VO Nr. 2185/96 hinaus, die einen Anspruch auf Zugangsgewährung nur für gewerblich genutzte Räumlichkeiten vorsieht (Art. 5 Abs. 2).³⁵⁶

Dass die privaten Wohnungen grundsätzlich von dem Betretungsrecht ausgeschlossen werden, beruht auf der verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 40.5 der Verfassung. Danach ist die Wohnung eines jeden Bürgers unverletzlich und darf nicht gewaltsam betreten werden, es sei denn aufgrund eines Gesetzes. Dieser einfache Gesetzvorbehalt ist der normative Anknüpfungspunkt für die in reg. 4 (4) SI 168/1998 vorgesehenen Ausnahmen der Einwilligung und der richterlichen Verfügung.

Der Versuch, den Begriff der Wohnung einer genaueren Definierung zu unterziehen, wurde in *The People (Attorney General) v. O'Brien*³⁵⁷ unternommen: „Wenn Mitglieder einer Familie in einem Haus zusammenleben, dann ist das Haus in seiner Gesamtheit eine Wohnung jedes einzelnen Familienmitglieds. Wenn einem Mitglied der Familie nur ein klar abgegrenzter Teil des Hauses zur Verfügung steht, dann kann es sein, dass der Rest des Hauses nicht seine Wohnung ist.“ Eine Wohnung muss sich nicht durch die Merkmale der Dauerhaftigkeit auszeichnen. Ein Wohnwagen kann

³⁵⁶ Siehe 3. Teil, E. III. 1. a), S. 72.

³⁵⁷ IR [1965] 142.

daher ebenso eine Wohnung sein wie ein Boot oder ein Zelt.³⁵⁸ Auch ein Hotelzimmer kann unter den Wohnungsbegriff fallen.³⁵⁹ Es ist zudem nicht erforderlich, dass die Wohnung aktuell auch genutzt wird, sodass ein Ferienhaus daher ebenfalls geschützt wird.³⁶⁰ Der Garten, der sich um die Wohnung herum befindet, gehört dagegen ebenso nicht zur Wohnung wie die Auffahrt.³⁶¹ Wenn sich innerhalb eines zusammenhängenden Gebäudes sowohl der Wohnungsbereich als auch der Geschäftsbereich befinden, dann bezieht sich der verfassungsrechtliche Schutz nur auf den Wohnungsbereich, sofern sich dieser von dem Rest des Gebäudes klar abgrenzen lässt.³⁶²

Das Betreten der privaten Wohnung ist dann zulässig, wenn der Besitzer die Einwilligung erklärt hat. Bei einer Mietwohnung bedarf es daher der Einwilligung des Mieters, nicht der des Eigentümers. Die Einwilligung muss nicht ausdrücklich erklärt werden, sondern sie kann unter strengen Voraussetzungen auch den Umständen entnommen werden.³⁶³ Nicht ausreichend ist es dagegen, dass auf eine Bitte um Einlass nicht geantwortet wird.³⁶⁴ Die Einwilligung kann jederzeit widerrufen werden.³⁶⁵

Das Betreten ist ferner dann zulässig, wenn eine richterliche Verfügung vorliegt. Von wem und unter welchen Voraussetzungen eine richterliche Verfügung erteilt wird, bestimmt reg. 4 (7) und (8) SI 168/1998.³⁶⁶ Sachlich zuständig ist demnach der Richter des Bezirksgerichts (District Court).³⁶⁷ Örtlich zuständig ist dasjenige Bezirksgericht, in dessen Gerichtsbezirk die private Wohnung liegt (reg. 4 (8) SI 168/1998). Der Richter muss aufgrund der Mitteilung des Kontrolleurs davon überzeugt sein, dass sich in der

358 Doolan, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, S. 285.

359 Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 516.

360 Kelly, The Irish Constitution, S. 915.

361 DPP v. Corrigan [1986] IR 290; Kelly, The Irish Constitution, S. 915.

362 DPP v. McMahon [1986] IR 393; Kelly, The Irish Constitution, S. 915.

363 Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 513; Kelly, The Irish Constitution, S. 917.

364 DPP v. Gaffney [1987] IR 173; Fennell, The Law of Evidence in Ireland, S. 63.

365 DPP v. Gaffney [1987] IR 173; Kelly, The Irish Constitution, S. 917.

366 Dem Wortlaut nach bezieht sich diese Vorschrift zwar nicht nur auf die privaten Wohnungen, sondern auf alle Räumlichkeiten. Aus dem Zusammenspiel mit reg. 4 (4) SI 168/1998 ergibt sich jedoch, dass eine richterliche Verfügung nur bei privaten Wohnungen notwendig ist.

367 Zum Aufbau der Gerichte in Irland siehe 1. Teil, B., S. 12. Die Ausstellung einer richterlichen Verfügung ist nach der Ansicht des High Court trotzdem eine Maßnahme der Verwaltung und nicht der Rechtsprechung; Ryan v. O'Callaghan, unreported, High Court, 22.07.1987; Doolan, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, S. 275.

privaten Wohnung oder einem Teil der privaten Wohnung Informationen befinden, die für die Kontrolle benötigt werden. Diese Informationen müssen ihm unter Eid von dem Kontrolleur mitgeteilt werden. Geschieht das nicht, ist die Verfügung ungültig.³⁶⁸ Die Mitteilung durch den Kontrolleur sollte in schriftlicher Form erfolgen.³⁶⁹ Informationen, die aus einer vertraulichen Quelle herrühren, sollten nicht offenbart werden. Stattdessen sollte darauf verwiesen werden, dass die Erkenntnisse auf Informationen basieren, die man von einem vertraulichen und glaubwürdigen Informanten erhalten hat.³⁷⁰ Die Verfügung darf nicht blanko erteilt werden.³⁷¹ Sie muss nicht darlegen, welche Verstöße vorgeworfen bzw. vermutet werden.³⁷² Sie behält auch nach dem Tod des ausstellenden Richters ihre Wirksamkeit.³⁷³

Wenn die Gültigkeit der Verfügung später gerichtlich überprüft wird, muss der Richter, der die Verfügung ausgestellt hat, persönlich anwesend sein, um seine damalige Überzeugung zu belegen.³⁷⁴ Sofern der Richter die Überzeugung gewonnen hat, dass sich in der Wohnung die benötigten Informationen befinden, darf seine Entscheidung, eine Verfügung zu erteilen, nicht durch eine Aktenanforderung durch den High Court (*certioari*) angegriffen werden.³⁷⁵

Die Mitteilung durch den Kontrolleur muss erkennen lassen, dass es vernünftige Gründe für den Verdacht gibt, dass sich entsprechende Informationen in der privaten Wohnung befinden. Die Verfügung muss in einer klaren, vollständigen und unzweideutigen Form erteilt werden.³⁷⁶ Der Richter hat einen Ermessensspielraum (*may issue*), den er fehlerfrei

368 DPP v. Yamanoha [1994] 1 IR 565 (566); Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 515.

369 Revenue Commissioners, Customs and Excise Enforcement Procedures Manual, S. 23.

370 Revenue Commissioners, Customs and Excise Enforcement Procedures Manual, S. 23.

371 Reg. 45 District Court Rules, 1948.

372 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Inland Revenue Commissioners [1980] AC 952 (953).

373 Reg. 18 District Court Rules, 1948.

374 DPP v. Owens [1999] 2 ILRM 421.

375 The State (Bachelor) v. Ó Floinn [1958] IR 155; Cummins v. DPP ICL Februar 1999, Nr. 52; Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 149.

376 DPP v. Dunne [1994] 2 IR 537 (540). Davon zu unterscheiden ist die Frage des Beweisverbots bei unbeachtlichen Fehlern; dazu Fn. 384.

ausfüllen muss.³⁷⁷ Er ist daher verpflichtet, die Mitteilung des Kontrolleurs sorgfältig zu prüfen und sich so ein eigenes Bild von der Situation zu machen.³⁷⁸ Sollte er dieser Verpflichtung nicht nachkommen, ist die Verfügung unwirksam.³⁷⁹

Sofern eine richterliche Verfügung erteilt wurde, die den vorstehenden Voraussetzungen entspricht, können die Kontrolleure (wenn gewünscht, unter Begleitung der Polizei) gemäß reg. 4 (7) SI 168/1998 die private Wohnung zu jeder Zeit innerhalb eines Monats ab dem Zeitpunkt der Ausstellung auch gegen den Willen der Betroffenen betreten. Sie dürfen dazu angemessenen Zwang anwenden. Wenn es verlangt wird, müssen sie die Verfügung vorlegen. Nachdem die Verfügung einmal verwendet wurde, darf sie nicht für dieselbe Räumlichkeit ein zweites Mal verwendet werden.³⁸⁰

cc) Rechtsfolgen bei Verstoß

Das rechtswidrige Betreten einer Räumlichkeit, die keine private Wohnung ist, führt nicht zwangsläufig zu einem Beweisverwertungsverbot. Es liegt vielmehr im Ermessen des Gerichts, ob die gewonnenen Erkenntnisse als Beweise verwertet werden.³⁸¹ Im Rahmen dieser Ermessensausübung muss insbesondere das öffentliche Interesse daran, dass Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden, und das Bedürfnis des Betroffenen an einem fairen Verfahren gegeneinander abgewogen werden.³⁸²

Betritt ein Kontrolleur eine private Wohnung ohne die Einwilligung oder eine Verfügung, dürfen die erlangten Beweise in einem Gerichtsverfahren grundsätzlich nicht mehr verwendet werden.³⁸³ Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn das Fehlen keinen absichtlichen und bewussten Verstoß gegen die verfassungsrechtlich garantierten Rechte des Betroffenen darstellt,

377 Zu den Einzelheiten der Ermessensfehlerlehre siehe 3. Teil, G. I., S. 209.

378 *Byrne v. Grey* [1988] IR 31; *Redereij Kennermerland N.V. v. Attorney General* [1989] IRLM 821.

379 *The People (DPP) v. Kenny* [1990] IRLM 569; *Morgan/Hogan*, *Administrative Law*, S. 492; *Fennell*, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 58 und S. 64 ff.

380 *Ryan/Magee*, *The Irish Criminal Process*, S. 149 f.

381 *DPP v. McMahon* [1986] IR 393; *Kelly*, *The Irish Constitution*, S. 915; *Doolan*, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 286; *Fennell*, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 62.

382 *Fennell*, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 62.

383 *Doolan*, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 285.

sondern eher einen unbeachtlichen Fehler.³⁸⁴ Selbst wenn kein absichtlicher und bewusster Verstoß gegen die verfassungsrechtlich garantierten Rechte vorliegt, dürfen die gewonnenen Beweise nicht zwangsläufig verwertet werden. In einem zweiten Schritt müssen die Richter prüfen, ob es noch andere Gründe gibt, die zu einem Beweisverwertungsverbot führen.³⁸⁵ Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob dem öffentlichen Interesse am besten gedient ist, wenn der Beweis zugelassen bzw. nicht zugelassen wird.³⁸⁶ So hat z.B. der Supreme Court in dem Fall *The People v. O'Brien* entschieden, dass ein unbeachtlicher Fehler vorliegt, wenn in der richterlichen Verfügung unabsichtlich eine falsche Adresse angegeben ist.³⁸⁷

b) Durchsuchungsrecht

Ebenso wie in der VO Nr. 2185/96³⁸⁸ ist in der irischen Durchführungsverordnung SI 168/1998 kein Durchsuchungsrecht normiert.³⁸⁹ Ein solches ergibt sich auch nicht bereits als Folge aus dem einfachen Betretungsrecht, da es im Rechtsraum des Common Law üblich ist, zwischen dem Betretungsrecht (*enter premises*) und dem Durchsuchungsrecht (*search on the premises*) zu unterscheiden.³⁹⁰ Ein Durchsuchungsrecht kann auch nicht aus dem Wort „*found*“ hergeleitet werden, das an mehreren Stellen erwähnt wird.³⁹¹ Eine solche Auslegung würde den Unterschied zwischen den Begriffen „*enter*“ und „*search*“ missachten. Um zu verdeutlichen, dass daraus kein Durchsuchungsrecht hergeleitet werden kann, sollte man das Wort „*found*“ mit „vorgefunden“ und nicht mit „gefunden“ übersetzen. Nach SI 168/1998 haben die Kontrolleure somit nur dann die Befugnis, die

384 *DPP v. Lawless* [1985] 3 Frewen 30; Casey, *Constitutional Law in Ireland*, S. 516; Forde, *Constitutional Law of Ireland*, S. 542 f.

385 Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 157.

386 *The People v. O'Brien* [1965] IR 142 (160).

387 Der Richter hatte versehentlich eine Verfügung für „118 *Cashel Road*“ statt für „118 *Captains Road*“ ausgestellt; [1965] IR 142 (169); Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 60; Kelly, *The Irish Constitution*, S. 914. Eine ausführliche Besprechung dieses wichtigen Urteils findet sich bei Ryan/Magee (*The Irish Criminal Process*, S. 157 ff.), der die Entscheidung mit der englischen, schottischen und amerikanischen Sichtweise vergleicht.

388 Siehe 3. Teil, E. III. 1. b), S. 73.

389 Jedoch steht den OLAF-Kontrolleuren bei Kontrollen im Zollsektor ein Durchsuchungsrecht zu; siehe 3. Teil, III. 3. a) aa), S. 96.

390 Ausführlich dazu Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 142 ff.; Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 54 ff.

391 Reg. 4 (1) (b), (d), (f) und (g) SI 168/1998.

Räumlichkeiten zu durchsuchen, wenn der Betroffene eine Einwilligung erteilt hat.

c) Anspruch auf Erteilung von Auskünften

Gemäß reg. 4 (1) (b) 1. Alt. SI 168/1998 wird den Kontrolleuren entgegen der VO Nr. 2185/96³⁹² ein Auskunftsanspruch zugesprochen. Danach dürfen sie vom Eigentümer diejenigen Informationen verlangen, die sich in seinem Einflussbereich befinden. Eine Information befindet sich im Einflussbereich einer Person, wenn sie einen durchsetzbaren Anspruch hat, die Information von der Person, die diese hat, zu bekommen.³⁹³

Der Auskunftsanspruch ist auf solche Informationen beschränkt, die man vernünftigerweise verlangen darf. Diese Einschränkung dürfte aber nur rein deklaratorischer Art sein, da das Stellen von unvernünftigen Fragen auch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen würde.³⁹⁴ Der Auskunftsanspruch kann sich auch gegen jede Person richten, die in der Räumlichkeit angestellt oder dort für etwas verantwortlich ist.

d) Anspruch auf Vorlage von Unterlagen

Neben diesem reinen Auskunftsanspruch dürfen die Kontrolleure auch verlangen, dass ihnen alle Unterlagen, Bücher oder Dokumente vorgelegt werden (reg. 4 (1) (b) 2. Alt. SI 168/1998).³⁹⁵ Solche Vorlagepflichten implizieren, dass die Betroffenen diesen zu einem angemessenen Zeitpunkt nachkommen.³⁹⁶ Dies ist nicht der Fall, wenn sich der Wirtschaftsteilnehmer nur nachts dazu bereiterklärt, die Unterlagen vorzulegen.³⁹⁷

Bei den Unterlagen ist es gleichgültig, in welcher Form sie aufbewahrt werden. Für den Zollsektor definiert s. 905 (1) Taxes Consolidation Act 1997, was unter dem Begriff „Unterlagen“ zu verstehen ist: „Jedes Dokument oder sonstiges beschriebenes oder bedrucktes Material gleich in

392 Siehe 3. Teil, III. 1. c), S. 74.

393 *Bula v. Tara Mines* [1994] 1 ILRM 111; Callanan, *An Introduction to Irish Company Law*, S. 207.

394 Zur Verhältnismäßigkeit siehe 3. Teil, G. II., S. 213.

395 Aus der VO Nr. 2185/96 lässt sich eine solche Befugnis nicht ableiten; siehe 3. Teil, E. III. 1. c), S. 74.

396 *Johnson v. Blackpool General Commissioners* [1996] STC 277.

397 Im Fall *Johnson v. Blackpool General Commissioners* [1996] STC 277 hatte der Betroffene mitgeteilt, dass er seiner Vorlagepflicht im Rahmen einer Steuerprüfung um 23:59 Uhr nachkommen werde.

welcher Form, einschließlich jeder Information, die mittels irgendeiner mechanischen oder elektronischen Einrichtung aufbewahrt wird, unabhängig davon, ob sie in einer lesbaren Form aufbewahrt wird, die eine Person aufgrund einer abgabenrechtlichen Vorschrift für eine Überprüfung aufbewahren, einbehalten, ausstellen oder vorlegen muss oder die aufgrund einer abgabenrechtlichen Vorschrift überprüft werden darf.“ Unterlagen in diesem Sinne sind daher auch Quittungsblöcke, Scheckbücher, Absatzbücher, Erwerbsbücher, Listen über Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, Vertragsunterlagen und Mehrwertsteuerunterlagen.³⁹⁸ Zu den Dokumenten i.S.v. reg. 4 (1) (b) 2. Alt. SI 168/1998 gehören auch Etiketten und Fiches.

e) **Allgemeine Kontrolle von Gegenständen und Vorgängen**

Die Analyse der VO Nr. 2185/96 hat gezeigt, dass sich ein Recht auf eine allgemeine Kontrolle von Gegenständen und Unterlagen aus Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 herleiten lässt.³⁹⁹ Ein entsprechendes ausdrückliches Recht enthält auch reg. 4 (1) (c) SI 168/1998, wonach die Kontrolleure bestimmte Gegenstände und Vorgänge überprüfen, kopieren und auszugsweise entnehmen dürfen. Bei Informationen in nicht-lesbarer Form darf auch eine Kopie oder ein Auszug in lesbarer Form angefertigt werden.

Die in SI 168/1998 vorgesehenen Gegenstände und Vorgänge der Kontrollen sind teilweise identisch mit der VO Nr. 2185/96, teilweise werden die Befugnisse aber auch ausgeweitet. Sofern Gegenstände oder Vorgänge von SI 168/1998 nicht erwähnt werden, gilt Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 direkt als unmittelbar anwendbares Recht.⁴⁰⁰

Gemäß reg. 4 (1) (c) SI 168/1998 dürfen sich die Kontrollen auf

- Bücher,
- Unterlagen (in welcher Form auch immer sie aufbewahrt werden, vgl. reg. 4 (1) (b) SI 168/1998) und
- andere Dokumente beziehen.

398 Moore, Taxes Acts Consolidation 1997, S. 1010; eine ausführliche Liste findet sich in Institute of Taxation in Ireland, Tax Practitioners' Guide to Revenue Audit, S. 8 f.

399 Siehe 3. Teil, E. III. 1. e), S. 75.

400 Das wird auch durch reg. 4 (1) SI 168/1998 klargestellt, wonach die Befugnisse unbeschadet Art. 7 VO Nr. 2185/96 gelten.

Ein Dokument ist etwas, auf dem sich geschriebene, gedruckte oder gezeichnete Informationen befinden.⁴⁰¹ Darunter fallen gemäß der Legaldefinition in reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 auch Etiketten und Fiches.

Reg. 4 (1) (d) SI 168/1998 erstreckt die Kontrollbefugnis auch auf Daten i.S.d. Data Protection Act 1988. Das sind Informationen in einer Form, in der sie verarbeitet werden können (s. 1 (1) Data Protection Act 1988).⁴⁰²

f) Entnahme von Stichproben

Ebenso wie nach Art. 7 Abs. 1 UA 2 5. Spiegelstrich VO Nr. 2185/96⁴⁰³ dürfen die Kontrolleure gemäß reg. 4 (1) (f) 2. Alt. SI 168/1998 Stichproben von Erzeugnissen entnehmen. Proben sind Muster, die untersucht werden, um einen Hinweis für die Qualität oder die Zusammensetzung der gesamten Menge zu liefern.⁴⁰⁴ Die Probenentnahme darf nur in einem angemessenen Rahmen erfolgen. Dieser Hinweis hat nur deklaratorische Bedeutung, da er Ausfluss des allgemein zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist.⁴⁰⁵

Die Erzeugnisse dürfen gemäß reg. 4 (1) (f) 3. Alt. SI 168/1998 auch aus den Räumlichkeiten entfernt (*remove*) und anschließend einbehalten (*retain*) werden, um die Untersuchung oder den Test erst zu ermöglichen. Dieser Finalitätszusammenhang („um ... zu“) verdeutlicht, dass nur solche Erzeugnisse aus den Räumlichkeiten des Wirtschaftsteilnehmers entfernt werden dürfen, die nicht vor Ort untersucht und getestet werden können. In der Regel wird es sich um Produkte handeln, die nur in einem Labor untersucht werden können. Nicht ausreichend dürfte sein, dass die Kontrolleure die entsprechenden Testmaterialien und –werkzeuge nicht mitgenommen haben. In diesen Fällen dürfen die Kontrolleure die Erzeugnisse nicht entfernen, sondern sie müssen gemäß reg. 4 (1) (g) SI 168/1998 die erforderlichen Beweissicherungsmaßnahmen treffen⁴⁰⁶ und zu einem anderen Zeitpunkt wiederkommen. Die Befugnis, Erzeugnisse zu entfernen, darf also auf keinen Fall zur Beweissicherung missbraucht werden.

401 Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 174.

402 Die gleiche Definition enthält auch s. 912 (1) Taxes Consolidation Act 1997; zu den Einzelheiten des Begriffs der Daten i.S.d. Data Protection Act 1988 siehe 3. Teil, H. II. 2. b) aa), S. 236.

403 Siehe 3. Teil, E. III. 1. f), S. 76.

404 Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 473.

405 Zur Verhältnismäßigkeit siehe 3. Teil, G. II., S. 213.

406 Dazu 3. Teil, E. III. 2. j), S. 92.

g) Überprüfung von Erzeugnissen

Entgegen der VO Nr. 2185/96⁴⁰⁷ sind die Kontrolleure nach reg. 4 (1) (f) 1. Alt SI 168/1998 befugt, Erzeugnisse zu untersuchen, zu testen, zu überprüfen oder zu kontrollieren. Voraussetzung ist, dass sie diese Maßnahmen vernünftigerweise für notwendig halten. Diese Klausel bildet den subjektiven „Gegenpol“ zur objektiv erforderlichen Verhältnismäßigkeit der Maßnahme: die Untersuchung muss also objektiv angemessen und subjektiv vernünftig sein.⁴⁰⁸

h) Anspruch auf Hilfestellung bei Geräten zur Datenverarbeitung

Gemäß reg. 4 (1) (e) SI 168/1998 darf der Kontrolleur von jeder Person, von der oder in deren Interesse Geräte zur Datenverarbeitung verwendet werden, verlangen, ihm in Zusammenhang mit der Anwendung dieser Geräte jede angemessene Unterstützung zu leisten. Darunter fallen auch elektronische, fotografische, magnetische und optische Geräte.⁴⁰⁹ Ein solches Verlangen kann der Kontrolleur auch gegen jede Person richten, die für Geräte der Datenverarbeitung oder damit verbundene Apparate oder Materialien die Verantwortung hat, oder die in anderer Weise mit einer Tätigkeit damit beschäftigt ist. Unter Materialien sind alle Dokumente oder sonstige Materialien zu verstehen, die in Zusammenhang mit den Geräten zur Datenverarbeitung benutzt oder von diesen hervorgebracht werden.⁴¹⁰

i) Materielle Kontrollmittel

Die Auslegung des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 hat ergeben, dass hinsichtlich der Frage, welche materiellen Kontrollmittel, also welche technischen Hilfsmittel, den OLAF-Kontrolleuren zustehen, die nationalen Rechtsordnungen zu untersuchen sind.⁴¹¹

Dieser Verweis ist an sich überflüssig, da sich die Berechtigung zur Nutzung der technischen Hilfsmittel bereits aus der in Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 enthaltenen allgemeinen Öffnungsklausel für die in den nationalen

407 Siehe 3. Teil, E. III. 1. e), S. 76.

408 Zur Verhältnismäßigkeit siehe 3. Teil, G. II., S. 213.

409 Vgl. die Legaldefinition in s. 912 (1) Taxes Consolidation Act 1997.

410 Vgl. die Legaldefinition in s. 912 (1) Taxes Consolidation Act 1997.

411 Siehe 3. Teil, E. I. 2., S. 67. Als Mindeststandard ist gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 lediglich normiert, dass die Kontrolleure zweckdienliche Unterlagen kopieren dürfen.

Rechtsordnungen vorhandenen Befugnisse ergibt.⁴¹² Aus diesem Grund bedarf es an dieser Stelle keiner tiefergehenden Erörterung, welche technischen Hilfsmittel einem irischen Kontrollbeamten zur Verfügung stehen. Diese Frage wurde bereits jeweils in Zusammenhang mit der entsprechenden Befugnis beantwortet.

j) Beweissicherung

Die Analyse der VO Nr. 2185/96 hat gezeigt, dass dort keine Maßnahmen zur Beweissicherung vorgesehen sind.⁴¹³ Stattdessen obliegt es erforderlichenfalls den Mitgliedstaaten, auf Ersuchen der Kommission die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, um Beweisstücke zu sichern (Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96). Wie durch Auslegung dieser Vorschrift ermittelt, verfolgt die Beweissicherung das Ziel, die Beweise einerseits für eine spätere Überprüfung andererseits für ein späteres gerichtliches Verfahren endgültig zu sichern. Diese beiden Zielrichtungen des Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 spiegeln sich auch in der irischen Rechtsordnung wider und werden von dieser unterschiedlich verfolgt.

aa) Beweissicherung für spätere Überprüfung

Der irische Gesetzgeber hat den Bedarf für ein eigenes – von der Kooperationsbereitschaft der nationalen Behörden unabhängiges – Beweissicherungsrecht der OLAF-Kontrolleure anerkannt, sofern spätere Überprüfungen ermöglicht werden sollen. Sie können gemäß Art. 4 (1) (g) SI 168/1998 die Räumlichkeiten oder die vorgefundenen Unterlagen, Bücher, Dokumente oder Erzeugnisse sichern, sofern diese Sicherung erfolgt, um eine spätere Überprüfung vornehmen zu können. Ziel darf es aber nicht sein, nach einer erfolgten, vollständigen Überprüfung die Räumlichkeiten oder die Gegenstände weiterhin zu sichern, um sie z.B. bis zu einem späteren gerichtlichen Verfahren vor der Vernichtung zu schützen.

bb) Beweissicherung für späteres gerichtliches Verfahren

Soll die Beweissicherung dagegen erfolgen, um die vorgefundenen und bereits geprüften Gegenstände und Unterlagen für ein späteres Verfahren, insbesondere ein Strafverfahren zu sichern, so sind die OLAF-Kontrolleure

412 Siehe 3. Teil, E. I. 1., S. 64 ff.

413 Siehe 3. Teil, E. III. 1. j), S. 77.

auch in Irland auf die Kooperationsbereitschaft anderer Behörden angewiesen.

(1) Allgemeines Beschlagnahme- und Einbehaltungsrecht der Polizei

Ein allgemeines Beschlagnahme- und Einbehaltungsrecht steht der Polizei (*Garda Síochána*) zu. Die Ermächtigungsgrundlage ist s. 9 (1) Criminal Law Act 1976.⁴¹⁴ Danach darf ein Mitglied der Polizei immer dann, wenn es in Zusammenhang mit einer Durchsuchung eine Sache findet, von der es vermutet, dass sie als Beweis für ein Straftat dient, diese beschlagnahmen (*seize*) und einbehalten (*retain*), um sie für ein Strafverfahren zu sichern.⁴¹⁵ Die Sache darf grundsätzlich nur für einen angemessenen Zeitraum einbehalten werden. Wenn aber ein gerichtliches Verfahren eingeleitet wird, für das die Sache als Beweismittel erforderlich ist, darf sie ausnahmsweise bis zum Ende des Verfahrens einbehalten werden.

Es steht im Ermessen (*may*), ob die Sache beschlagnahmt und einbehalten wird. Der in Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 angelegte Handlungsauftrag kann jedoch dazu führen, dass dieser Ermessensspielraum im Einzelfall auf Null zu reduzieren ist. Zwar wäre das ein Eingriff in den Autonomieanspruch der Mitgliedstaaten⁴¹⁶, diese Beeinflussung der nationalen Behörden ließe sich

414 (1) Where in the course of exercising any powers under this Act or in the course of a search carried out under any other power, a member of the Garda Síochána [...] finds or comes into possession of anything which he believes to be evidence of any offence or suspected offence, it may be seized and retained for use as evidence in any criminal proceedings [...] for such period from the date of seizure as is reasonable or, if proceedings are commenced in which the thing so seized is required for use in evidence, until the conclusion of the proceedings, and thereafter the Police (Property) Act, 1897, shall apply to the thing so seized in the same manner as that Act applies to property which has come into the possession of the Garda Síochána in the circumstances mentioned in that Act.

(2) If it is represented or appears to a person proposing to seize or retain a document under this section that the document was, or may have been, made for the purpose of obtaining, giving or communicating legal advice from or by a barrister or solicitor, that person shall not seize or retain the document unless he suspects with reasonable cause that the document was not made, or is not intended, solely for any of the purposes aforesaid.

415 Eine ausführliche Analyse dieser Norm findet sich bei Ryan/Magee (The Irish Criminal Process, S. 150 ff.), der insbesondere auch auf die historische Entwicklung eingeht und einen Vergleich mit der englischen Rechtslage vornimmt.

416 Zum Begriff der mitgliedstaatlichen Autonomie siehe auch Fn. 480.

aber durch die aus Art. 10 EG ableitbare Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit rechtfertigten.⁴¹⁷

Das Beschlagnahme- und Einbehaltungsrecht ist für den Fall ausgeschlossen, dass es sich um Dokumente handelt, die in Zusammenhang mit der Rechtsberatung durch einen barrister oder solicitor⁴¹⁸ stehen (s. 9 (2) Criminal Law Act 1976). Bei dieser Einschränkung handelt es sich um eine spezialgesetzliche Ausformung des allgemein zu beachtenden Prinzips des *legal privilege*.⁴¹⁹

Da es sich – abgesehen von dieser Einschränkung – um ein sehr weitgehendes Beschlagnahme- und Einbehaltungsrecht handelt, wird die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift teilweise in Frage gestellt.⁴²⁰ Dem Wortlaut nach kann alles beschlagnahmt und einbehalten werden, was im Rahmen einer Durchsuchung aufgrund irgendeiner spezialgesetzlichen Vorschrift gefunden wird. Die gefundenen Sachen müssen nichts mit der in Frage stehenden spezialgesetzlichen Vorschrift zu tun haben. *Ryan/Magee*⁴²¹ weisen aber zu Recht darauf hin, dass sich eine gewisse Begrenzung daraus ergibt, dass eine Befugnis für die Durchsuchung vorhanden sein muss. Wenn z.B. eine gestohlene Sache gesucht wird, endet die Durchsuchungsbefugnis, sobald die Sache tatsächlich gefunden wird. Ab diesem Zeitpunkt besteht somit auch kein Beschlagnahme- und Einbehaltungsrecht mehr gemäß s. 9 (1) Criminal Law Act 1976.

(2) Spezielles Entfernungs- und Einbehaltungsrecht im Einnahmebereich

Ein spezielles Entfernungs- und Einbehaltungsrecht besteht bei Kontrollen im Bereich der Einnahmen (also Zölle, Agrar- und Zuckerabgaben). Hier müssen sich die OLAF-Kontrolleure an die bevollmächtigten Beamten des Finanzamtes wenden. Bevollmächtigte Beamte sind gemäß s. 905 (1) Taxes Consolidation Act 1997 diejenigen Beamten des Finanzamtes, die von diesem schriftlich bevollmächtigt sind und die durch s. 905 Taxes Consolidation Act 1997 verliehenen Befugnisse ausüben. Sie dürfen gemäß s. 905 (2) (a) (D) Taxes Consolidation Act 1997 alle Unterlagen entfernen

417 Zu den aus Art. 10 EG herleitbaren Rechten und Pflichten vgl. Kahl, in: Callies/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 1 ff.

418 Zu dem Unterschied von *barrister* und *solicitor* siehe 3. Teil, F. II. 2. f), S. 137.

419 Dazu ausführlich 3. Teil, F. III. 3. g), S. 199.

420 Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 153.

421 *The Irish Criminal Process*, S. 153.

(*remove*) und sie für ein Gerichtsverfahren oder für ein Strafverfahren einbehalten (*retain*).⁴²² Das gilt jedoch nur für diejenigen Verfahren, die von einem Beamten des Finanzamtes eingeleitet wurden. Die Unterlagen dürfen nur für eine angemessene Zeit einbehalten werden. Der auch hier grundsätzlich zu beachtende Ermessensspielraum kann – ebenso wie bei s. 9 Criminal Law Act 1976 – aufgrund des in Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 angelegten Handlungsauftrages im Einzelfall auf Null zu reduzieren sein.

k) Zwangsmaßnahmen

Bezüglich der Zwangsmaßnahmen hat sich der irische Gesetzgeber nicht damit begnügt, auf die bereits vorhandenen Vorschriften zu verweisen, sondern er hat vielmehr ganz im Sinne des Art. 9 Abs. 2 VO Nr. 2185/96⁴²³ eine neue Vorschrift erlassen. Im Gegensatz zu den Beweis-sicherungsrechten werden den OLAF-Kontrolleuren keine eigenen Befugnisse eingeräumt. Sie sind vielmehr auf die Hilfe der Polizei angewiesen, die dazu verpflichtet ist, sie zu begleiten, wenn eine Räumlichkeit aufgebrochen werden muss oder die Anwendung von Zwang notwendig ist (reg. 4 (6) SI 168/1998). Diese Zwangsbefugnisse bestehen nur im Rahmen der Ausführung einer Kontrolle oder dem Versuch der Ausführung.

Die Vorschrift normiert in zweifacher Richtung Pflichten: Einerseits stellt sie im Umkehrschluss klar, dass die OLAF-Kontrolleure nicht selbstständig Zwang anwenden dürfen, andererseits enthält sie eine Verpflichtung der Polizei, die Kontrolleure in diesen Situationen zu unterstützen. Die Handlungsbefugnis der Polizei korrespondiert also mit einer Handlungsverpflichtung derselben.⁴²⁴

3. Weitergehende Befugnisse in bestimmten Sektoren

Wie bereits eingangs festgestellt, ist durch den Erlass des SI 168/1998 die Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 nicht vollständig ausgefüllt worden.⁴²⁵ Es muss daher den OLAF-Kontrolleuren möglich sein, hinsichtlich weitergehender Befugnisse auf die in den

422 Ein OLAF-Kontrolleur darf von dieser Befugnis aber nicht selbst Gebrauch machen; siehe 3. Teil, E. III. 3. a) bb), S. 98.

423 Zur Auslegung des Art. 9 VO Nr. 2185/95 siehe 3. Teil, E. III. 1. k), S. 80.

424 Eine vergleichbare Vorschrift ist reg. 4 (5) SI 168/1998; dazu ausführlich 3. Teil, D. VI., S. 61.

425 Siehe 3. Teil, E. II., S. 69.

einzelnen Sektoren den irischen Kontrollbehörden zustehenden gesetzlichen Vorschriften zurückzugreifen.

a) Einnahmebereich

Die Kontrollen auf der Einnahmeseite (Zölle, Agrar- und Zuckerabgaben) werden, wie bereits festgestellt,⁴²⁶ vom Office of the Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise durchgeführt. Als gesetzliche Grundlage kommen insbesondere s. 905 ff. Taxes Consolidation Act 1997 zur Anwendung.⁴²⁷

aa) Durchsuchungsrecht von Geschäftsräumen

Zwar gewähren weder die VO Nr. 2185/96 noch das SI 168/1998 den OLAF-Kontrollen ein Durchsuchungsrecht.⁴²⁸ Da ein solches aber den irischen Zollprüfern (*customs auditors*) gemäß s. 905 (2) (a) (B) Taxes Consolidation Act 1997 zusteht, können sich auf diese Befugnis auch die OLAF-Kontrollen berufen, wenn sie eine Kontrolle im Zollsektor durchführen.

Gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. s. 905 (2) (a) (B) Taxes Consolidation Act 1997 dürfen die OLAF-Kontrollen daher die Räumlichkeiten durchsuchen. Voraussetzung dafür ist, dass sie zuvor gemäß reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 von dem Wirtschaftsteilnehmer die Vorlage bestimmter Unterlagen und Eigentümer verlangt haben, und der Wirtschaftsteilnehmer diesem Verlangen nicht oder nur teilweise zu ihrer Zufriedenheit nachgekommen ist. Der Kontrolleur muss Gründe haben zu

426 Siehe 2. Teil, C. I. 1. a) aa), S. 33.

427 Zur der Durchführung einer Kontrolle im Zollsektor (einer sog. *customs audit*) vgl. Hanrahan, ITR 1989, 494 f.; Institute of Taxation in Ireland, Tax Practitioners' Guide to Revenue Audit; Revenue Commissioners, Guidelines for Customs Audits; dass., Customs & Excise Enforcement Procedures Manual. Allgemein zu den Befugnissen von Finanzbeamten Keegan, ITR 1993, 389 ff.; Kenny, ITR 1993, 510 ff. Zu den Befugnissen im Zollsektor vgl. auch die vom irischen Finanzamt (Revenue Commissioners) herausgegebenen Verwaltungsvorschriften Statement of Practice SP-GEN/1/94 (Revenue Powers); Statement of Practice SP-GEN/1/99 (Revenue Powers, Finance Act 1999); Statement of Practice SP-GEN/2/99 (Revenue Internal Review Procedures, Audit and Use of Powers); Guidance Notes and Instructions (Finance Act 1999, Revenue Powers). Zur rechtlichen Bindungswirkung solcher Verwaltungsvorschriften siehe 1. Teil, A. IV., S. 10.

428 Siehe 3. Teil, E. III. 1. b), S. 73 und 3. Teil, E. III. 2. b), S. 87.

vermuten, dass Unterlagen oder Eigentümer nicht vorgelegt wurden. Unterlagen sind nach der Legaldefinition in s. 905 (1) Taxes Consolidation Act 1997 alle Dokumente oder sonstige beschriebene oder bedruckte Materialien gleich in welcher Form, einschließlich jeder Information, die mittels irgendeiner mechanischen oder elektronischen Einrichtung aufbewahrt wird, unabhängig davon, ob sie in einer lesbaren Form aufbewahrt wird, die eine Person aufgrund einer abgabenrechtlichen Vorschrift für eine Überprüfung aufbewahren, einbehalten, ausstellen oder vorlegen muss oder die aufgrund einer abgabenrechtlichen Vorschrift überprüft werden dürfen. Unterlagen, nach denen die Räumlichkeiten durchsucht werden dürfen, sind daher auch Quittungsblöcke, Scheckbücher, Absatzbücher, Erwerbsbücher, Listen über Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, Vertragsunterlagen und Mehrwertsteuerunterlagen.⁴²⁹ Eigentümer sind gemäß s. 905 (1) Taxes Consolidation Act 1997 alle Vermögenswerte, die der Abgabepflicht unterliegen.

Dieses Durchsuchungsrecht steht nicht unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Wirtschaftsteilnehmers oder einer richterlichen Verfügung. Es bezieht sich nur auf geschäftlich genutzte Räumlichkeiten, wie sich bereits aus s. 905 (2) (e) Taxes Consolidation Act 1997 ergibt; danach wird sogar für das Betreten von privaten Wohnungen eine Einwilligung oder eine gerichtliche Verfügung vorausgesetzt. Noch deutlicher wird die Begrenzung, wenn man s. 905 (2A) (c) Taxes Consolidation Act 1997 berücksichtigt, der durch s. 207 (f) Finance Act 1999 neu eingefügt wurde;⁴³⁰ danach kann ein Richter eine Verfügung ausstellen, die es einem Zollprüfer gestattet, Räumlichkeiten zu durchsuchen. Diese Vorschrift enthält zwar keine ausdrückliche Beschränkung auf privat genutzte Räumlichkeiten, jedoch ergibt sich diese zwangsläufig in Abgrenzung zu dem Geltungsbereich von s. 905 (2) (a) (B) Taxes Consolidation Act 1997. Letztendlich beruhen diese gesteigerten Anforderungen an ein Durchsuchungsrecht für private Wohnungen – ebenso wie bei dem Betretungsrecht⁴³¹ – auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 40.5 der Verfassung.

429 Moore, Taxes Acts Consolidation 1997, S. 1010. Eine ausführliche Liste findet sich in Institute of Taxation in Ireland, Tax Practitioners' Guide to Revenue Audit, S. 8 f.

430 Zum Inhalt und Anwendungsbereich dieser Vorschrift vgl. Revenue Commissioners, Guidance Notes and Instructions (Finance Act 1999, Revenue Powers), S. 70 ff. Kritisch gegenüber den neuen Regelungen Redmond, ITR 1999, 275 ff.

431 Siehe 3. Teil, E. III. 2. a) cc), S. 83 ff.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es nicht möglich ist, dass ein Richter aufgrund s. 905 (2A) (c) Taxes Consolidation Act 1997 einen OLAF-Kontrolleur bevollmächtigt, private Wohnungen zu durchsuchen.⁴³² Der Richter darf diese Verfügung nämlich nur dann ausstellen, wenn der Verdacht besteht, dass gegen s. 1078 (1) Taxes Consolidation Act 1997 verstoßen wurde. Da es sich aber bei dieser Vorschrift um einen Straftatbestand handelt, ist eine Durchsuchung von Privaträumen als Maßnahme der Strafverfolgung zu qualifizieren.⁴³³ Als zwingende Konsequenz aus dem aus Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2186/96 herleitbaren Kompetenzgefüge⁴³⁴ ergibt sich somit, dass OLAF-Kontrolleure die Durchsuchungen von privaten Räumen nicht vornehmen dürfen.

bb) Spezielles Entfernungs- und Einbehaltungsrecht

Es wurde bereits festgestellt, dass den OLAF-Kontrolleuren Beweissicherungsbefugnisse gemäß reg. 4 (1) (g) SI 168/1998 nur hinsichtlich einer späteren Überprüfung zustehen.⁴³⁵ Dagegen dürfen die irischen Zollbeamten gemäß s. 905 (2) (a) (D) Taxes Consolidation Act 1997 sogar alle Unterlagen entfernen (*remove*) und sie für ein Gerichtsverfahren oder für ein Strafverfahren einbehalten (*retain*).⁴³⁶ Einem OLAF-Kontrolleur ist es nicht möglich, von diesen weitergehenden Befugnissen Gebrauch zu machen, da es sich um Maßnahmen der Strafverfolgung handelt. Auch in diesem Fall handelt es sich um eine zwingende Konsequenz aus dem aus Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2186/96 herleitbaren Kompetenzgefüge.⁴³⁷

b) Ausgabebereich

Kontrollen im Ausgabebereich werden durch die irischen Behörden grundsätzlich aufgrund der European Communities (Financial Checks) Regulations, SI 123/1999 durchgeführt.⁴³⁸ Lediglich im Bereich des EAGGF, Abteilung Garantie gelten die Vorschriften der European

432 Wie bereits festgestellt, kann er aber zumindest mittels gerichtlicher Verfügung i.S.v. reg. 4 (7) SI 168/1998 eine private Wohnung betreten; siehe 3. Teil, E. III. 2 a) bb), S. 83.

433 Vgl. auch Revenue Commissioners, Guidance Notes and Instructions (Finance Act 1999, Revenue Powers), S. 72.

434 Dazu ausführlich 3. Teil, G. IV. 3., S. 220 ff.

435 Siehe 3. Teil, E. III. 2. j), S. 92 ff.

436 Siehe 3. Teil, E. III. 2. j) bb) (2), S. 94.

437 Dazu ausführlich 3. Teil, G. IV. 3., S. 220 ff.

438 Siehe 2. Teil, C. I. 1. a) bb), S. 33 ff.

Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) Regulations, SI 274/1994.⁴³⁹

Da aber weder in SI 123/1999 noch in SI 274/1994 weitergehende Kontrollbefugnisse normiert sind, bleibt es bei Kontrollen im Ausgabebereich bei dem durch die VO Nr. 2185/96 und SI 168/1998 festgelegten Mindeststandard.

F. Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer⁴⁴⁰

Als begrenzendes Korrelat zu der Befugnis, in einzelne Rechtspositionen der Wirtschaftsteilnehmer eingreifen zu dürfen, dient die Verpflichtung, bei der Durchführung der Kontrolle bestimmte den Wirtschaftsteilnehmern zustehende Verfahrensrechte zu beachten.⁴⁴¹ Die für die Ermittlung dieser Verfahrensrechte entscheidende Norm ist Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99. Bevor untersucht werden kann, welche Verfahrensrechte im Einzelnen von den OLAF-Kontrollleuten zu beachten sind, bedarf es zunächst einer umfassenden Analyse von Bedeutung und Inhalt dieses normativen Anknüpfungspunktes.

439 Zuletzt geändert durch European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) (Amendment) Regulations, SI 218/95. Daneben finden auch die allgemeinen Vorschriften von European Communities (Common Agricultural Policy) (Market Intervention) Regulations, SI 24/1973 Anwendung.

440 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zu den einzelnen Verfahrensrechten, S. 255.

441 Zur Stärkung der Legitimität des OLAF schlägt das Europäische Parlament vor, nach dem Vorbild im Bereich des Wettbewerbsrechts einen Anhörungsbeauftragten zu berufen, der über die Einhaltung der Verteidigungsrechte zu wachen hätte und diese Aufgabe in voller Unabhängigkeit vom Direktor des OLAF wahrnehmen müsste; Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht 1998 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung, KOM (1999) 590 – C5-0058/2000 – 2000/2032(COS), Ziff. 4; dass., Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, KOM (2000) 358 – C5-0578/2000 – 2000/2279(COS), Ziff. 8; zur Begründung vgl. auch Ausschuss des Europäischen Parlaments für Haushaltskontrolle, Bericht über den Jahresbericht 1998 der Europäischen Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung, KOM (1999) 590 – C5-0058/2000 – 2000/2032 (COS), S. 17. Diesem Vorschlag hat sich auch der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages angeschlossen, BT-Drs. 14/3474 vom 29.05.2000, S. 2.

I. Auslegung von Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99

Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 normiert: „Die Bediensteten des Amtes verhalten sich während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten.“⁴⁴² Die Frage der Auslegung dieses Verweises auf das nationale Recht ist von fundamentaler Bedeutung für die Grenzen, die sich für OLAF-Kontrollen ergeben. Eine tiefergehende Erörterung dieser Problematik ist bisher nicht erfolgt.⁴⁴³

1. Vollzugstypus

Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts erfolgt entweder durch Gemeinschaftsorgane (sog. direkter Vollzug) oder durch Organe der Mitgliedstaaten (sog. indirekter Vollzug).

Die Europäischen Gemeinschaften vollziehen ihr Recht nur ausnahmsweise selbst, etwa bisher im Bereich des Kartell- oder Beihilferechts durch die Kommission.⁴⁴⁴ Dieser Vollzugstypus wird als direkter (oder gemeinschaftsunmittelbarer) Vollzug bezeichnet.⁴⁴⁵ Hier richtet sich das Verwaltungsver-

442 Darüber hinaus sollen sie sich gemäß dem Statut (gemeint ist das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, vgl. 10. Erwägungsgrund VO Nr. 1073/99) sowie den von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu erlassenden Beschlüssen (vgl. Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 1073/99) verhalten. Auf die dort geregelten Verfahrensvorschriften wird im Folgenden nicht eingegangen, da sie nur den Bereich der internen Untersuchungen betreffen. Anders lautete noch der Wortlaut der Regelung des Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96. Danach mussten sich die Kontrolleure zwar nicht an die „Gepflogenheiten“ halten; die Einhaltung der Verfahrensrechte sollte aber nur „vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts“ erfolgen. Zu den sich daraus ergebenden Änderungen siehe 3. Teil, F. I. 2. b) bb) (4), S. 111 und 3. Teil, F. III. 4. a), S. 205. Eine Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 vergleichbare Vorschrift enthält Art. 3 Abs. 1 VO Nr. 1026/99 hinsichtlich der Kontrolle der Eigenmittel.

443 Ulrich beschränkt sich darauf, an mehreren Stellen den Wortlaut der Vorgängervorschrift – Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96 – wiederzugeben, ohne diesen einer genaueren Analyse zu unterziehen (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 164, 166 und 201).

444 Weitere Beispiele bei Oppermann, Europarecht, Rdnr. 638.

445 Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 18; Kahl in: Calliess/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 23; Vedder, EuR – Beiheft 1 – 1995, 75 (79).

fahren ausschließlich nach primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht, nationales Recht findet dagegen keine Anwendung.⁴⁴⁶

Den Regelfall bildet hingegen der sog. indirekte Vollzug durch die Mitgliedstaaten.⁴⁴⁷ Man unterscheidet zwischen dem unmittelbaren indirekten Vollzug, d.h. dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht (Verordnungen, unmittelbar anwendbares Primärrecht, unmittelbar wirkende Richtlinien) und dem mittelbaren indirekten Vollzug, d.h. dem Vollzug von nationalem Ausführungsrecht (nationale Gesetze, die Richtlinien umsetzen oder eine Verordnung ergänzen).⁴⁴⁸ Bei der unmittelbaren indirekten Vollziehung richtet sich das Verwaltungsverfahren grundsätzlich nach dem nationalen Recht, weil das Gemeinschaftsrecht in aller Regel lückenhaft ist.⁴⁴⁹ Das Gemeinschaftsrecht zieht der Anwendung nationalen Rechts jedoch die Schranke des Effektivitätsgebots.⁴⁵⁰ Daher dürfen die im nationalen Recht vorgesehenen Verfahrensrechte nicht darauf hinauslaufen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird.⁴⁵¹ Beim mittelbaren indirekten Vollzug richtet sich das Verwaltungsverfahren ausschließlich nach dem nationalen Recht.⁴⁵² Da dieses nationale Recht das

446 Gornig/Trüe, JZ 1993, 884 (885); Streinz, Europarecht, Rdnr. 477 f. Unzutreffend ist die Ansicht Spitzers (in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 [40]), der der Hoechst-Rechtsprechung (EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 [Hoechst/Kommission], Slg. 1989, 2859 [2928], Rdnr. 33) entnehmen will, dass dem nationalen Recht auch beim direkten Vollzug lückenschließende Funktion zukomme. Der EuGH greift im zitierten Hoechst-Urteil jedoch nur deshalb auf nationales Recht zurück, weil der der Entscheidung zugrunde liegende Art. 14 Abs. 6 VO Nr. 17/62 (ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.; sog. Kartellverordnung) dies gerade ausdrücklich vorschreibt.

447 Oppermann, Europarecht, Rdnr. 640 ff. Dazu grundlegend Rengeling, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 8 ff.

448 Schoch, VBfBW 1999, 241 (242); Streinz, Europarecht, Rdnr. 467.

449 EuGH, verb. Rs. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor/Deutschland), Slg. 1983, 2633 (2665), Rdnr. 17; Kahl in: Calliess/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 24; Vedder, EuR – Beiheft 1 – 1995, 75 (83). Lediglich in stark „vergemeinschafteten“ Materien regelt sekundäres Gemeinschaftsrecht auch das Verwaltungsverfahren, siehe z.B. Art. 217 ff. ZK; Streinz, Europarecht, Rdnr. 479.

450 Zum Anwendungsbereich des Effektivitätsgebots siehe ausführlich 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

451 EuGH, verb. Rs. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor/Deutschland), Slg. 1983, 2633 (2665 f.), Rdnr. 19; dazu Gornig/Trüe, JZ 1993, 934 (936 ff.); Oppermann, Europarecht, Rdnr. 643 f.; Streinz, Europarecht, Rdnr. 480 ff.

452 Gornig/Trüe, JZ 2000, 395.

Gemeinschaftsrecht erst umsetzt, ist in jedem Fall sicherzustellen, dass den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Rechnung getragen wird.⁴⁵³

Vergleicht man die OLAF-Kontrollen mit den Merkmalen der dargestellten Vollzugstypen, so wird deutlich, dass es sich um einen Fall des direkten Vollzugs handelt, da die Leitung der Kontrolle nicht der Behörde eines Mitgliedstaates unterliegt, sondern mit dem Direktor des OLAF einem der Gemeinschaft zuzuordnenden Handlungsträger (vgl. Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 1073/99). Das einschlägige Verfahren müsste sich daher grundsätzlich nach dem primären und sekundären Gemeinschaftsrecht richten. Diesen Grundsatz setzt jedoch Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ausdrücklich außer Kraft, indem er normiert, dass sich die OLAF-Kontrollen an die für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten zu halten haben. In welchem Umfang durch diese Klausel auf das nationale Recht verwiesen wird, und ob das nationale Verfahrensrecht im Einzelfall aus Effektivitätsgesichtspunkten eingeschränkt werden kann, bedarf zwar noch einer eingehenden Untersuchung; aber man kann bereits an dieser Stelle festhalten, dass durch diese Regelung ein neuer Vollzugstypus geschaffen wurde: Es handelt sich um einen direkten Vollzug von Gemeinschaftsrecht, bei dem sich das Verfahren mittelbar nach nationalem Recht richtet. Es liegt daher nahe, diesen neuen Typus als direkten mittelbaren Vollzug zu bezeichnen.

2. Kollisionsfälle

Nach dieser Bestimmung ist nun das Augenmerk auf die beiden eventuell auftretenden Kollisionsfälle von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht zu legen.

a) Nationales Recht enthält keine oder weniger strenge Verfahrensregel

Eindeutig ist die Auslegung des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99, wenn es um ein Verfahrensrecht geht, das zwar im Gemeinschaftsrecht, jedoch nicht im nationalen Recht geregelt ist. Gleiches gilt für die Situation, dass das nationale Recht zwar ein bestimmtes Verfahrensrecht regelt, das Gemeinschaftsrecht dieses Recht aber strenger ausgestaltet hat. In beiden Fällen muss das gemeinschaftsrechtlich normierte Verfahrensrecht eingehalten werden. Das ist eine zwingende Schlussfolgerung aus dem Rangverhältnis

⁴⁵³ Streinz, Europarecht, Rdnr. 489.

zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. Das Gemeinschaftsrecht legt den Mindeststandard fest, der uneingeschränkt beachtet werden muss.

b) Gemeinschaftsrecht enthält keine oder weniger strenge Verfahrensregel

Problematischer ist die Auslegung des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/96, wenn es um ein Verfahrensrecht geht, das im Gemeinschaftsrecht gar nicht oder weniger streng als im nationalen Recht geregelt ist. Klar ist, dass für diesen Fall nicht gelten kann, dass das weniger strenge Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht vorgeht, da insofern gar kein Verstoß gegen höherrangiges Recht vorläge. Eine solche Auslegung würde zudem die in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ausdrücklich normierte „Öffnungsklausel“ für das nationale Recht gänzlich umgehen und damit sowohl dem Wortlaut als auch dem Sinn und Zweck der Verordnung widersprechen. Denkbar wäre jedoch, dass es die besondere Fallgestaltung im Einzelfall verlangt, das nationale Recht einzuschränken, um dem Gemeinschaftsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen. Es läuft also auf die Frage hinaus, ob das vom EuGH für unterschiedliche Kollisionsfälle von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht entwickelte Effektivitätsgebot auch im Rahmen von OLAF-Kontrollen zur Anwendung kommt. Es bestehen zwei mögliche Auslegungsvarianten⁴⁵⁴:

Einerseits könnte man vertreten, dass es sich um einen statischen Verweis auf nationales Recht handle. Folglich wären die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Grundsätze zum Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, also insbesondere das Effektivitätsgebot, nicht uneingeschränkt anwendbar. Diese Auslegung wird unter Berufung auf den Autonomieanspruch insbesondere von den Mitgliedstaaten vertreten.⁴⁵⁵ Andererseits könnte man dem Rangverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht entnehmen, dass damit auch das vom EuGH herausgearbeitete Effektivitätsgebot zur Anwendung kommen müsse. Diese Auslegung begünstigt die Interessen der Europäischen Gemeinschaften und wird folglich von dem OLAF und der Kommission vertreten.⁴⁵⁶

454 Richtig erkannt von Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (40).

455 Zitiert bei Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (40). Zum Begriff der mitgliedstaatlichen Autonomie siehe auch Fn. 480.

456 Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 11. Es lässt sich aber entgegen Spitzer (in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 [40, in Fn. 37]) nicht dem

aa) Wesensmerkmale des Effektivitätsgebots

Das Effektivitätsgebot⁴⁵⁷ ist eines der zentralen Postulate des EuGH zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts.⁴⁵⁸ Die Kernaussage dieses Grundsatzes ist es, dass die nach der Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung durchzuführenden Verfahren die Ausübung der durch die Gemeinschaftsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen.⁴⁵⁹ Der EuGH hat diesen Leitgedanken bisher bei folgenden Fallgestaltungen anerkannt⁴⁶⁰:

von der Kommission ursprünglich vorgelegten Vorschlag entnehmen, dass ein Verweis auf die lückenfüllende Anwendbarkeit nationalen Rechts nicht erforderlich gewesen sei. Denn auch der Vorschlag der Kommission (ABLEG Nr. C 84 vom 21.03.1996, S. 10 ff.) enthielt in Art. 4 Abs. 1 UA 3 den Hinweis darauf, dass sich die Kontrolleure der Kommission so zu verhalten haben, wie es mit den Regeln und Gebräuchen vereinbar ist, die für die Beauftragten der Mitgliedstaaten verbindlich sind.

457 Als synonyme Begriffe werden vor allem „effet utile“, „nützliche Wirkung“, „praktische Wirksamkeit“ sowie die Berufung auf die „Funktionsfähigkeit“ verwandt (vgl. Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 [1495]). In der Literatur findet sich zudem oftmals der Begriff des „Effizienzgebots“ (u.a. von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf, Art. 5 EGV [Stand der Bearbeitung: 1994] Rdnr. 46 ff.; Streinz, Europarecht, Rdnr. 483). Kritisch dazu Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 115 (Fn. 365).

458 Aus der Literatur vgl. u.a. Anweiler, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, S. 219 ff.; von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf, Art. 5 EGV (Stand der Bearbeitung: 1994) Rdnr. 46 ff.; Gornig/Trübe, JZ 1993, 934 (937 f.); Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 115 ff.; Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 23 ff.; Middendorf, Amtshaftung und Gemeinschaftsrecht, S. 72 ff.; Schoch, VBlBW 1999, 241 (244). Zur Kritik an der „effet utile“-Rechtsprechung vgl. Classen, in: Kreuzer, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, S. 107 (124 ff.); von Danwitz, DVBl 1998, 421 (427 ff.); Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 59; Scholz, DÖV 1998, 261 ff.; Sommermann, DVBl 1996, 889 (892 ff.); Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1507 ff.); Winkler, DÖV 1999, 148 ff.

459 EuGH, verb. Rs. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor/Deutschland), Slg. 1983, 2633 (2665), Rdnr. 19; Rs. C-312/93 (Peterbroeck), Slg. 1995, I-4599 (4621), Rdnr. 12; Streinz, Europarecht, Rdnr. 480 ff.

460 Die Kategorisierung entspricht der von Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1496 ff.).

- Unmittelbare Wirkung von Richtlinien und staatengerichteten Entscheidungen,⁴⁶¹
- Nebeneinander von gemeinschaftsrechtlichem und mitgliedstaatlichem Kartellrecht,⁴⁶²
- Vorrang des Gemeinschaftsrechts,⁴⁶³
- Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts,⁴⁶⁴
- Kompetenzausweitungen,⁴⁶⁵
- gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch bei Verstößen der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht⁴⁶⁶ und
- Vollzug des Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten (sog. indirekter Vollzug).

Die Anwendung des Effektivitätsgebots ist allerdings keinesfalls auf diese Fallgruppen begrenzt, sondern es ist eine Vielzahl weiterer „Einsatzfelder“ denkbar.⁴⁶⁷

Da es sich bei OLAF-Kontrollen um den Vollzug von Gemeinschaftsrecht handelt, ist an dieser Stelle allein die letzte Fallgruppe einer tiefergehenden Untersuchung zu unterziehen. Der EuGH hat das Effektivitätsgebot mehrfach im Rahmen der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidrig

461 EuGH, Rs. 9/70 (Grad/Finanzamt Traunstein), Slg. 1970, 825 (837), Rdnr. 2 ff.; verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (Francovich), Slg. 1991, I-5357 (5408), Rdnr. 11 und (5414) Rdnr. 32; Rs. C-91/92 (Faccini Dori), Slg. 1994, I-3325 (3356), Rdnr. 24 ff.; Rs. C-192/94 (El Corte Inglés), Slg. 1996, I-1281 (1303), Rdnr. 17; Rs. C-7/95 (Kraaijeveld), Slg. 1996, I-5403 (5452), Rdnr. 56; Schoch, VBlBW 1999, 241 (244); Streinz, in: in FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1496 f.).

462 EuGH, Rs. 14/68 (Wilhelm/Bundeskartellamt), Slg. 1969, 1 (13), Rdnr. 4; Rs. 267/86 (van Eycke/Aspa), Slg. 1988, 4769 (4791), Rdnr. 16; verb. Rs. 401/92 und 402/92 (Tankstation 't Heuske und Boermans), Slg. 1994, I-2227 (2234), Rdnr. 16; Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1497 f.).

463 EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 (1269); Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1498 f.).

464 EuGH, Rs. 106/77 (Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal), Slg. 1978, 629 (644), Rdnr. 19 ff.; Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo/Stadt Mailand), Slg. 1989, 1839 (1870), Rdnr. 28; Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1499 f.).

465 EuGH, Rs. 56/88 (Vereinigtes Königreich/Rat), Slg. 1989, 1615; Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1502 ff.).

466 EuGH, verb. Rs. C-6/90 und 9/90 (Francovich), Slg. 1991, I-5357 (5414), Rdnr. 32 ff.; Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1505 f.).

467 Schoch, VBlBW 1999, 241 (244).

geleisteter staatlicher Beihilfen angewandt. Das führte dazu, dass das nationale Recht im Bereich der Rücknahme von Verwaltungsakten (§ 48 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4 VwVfG) – also einem Fall des indirekten Vollzugs – durch Gemeinschaftsrecht derogiert wurde.⁴⁶⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH führen aber nicht schon bloße Unterschiedlichkeiten zwischen den nationalen Rechtsordnungen und leichte Effizienzeinbußen zur Aktualisierung gemeinschaftsrechtlicher Grenzen, da dies die Grundentscheidung zugunsten des nationalen Vollzuges verkennen würde.⁴⁶⁹ Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben greifen erst, wenn die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird.

Die Unschärfe des Begriffs des „praktischen Unmöglichwerdens“ beschwört eine gewisse Rechtsunsicherheit herauf.⁴⁷⁰ In der Literatur wird daher immer wieder der Versuch unternommen, aufgrund der Rechtsprechungskasuistik eine einheitliche Methodik zu entwickeln, um zu prüfen, ob das Merkmal des „praktischen Unmöglichwerdens“ im konkreten Fall erfüllt ist. Der am häufigsten geäußerte Vorschlag geht dahin, das Interesse an der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und das mitgliedstaatliche Interesse an Regelungsautonomie gegeneinander abzuwägen.⁴⁷¹ Es wird versucht, zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht eine Art „praktischer

468 Im Einzelnen bedeutet das für die Anwendung des § 48 VwVfG:

- Die Regelvermutung für den Vertrauensschutz nach einem Verbrauch der gewährten Leistung durch den Begünstigten (§ 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG) wird durch das EG-Recht widerlegt;
- die Jahresfrist für die Rücknahme des begünstigenden Verwaltungsakts (§ 48 Abs. 4 S. 1 VwVfG) gilt nicht;
- das Rücknahmeermessen (§ 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG) wird nicht anerkannt;
- gegenüber dem Rückforderungsanspruch der Verwaltung ist der Entreicherungsseinwand des Begünstigten (§ 49a Abs. 2 VwVfG) ausgeschlossen.

Vgl. EuGH, Rs. C-5/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1990, I-3437 (3456), Rdnr. 9 ff.; Rs. C-183/91 (Kommission/Griechenland), Slg. 1993, I-3131 (3149), Rdnr. 10 ff.; Rs. C-350/93 (Kommission/Italien), Slg. 1995, I-699 (714), Rdnr. 13 ff.; Rs. C-24/95 (Alcan Deutschland), Slg. 1997, I-1591 (1612), Rdnr. 16 ff.; Kahl, in: Callies/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 23 ff.; Schoch, VBlBW 1999, 241 (244 und 246 f.); Sommermann, DVBl 1996, 889 (892 ff.); Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491 (1500 ff.). Zur Kritik an der Alcan-Rechtsprechung vgl. insbesondere Scholz, DÖV 1998, 261 ff.; Winkler, DÖV 1999, 148 ff.

469 Von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf, Art. 5 EGV (Stand der Bearbeitung: 1994) Rdnr. 46.

470 Middendorf, Amtshaftung und Gemeinschaftsrecht, S. 98.

471 Von Bogdandy, in: GS Grabitz, S. 17 (22); Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 117; Nettesheim, in: GS Grabitz, S. 447 (464 f.).

Konkordanz“ herzustellen.⁴⁷² Dem Gemeinschaftsinteresse soll bei dieser Abwägung nur dann Vorrang eingeräumt werden, wenn der gemeinschaftsrechtlich erstrebte Regelungserfolg nicht nur behindert, sondern weitgehend vereitelt wird.⁴⁷³

Auf der Grundlage dieser von Rechtsprechung und Literatur formulierten Prinzipien lassen sich für das Effektivitätsgebot beim indirekten mittelbaren Vollzug folgende Wesensmerkmale herausarbeiten:

- Es geht um den Vollzug, d.h. die Durchsetzung bzw. Sicherung von Gemeinschaftsrecht.
- Der Vollzug findet zumindest teilweise nach nationalem Recht statt.
- Die Modalitäten der nationalen Rechtsordnung führen dazu, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird. Leichte Effizienzeinbußen reichen dagegen nicht aus.
- Zwischen dem Interesse an der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und dem mitgliedstaatlichen Autonomieanspruch ist im Rahmen einer Abwägung ein angemessener Ausgleich zu schaffen.

bb) Regelungsgehalt des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99

Das Effektivitätsgebot kommt bei der Durchführung von OLAF-Kontrollen zur Anwendung, wenn sich diese Wesensmerkmale in dem Regelungsgehalt des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 widerspiegeln.

Das kann für die ersten beiden Merkmale unproblematisch bejaht werden: Bei den OLAF-Kontrollen geht es erstens um den Vollzug von Gemeinschaftsrecht, und dieser Vollzug findet zweitens zumindest teilweise nach nationalem Recht statt. Das dritte Wesensmerkmal, das praktische Unmöglichwerden der Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung, setzt eine Einzelfallbetrachtung voraus und soll daher erst in Zusammenhang mit der Analyse der einzelnen Verfahrensrechte untersucht werden.

Problematisch ist aber, ob Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 – entsprechend dem vierten Wesensmerkmal – das Ziel verfolgt, zwischen dem Interesse an der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und dem

472 Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 53.

473 Von Bogdandy, in: GS Grabitz, S. 17 (22).

mitgliedstaatlichen Autonomieanspruch einen angemessenen Ausgleich zu schaffen.

(1) Wortlaut

Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 enthält keine Begriffe, die auf das Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein eines entsprechenden Willens hinweisen könnten. Die Heranziehung des Wortsinns der Norm nach dem allgemeinen Sprachgebrauch⁴⁷⁴ ist daher vorliegend nicht ergiebig.

(2) Systematische Auslegung

Die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 verdeutlichen an mehreren Stellen, dass es nicht Sinn und Zweck ist, die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der Durchführung und Vollziehung des Gemeinschaftsrechts auf das OLAF zu übertragen und die Mitgliedstaaten aus ihrer Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu entlassen.⁴⁷⁵ Es geht vielmehr um eine verstärkte Kooperation zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und dem OLAF. Dieser Grundgedanke ist z.B. in Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 niederlegt, wonach die Kontrollen in enger Zusammenarbeit mit den Behörden des betreffenden Mitgliedstaates erfolgen. Der Leitgedanke der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, der sich letztlich auf den Grundsatz der Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EG zurückführen lässt, wird ausdrücklich im 6. Erwägungsgrund der VO Nr. 1073/99 angeführt. Zudem kann auf den 2. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 verwiesen werden, der klarstellt, dass sich aus Art. 280 EG ergibt, dass in erster Linie die Mitgliedstaaten für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften verantwortlich sind.

Die Verwirklichung dieser Kooperationsabsicht erfolgt u.a. dadurch, dass die OLAF-Kontrolleure den nationalen Kontrolleuren bezüglich ihrer Befugnisse gleichgestellt werden sollen. So bestimmt Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 2185/96, dass die OLAF-Kontrolleure unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und unter Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften Zugang zu allen Informationen haben. Zudem können sie dieselben materiellen Kontrollmittel benutzen wie die Kontrol-

474 Zur Wortlautauslegung durch den EuGH und den nachfolgenden Auslegungsmethoden siehe bereits 3. Teil. E. I. 1., S. 64 ff.

475 So auch die Ansicht von Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (32 f.).

leure der einzelstaatlichen Verwaltungen.⁴⁷⁶ Mit dieser Gleichstellung hinsichtlich der Befugnisse korrespondiert die Bindung an die gleichen Beschränkungen durch die Einhaltung der nationalen Verfahrensvorschriften gemäß Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99. Ergänzend kommen weitere Normen der Verordnungen Nr. 2185/96⁴⁷⁷ und Nr. 1073/99⁴⁷⁸ hinzu, die einen Verweis auf das nationale Recht enthalten.

Um das Ziel der verstärkten Kooperation zu verwirklichen, wird also durch die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 der rechtliche Rahmen für die OLAF-Kontrollleure so ausgestaltet, dass sie *quasi* nationale Kontrollleure des betreffenden Mitgliedstaates sind.

Legt man diese sich aus der Systematik der beiden Verordnungen ergebende Erkenntnis der Auslegung des Art. 6 Abs. 4 Nr. 1073/99 zugrunde, so ergibt sich, dass die Bestimmung der von OLAF-Kontrollleuren einzuhaltenden Verfahrensrechte anhand eines Vergleichs mit den nationalen Kontrollleuren erfolgen muss. Würde ein nationaler Kontrollleur eine eigene Kontrolle durchführen, dann würde es sich um die Fallkonstellation des sog. indirekten Vollzugs handeln, d.h. ein Mitgliedstaat vollzieht Gemeinschaftsrecht.⁴⁷⁹ Wie bereits festgestellt, muss die nationale Behörde in diesem Fall aufgrund der Lücken im Gemeinschaftsrecht zwar grundsätzlich nach den formellen und materiellen Bestimmungen des nationalen Rechts vorgehen; im Einzelfall setzt das Gemeinschaftsrecht der Anwendung nationalen Rechts jedoch die Schranke, dass die im nationalen Recht vorgesehenen Verfahrensrechte nicht darauf hinauslaufen dürfen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird (Effektivitätsgebot). Wenn aber nun für den nationalen Kontrollleur die Regel gilt, dass national normierte Verfahrensrechte im Einzelfall aufgrund des Effektivitätsgebots

476 Zur Auslegung dieser beiden „Öffnungsklauseln“ siehe 3. Teil, E. I., S. 64 ff.

477 Beispielhaft seien genannt: Die Informationen genießen den Schutz, der vergleichbaren Informationen nach dem nationalen Recht zukommt (Art. 8 Abs. 1). Im übrigen sind sie [sc.: die Kontrollen] unbeschadet der in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Vorschriften über den Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen dieses Staates durchzuführen (9. Erwägungsgrund).

478 Beispielhaft seien genannt: Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre zuständigen Behörden gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen (Art. 6 Abs. 6 S. 1). Bei der Erstellung dieser Berichte werden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaates vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt (Art. 9 Abs. 2 S. 1).

479 Siehe 3. Teil, F. I. 1., S. 100.

eingeschränkt werden dürfen, muss das im Umkehrschluss (*argumentum e contrario*) auch für die OLAF-Kontrolleure gelten. Somit ergibt sich aus der Absicht der verstärkten Kooperation durch eine Gleichstellung mit den nationalen Kontrolleuren, dass auch Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 das Ziel verfolgt, zwischen dem Interesse an der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und dem mitgliedstaatlichen Autonomieanspruch einen angemessenen Ausgleich zu schaffen.

(3) Teleologische Auslegung

Grundsätzlich verfolgen die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 den Zweck, die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu schützen. Das spiegelt sich u.a. in dem 1. Erwägungsgrund der VO Nr. 1073/99 wider, wonach die Organe und die Mitgliedstaaten dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie der Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften große Bedeutung beimessen. Zur Verwirklichung dieses Zwecks sollen verwaltungsrechtliche Kontrollen durch eine eigene Behörde der Europäischen Gemeinschaften durchgeführt werden. Damit korrespondiert der Anspruch der Mitgliedstaaten, seinen Bürgern einen den eigenen Grundwerten entsprechenden Schutz vor staatlichen Maßnahmen zu gewähren. Folglich stehen sich zwei widerstrebende Interessen gegenüber: Auf der einen Seite das Interesse der Europäischen Gemeinschaften, durch möglichst effektive Kontrollen finanzielle Verluste abzuwenden, auf der anderen Seite das Interesse der Mitgliedstaaten, den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern ein faires Verfahren und die Wahrung der grundrechtlich garantierten Verfahrensrechte zu gewährleisten.

Durch die ausdrückliche Aufnahme des Verweises auf das nationale Recht hat der Normgeber seine Absicht unterstrichen, nationale Unterschiede im Bereich der Verfahrensrechte zu respektieren. Dem Interesse der Mitgliedstaaten an der Einhaltung der nationalen Verfahrensvorschriften durch das OLAF wird eine besondere Bedeutung beigemessen, da die Autonomie⁴⁸⁰

480 Kritisch zum Begriff der „Autonomie“ der Mitgliedstaaten beim Verwaltungsverfahren Kahl (in: Calliess/Ruffert, Art. 10 EG Rdnr. 24), da er eine Immunität der nationalen Rechtsordnung gegenüber gemeinschaftsrechtlichen Überformungen suggeriere, die es nie gegeben habe. Oppermann (Europarecht, Rdnr. 644) redet von der „Verwaltungshoheit“ der Mitgliedstaaten. Den Begriff der „verfahrensrechtlichen Autonomie“ der Mitgliedstaaten verwenden z.B. auch von Danwitz

der Mitgliedstaaten durch OLAF-Kontrollen grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden soll. Vergleichbare Konfliktsituationen zwischen den nationalen Autonomieansprüchen und dem gemeinschaftsrechtlichen Kontrollbedürfnis werden auch in zahlreichen weiteren Normen der Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 zugunsten der Mitgliedstaaten aufgelöst.⁴⁸¹

Aufgrund des Rangverhältnisses zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht ist der nationale Normgeber jedoch zugleich verpflichtet, dass er das Hauptanliegen der Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99, den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, nicht ganz aus den Augen verlieren darf. Es ist daher angebracht, dem nationalen Recht einen grundsätzlichen Bedeutungsvorrang einzuräumen, im konkreten Einzelfall jedoch diesen Vorrang einzuschränken, wenn dies eine effektive Durchführung der Kontrolle notwendig macht. Die teleologische Auslegung unterstützt daher die Ansicht, dass das Effektivitätsgebot auch von den Kontrolleuren des OLAF beachtet werden muss, um einen Ausgleich zwischen dem Kontroll-Bedürfnis der Europäischen Gemeinschaften und dem Autonomieanspruch der betreffenden Mitgliedstaaten zu schaffen.

(4) Entstehungsgeschichte

Im Rahmen der historischen Auslegung fällt auf, dass der in Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96 erwähnte „Vorbehalt des geltenden Gemeinschaftsrecht“ in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 nicht mehr auftaucht. Diese – im ersten Augenblick etwas verwirrende – Abweichung bedarf zweier klarstellender Hinweise:

Erstens hat die VO Nr. 1073/99 die VO Nr. 2185/96 nicht verdrängen, sondern nur ergänzen wollen. Insbesondere ging es um eine Kompetenzerweiterung durch die Einführung einer internen Kontrollbefugnis (Art. 4 VO Nr. 1073/99) und eine organisatorische Neustrukturierung durch die Schaffung des OLAF (Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1073/99) samt eines weisungsunabhängigen Direktors (Art. 12 VO Nr. 1073/99). Bezüglich der hier zu untersuchenden externen Kontrollen werden dagegen dem OLAF die aufgrund der VO Nr. 2185/96 der Kommission zustehenden Befugnisse uneingeschränkt übertragen (Art. 3 VO Nr. 1073/99). Daraus lässt sich für

(DVBl 1998, 421 [429 ff.]), Schoch (VBlBW 1999, 241 [242]) und Kadelbach (Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 16).

481 Siehe im Einzelnen die im Rahmen der systematischen Auslegung angeführten Beispiele.

Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO 2185/96 ableiten, dass dieser immer noch Geltung beanspruchen kann, sodass der Vorbehalt des geltenden Gemeinschaftsrechts weiterhin gilt.⁴⁸²

Zweitens ist zu beachten, dass der Hinweis auf den Vorbehalt des geltenden Gemeinschaftsrechts sowieso nur deklaratorische Bedeutung hat, sofern er auf die Rangordnung zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht hinweisen will. Ungeachtet unterschiedlicher dogmatischer Begründungen besteht in der Wissenschaft sowie in der Rechtsprechung darüber Einigkeit, dass dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor nationalem Recht zukommt.⁴⁸³ Daraus folgt, dass nationales Recht, das gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, ohne weiteres außer Acht gelassen wird.⁴⁸⁴ Dieser systemimmanente Grundsatz gilt natürlich auch für die zu beachtenden Verfahrensrechte bei OLAF-Kontrollen, auch wenn der „Vorbehalt des geltenden Gemeinschaftsrechts“ in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 nicht mehr ausdrücklich aufgenommen wurde.

Folglich ergeben sich aus dem Wegfall des „Vorbehalts des geltenden Gemeinschaftsrechts“ keine Anhaltspunkte dafür, ob das Effektivitätsgebot zur Anwendung kommt oder nicht. Die historische Auslegung liefert somit keine weitergehenden Argumente.

Die Hinzuziehung von Nicht-Normtexten im Rahmen der genetischen Auslegung ergibt ebenfalls keine weiteren Aufschlüsse darüber, ob es der Wille des Normgebers war, die Kontrollen dem Effektivitätsgebot zu unterwerfen. Es wird lediglich deutlich, dass die Mitgliedstaaten darauf bestanden haben, dass die OLAF-Kontrolleure das nationale Verfahrensrecht zu beachten haben.⁴⁸⁵ Damit widersprachen sie aber nicht grundsätzlich der Ansicht der Kommission, die in ihrem Vorschlag⁴⁸⁶ in Art. 4 Abs. 1 UA 3 vorsah, dass sich die Kontrolleure der Kommission so zu verhalten haben, wie es mit den Regeln und Gebräuchen vereinbar ist, die für die Beauftragten der Mitgliedstaaten verbindlich sind.

482 Zu den Einzelheiten des Verhältnisses zwischen VO Nr. 2185/96 und VO Nr. 1073/99 siehe 3. Teil, A., S. 53.

483 Vgl. die Übersicht zu den unterschiedlichen Begründungsansätzen bei Streinz, *Europarecht*, Rdnr. 179 ff.

484 Streinz, *Europarecht*, Rdnr. 223a.

485 Vgl. die Beschreibung des Entstehungsprozesses des Art. 6 Abs. 1 UA 3 VO Nr. 2185/96 bei Spitzer, in: Henke, *Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse*, S. 31 (40).

486 ABIEG Nr. C 84 vom 21.03.1996, S. 10 ff.

(5) Ergebnis der Auslegung

Die Auslegung der Norm ergibt – insbesondere aufgrund der systematischen und der teleologischen Auslegung –, dass sich in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 auch das vierte Wesensmerkmale – nämlich der Wille, zwischen dem Interesse an der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und dem mitgliedstaatlichen Autonomieanspruch im Rahmen einer Abwägung einen angemessenen Ausgleich zu schaffen –, wiederfinden lässt. Das Effektivitätsgebot kommt daher immer dann zur Anwendung, wenn die Beachtung einzelner Verfahrensrechte dazu führen würde, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird.

II. Die Verfahrensrechte des Gemeinschaftsrechts

Die im Einzelnen zu beachtenden Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer ergeben sich folglich aus einem Zusammenspiel von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, wobei das Gemeinschaftsrecht den grundsätzlich zu beachtenden Mindeststandard darstellt.

1. Rechtsquellen

Als mögliche Rechtsquellen fungieren zunächst das geschriebene primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht, also insbesondere der EG-Vertrag und die Verordnungen Nr. 2185/96 und 1073/99. Da die Verfahrensrechte jedoch nur vereinzelt primär- oder sekundärrechtlich gesetzlich normiert sind, ergeben sie sich oftmals aus den vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen. In vielen Bereichen des europäischen Gemeinschaftsrechts hat zwar bereits eine Kodifikation stattgefunden, einzelne Bereiche werden aber bisher nur unvollkommen geregelt. Dazu gehören insbesondere die Grundlagen des Verwaltungsverfahrens. Für diese Bereiche ist eine Ergänzung durch ungeschriebene Regeln notwendig. Zu diesem Zweck hat der EuGH die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts⁴⁸⁷ entwickelt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Dieses ungeschriebene entstandene Gemeinschaftsrecht gehört ebenso wie die Gemeinschaftsverträge zum primären Gemeinschaftsrecht.⁴⁸⁸ Es gibt also kein Über- und Unterordnungsverhältnis.⁴⁸⁹ Eine Verletzung

487 Die Terminologie des EuGH ist nicht immer einheitlich (elementarer Grundsatz, garantiertes Recht etc.); Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 18.

488 Differenzierend Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 122.

489 Bast, RIW 1992, 742 (743).

allgemeiner Rechtsgrundsätze stellt daher einen Verstoß gegen primäres Gemeinschaftsrecht dar und ist damit Klagegrund i.S.v. Art. 230 EG.⁴⁹⁰

Für die Legitimation zur Entwicklung dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze lassen sich nach der Ansicht des EuGH zwei Gründe anführen: Erstens will er sich nicht dem Vorwurf der Rechtsverweigerung aussetzen,⁴⁹¹ zweitens weist er darauf hin, dass ohne die Entwicklung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen Rechtsschutz in den nationalen Verfassungen gesucht werden würde, was die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts gefährden könne.⁴⁹² Die Literatur führt ergänzend Art. 220 EG an, wonach die Aufgabe der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages dem EuGH zugewiesen wird. Dadurch werde der materielle Rahmen der Rechtsprechungsbefugnis festgelegt.⁴⁹³ Zu dem Wort „Recht“ zählten auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze.⁴⁹⁴ Außerdem wird auf die primärrechtliche Erwähnung der allgemeinen Rechtsgrundsätze in den Art. 288 Abs. 2 EG und Art. 188 EA hingewiesen, wonach sich die außervertragliche Haftung der Gemeinschaften nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen richtet, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.⁴⁹⁵ Daneben ist noch Art. 31 Abs. 3 lit. b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁴⁹⁶ zu beachten, wonach jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags in gleicher Weise zu berücksichtigen ist.

Die Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze erfolgt in mehreren Schritten. Zunächst muss eine wesentliche Lücke im gesetzlich normierten Gemeinschaftsrecht festgestellt werden.⁴⁹⁷ Dann muss in den nationalen Rechtsord-

490 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 230 EG Rdnr. 78. Exemplarisch für den Grundsatz des Vertrauensschutzes EuGH, Rs. 112/77 (Töpfer/Kommission), Slg. 1978, 1019 (1032), Rdnr. 18 ff.

491 EuGH, verb. Rs. 7/56 und 3-7/57 (Algera/Gemeinsame Versammlung der EGKS), Slg. 1957, 83 (118).

492 EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide), Slg. 1970, 1125 (1135), Rdnr. 3.

493 Streinz, Europarecht, Rdnr. 356.

494 Nicolaysen, Europarecht I, S. 56; Wegener, in: Calliess/Ruffert, Art. 220 EG Rdnr. 4; Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 16.

495 Anweiler, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, S. 44. Zu beachten ist auch Art. 6 Abs. 2 EU, wonach die Union die Grundrechte achtet, (...) wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

496 BGBl. 1985 II S. 926 ff.

497 Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 14.

nungen tatsächlich ein solcher Grundsatz gefunden (und nicht erfunden) werden.⁴⁹⁸ Anschließend werden die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Wege einer an den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts orientierten Rechtsvergleichung als übereinstimmende Prinzipien herausgefiltert.⁴⁹⁹ Als weitere Rechtserkenntnisquellen werden die völkerrechtlichen Verträge herangezogen, oder aber die Herausbildung der Grundsätze erfolgt durch Abstraktion aus dem geschriebenen Gemeinschaftsrecht, aus der Billigkeit, aus Gedanken der Rechtslogik oder aus dem Begriff des Rechts selbst.⁵⁰⁰

2. Die Verfahrensrechte im Einzelnen

Bei Kontrollen durch das OLAF müssen die Kontrolleure verschiedene Verfahrensrechte beachten. Ein besonderes Augenmerk muss auf die Bestimmung von Inhalt und Umfang des Verfahrensrechts und dem Zeitpunkt, zu dem es gewährt werden muss, gelegt werden.⁵⁰¹

a) Vorherige Unterrichtung

Die Verpflichtung zu einer vorherigen Unterrichtung des Wirtschaftsteilnehmers ergibt sich nicht aus den Verordnungen Nr. 2185/96 oder Nr. 1073/99.⁵⁰² Auch im primären Gemeinschaftsrecht, weder dem geschriebenen Gemeinschaftsrecht noch den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist eine solche Verpflichtung normiert.⁵⁰³ Das Fehlen einer solchen Verpflichtung lässt sich mit dem Zweck der Kontrollen begründen, weil eine

498 Oppermann, Europarecht, Rdnr. 483.

499 St. Rspr. seit EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide), Slg. 1970, 1125 (1135), Rdnr. 3 ff. und EuGH, Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, 491 (507), Rdnr. 12 ff.; Herdegen, Europarecht, Rdnr. 169; Lenz/Möller, WuW 1991, 771.

500 Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 23 ff.

501 Die Auseinandersetzung in der Literatur mit der Frage, welche Verfahrensrechte im Einzelnen zur Anwendung kommen, ist bisher recht dürftig. Einzig Gleß/Zeitler (European Law Journal 2001, 219 [229 ff.]) nehmen eine umfassende Analyse vor.

502 Davon zu unterscheiden ist die in Art. 4 Abs. 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 normierte Verpflichtung, den betreffenden Mitgliedstaat rechtzeitig über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrolle zu unterrichten; dazu 3. Teil, D. VI., S. 61.

503 Kuhl/Spitzer, EuZW 1988, 37 (42); Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 202.

vorherige Unterrichtung dem Wirtschaftsteilnehmer die Gelegenheit geben würde, wichtige Informationen verschwinden zu lassen.⁵⁰⁴

b) Begründungspflicht

Bezüglich der Begründungspflicht bedürfen insbesondere Art. 6 Abs. 3 Nr. 1073/99 und Art. 253 EG einer genaueren Untersuchung. Ein Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze ist mangels Lückenhaftigkeit des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich nicht notwendig.

aa) Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99

Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 normiert, dass die Bediensteten des OLAF im Besitz eines schriftlichen Auftrags sein müssen, aus dem der „Gegenstand“ der Untersuchung hervorgeht.⁵⁰⁵ Diese Vorschrift ist offensichtlich Art. 14 Abs. 2 VO Nr. 17/62⁵⁰⁶ (Kartellverordnung) nachgebildet, wonach ein schriftlicher Prüfungsauftrag vorzulegen ist, in dem „Gegenstand“ und „Zweck“ der Nachprüfung bezeichnet sind. Auffällig ist, dass in Abgrenzung zu einer kartellrechtlichen Kontrolle nur der „Gegenstand“, nicht aber der „Zweck“ anzugeben ist. Überraschend ist zudem der Unterschied zu der noch in Art. 6 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 gewählten Formulierung, wonach „Ziel“ und „Zweck“ zu bestimmen sind.

Sofern Art. 6 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 bestimmte, dass das „Ziel“ und nicht – wie im Kartellverfahren – der „Gegenstand“ anzugeben war, ist zu beachten, dass diese Formulierung von den englischen und französischen Fassungen abwich.⁵⁰⁷ Nach der englischen Version musste der „*subject-*

504 Entsprechendes gilt für die Kartellverordnung (VO Nr. 17/62; ABLEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.); vgl. dazu Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 7.

505 Eine Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 vergleichbare Vorschrift enthält Art. 2 Abs. 3 VO Nr. 1026/99 hinsichtlich der Kontrolle der Eigenmittel.

506 ABLEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

507 Dies übersehen Dannecker (ZStW 1999, 256 [292]) und Kuhl/Spitzer (EuZW 1988, 37 [42]). Trotzdem sind sie der Ansicht, dass bei Beginn einer Kontrolle auf „Gegenstand“ und „Zweck“ hinzuweisen sei, da das der EuGH in der Hoechst-Rechtsprechung als allgemeinen Rechtsgrundsatz herausgearbeitet habe. Dabei übersehen sie jedoch, dass der Gerichtshof in der genannten Entscheidung keineswegs einen allgemeinen Rechtsgrundsatz aufstellen wollte. Ziel war es vielmehr, die Begriffe „Gegenstand“ und „Zweck“ gemäß Art. 14 Abs. 2 VO Nr. 17/62 einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen. Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S.

matter“ bezeichnet werden, nach der französischen „*l'objet*“. Beide Begriffe werden aber in der Rechtssprache mit „Gegenstand“ übersetzt und nicht mit „Ziel“. Dies bestätigt ein Vergleich mit der englischen und der französischen Version der Kartellverordnung. Dort heißt es in Art. 14 Abs. 2 ebenfalls, dass der „*subject-matter*“ bzw. „*l'objet*“ zu bezeichnen sind. Hier wurde der Begriff in der deutschen Version mit „Gegenstand“ übersetzt. Da aber gem. Art. 33 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge alle Amtssprachen gleichermaßen verbindlich sind,⁵⁰⁸ wäre es falsch, von einem Übersetzungsfehler zu sprechen. In solchen Fällen ist es nach der Ansicht des EuGH vielmehr geboten, die Vorschrift nach ihrem Zweck auszulegen.⁵⁰⁹ Das führt vorliegend zu folgender Erkenntnis: Es würde keinen Sinn machen, neben dem „Zweck“ auch das „Ziel“ gesondert zu bezeichnen, da die beiden Worte nahezu inhaltsgleich sind. Im Rahmen einer zweckorientierten Auslegung ist daher davon auszugehen, dass der Begriff „Ziel“ im Sinne von „Gegenstand“ zu verstehen war.

Berücksichtigt man diese Auslegung, bleibt die überraschende Erkenntnis, dass entgegen dieser alten Fassung und entgegen dem Kartellverfahren nur noch der „Gegenstand“, nicht aber der „Zweck“⁵¹⁰ anzugeben ist. Um Inhalt

185) bemerkt die Abweichung ebenfalls nicht. Allerdings kommt auch er zu dem Ergebnis, dass zu Beginn einer Kontrolle auf „Gegenstand“ und „Zweck“ hinzuweisen sei (S. 203). Unzutreffend begründet er das jedoch mit dem Hinweis auf Art. 253 EG, anstatt richtigerweise Art. 6 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 heranzuziehen.

508 Vgl. dazu bereits 3. Teil, E. I. 1., S. 64.

509 EuGH, Rs. 100/84 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1985, 1169; dazu Streinz, Europarecht, Rdnr. 240 ff.

510 Der Vergleich mit der zu diesem Begriff ergangenen Rechtsprechung zum Kartellverfahren zeigt, dass das OLAF nicht darlegen muss, welchen Vermutungen es nachzugehen beabsichtigt und welche Rolle der betroffene Wirtschaftsteilnehmer in dem gegebenen Zusammenhang spielt. Insbesondere muss es weder alle vorliegenden Informationen über vermutete Unregelmäßigkeiten übermitteln noch eine strenge rechtliche Qualifizierung dieser Unregelmäßigkeiten vornehmen (in Anlehnung an EuG, Rs. T-34/93 [Société Générale/Kommission], Slg. 1995, II-545 [567], Rdnr. 63). Zudem bedarf es keiner näheren Präzisierung des Zeitraums, in dem die vermutete Unregelmäßigkeit begangen wurde (in Anlehnung an EuGH, Rs. 85/87 [Dow Benelux/Kommission], Slg. 1989, 3137 [3153], Rdnr. 10). Es ist zu begrüßen, dass der Zweck der Untersuchung nicht mehr angegeben werden muss. Nach der alten Rechtslage bestand nämlich die Gefahr, dass sich erst während der Durchführung der Kontrolle weitere Erkenntnisse über begangene Unregelmäßigkeiten ergaben. Da diese aber noch nicht von dem eingangs verfolgten Zweck erfasst

und Umfang der Begründungspflicht hinsichtlich des „Gegenstandes“ zu bestimmen, kann man die zu diesem Begriff ergangene Rechtsprechung zum Kartellverfahren vergleichend heranziehen.⁵¹¹ Gemeint ist die Bezeichnung des (körperlichen) Zielobjekts der Maßnahme, also der konkreten Unterlagen, auf die sich die Kontrolle beziehen soll, sowie die in diesem Zusammenhang abzugebenden Erklärungen.⁵¹² Da die Kontrolle jedoch ins Leere ginge, wenn sich das OLAF darauf beschränken müsste, lediglich die Vorlage von Unterlagen zu verlangen, die sie schon vorher genau bezeichnen kann, kann das OLAF nicht gehalten sein, jedes einzelne Schriftstück bereits vorab genau zu bezeichnen.⁵¹³ Andererseits kann es aber auch nicht ausreichen, lediglich den Wortlaut des Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 wiederzugeben („Bücher, Belege, Rechnungen etc.“). Daher wird man erwarten dürfen, dass das OLAF eine Einzelbezeichnung jedenfalls in dem Maße vornimmt, wie ihm dies schon vor der Nachprüfung ohne weiteres möglich ist.⁵¹⁴ Es muss an dieser Stelle ausdrücklich betont werden, dass sich hiermit aus der VO Nr. 1073/99 keine Begründungspflicht bezüglich der einzelnen Kontrollmaßnahmen ergibt. Lediglich zu Beginn der Kontrolle müssen die oben definierten Grundsätze eingehalten werden.

bb) Art. 253 EG

Weitere Begründungspflichten bezüglich einzelner Kontrollmaßnahmen oder der Erstellung des Untersuchungsberichtes könnten sich aus dem geschriebenen primären Gemeinschaftsrecht ergeben. Gemäß Art. 253 EG sind Entscheidungen, die von der Kommission angenommen werden, mit Gründen zu versehen.

wurden, musste erst ein erneuter Prüfungsauftrag formuliert werden, um ein Verwertungsverbot zu verhindern.

511 Vgl. dazu Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 11 Rdnr. 10 und Art. 14 Rdnr. 5; Due, EuR 1988, 9 (35); Europäische Kommission, European Commission's powers of investigation in the enforcement of competition law, S. 29; Kühlhorn, WuW 1986, 5 (8); Lenz/Möller, WuW 1991, 771 (787).

512 Zu Art. 14 Abs. 2 VO Nr. 17/62 Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 5.

513 In Anlehnung an EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2926), Rdnr. 27.

514 So auch die Ansicht von Burrichter/Hauschild (in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 5) zur VO Nr. 17/62, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

(1) OLAF als Anspruchsverpflichteter

Fraglich ist zunächst, ob das OLAF überhaupt Anspruchsverpflichteter der Begründungspflicht des Art. 253 EG ist, obwohl nur die Kommission genannt wird. Bedenken könnten deshalb bestehen, weil das OLAF gemäß Art. 12 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 weisungsunabhängig ist, und der Direktor des OLAF sogar beim Gerichtshof Klage gegen die Kommission einreichen kann. Trotz dieser Weisungsunabhängigkeit von der Kommission müssen Maßnahmen des OLAF der Kommission aber zugerechnet werden.⁵¹⁵ Das lässt sich mit Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 begründen, wonach das OLAF die der Kommission zustehenden Untersuchungsbefugnisse wahrnimmt. Zudem würde es eine unzulässige Umgehung der Begründungspflicht darstellen, wenn das OLAF allein aufgrund der vorgenommenen Ausgliederung nicht mehr Adressat des Art. 253 EG wäre.

(2) Entscheidungen durch das OLAF

Die Begründungspflicht des Art. 253 EG besteht nur für die verbindlichen Entscheidungen des OLAF i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG, nicht jedoch für andere Rechtswirkungen entfaltende oder rechtsunverbindliche Maßnahmen. Eine Entscheidung ist jeder verbindliche Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts für Einzelfälle.⁵¹⁶ Sie hat individuelle Geltung, da der Adressat individuell bezeichnet und gebunden wird.⁵¹⁷ Dieses Merkmal dient vor allem der Abgrenzung zur Verordnung, die allgemein gilt.⁵¹⁸ Verbindlich sind diejenigen Akte der Gemeinschaftsorgane, die eine Rechtswirkung hervorzurufen bestimmt sind.⁵¹⁹ Die Folgen der Verbindlichkeit bestehen in der Duldungspflicht.⁵²⁰ Eine Erklärung, die noch keinen abschließenden Eingriff in individuelle Interessen bedeutet, ist ebenso wenig eine Entscheidung⁵²¹ wie lediglich vorbereitende

515 Gleß, EuZW 1999, 618 (621, in Fn. 49).

516 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 249 EG Rdnr. 116.

517 Sie ist somit einem Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG vergleichbar; Streinz, Europarecht, Rdnr. 413.

518 Grabitz, in: ders./Hilf, Art. 189 EGV (Stand der Bearbeitung: 1992) Rdnr. 71.

519 EuGH, Rs. 15/70 (Chevalley/Kommission), Slg. 1970, 975 (980), Rdnr. 10; Rs. 60/81 (IBM/Kommission), Slg. 1981, 2639 (2651), Rdnr. 9; Schmidt, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art. 189 Rdnr. 43; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 453.

520 Grabitz, in: ders./Hilf, Art. 189 EGV (Stand der Bearbeitung: 1992) Rdnr. 72.

521 EuGH, verb. Rs. 42 und 49/59 (SNUPAT/Hohe Behörde), Slg. 1961, 109 (154).

Maßnahmen.⁵²² Ausnahmsweise sind sie jedoch als Entscheidungen zu qualifizieren, wenn sie selbst ein besonderes Verfahren endgültig abschließen.⁵²³ Für die Qualifizierung einer Maßnahme ist nicht die Bezeichnung maßgebend, sondern die Rechtsnatur des betreffenden Akts.⁵²⁴

Die Untersuchung der Frage, ob das OLAF Entscheidungen in diesem Sinne trifft, kann in drei zeitliche Abschnitte unterteilt werden: der Beschluss des Direktors, eine Kontrolle durchzuführen, einzelne Maßnahmen während der Kontrolle und die Erstellung des Untersuchungsberichtes.

(a) Einleitungsbeschluss des Direktors

Art. 5 VO Nr. 1073/99 sieht vor, dass die Einleitung einer Kontrolle vom Direktor des OLAF beschlossen wird.⁵²⁵ Möglicherweise könnte in diesem Einleitungsbeschluss eine Entscheidung i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG gesehen werden. Legt man jedoch die oben geschilderten Wesensmerkmale einer Entscheidung zugrunde, so wird deutlich, dass es sich lediglich um einen internen Organisationsakt handelt. Zudem soll die Vorschrift die Kompetenzen des Direktors klären. Der Beschluss entfaltet dagegen noch keine verbindliche Rechtswirkung nach außen, also dem individuellen Wirtschaftsteilnehmer gegenüber. Der Einleitungsbeschluss ist daher nur eine vorbereitende Maßnahme, der keine Entscheidungsqualität zukommt.⁵²⁶

Falsch wäre es, die Entscheidungsqualität des Beschlusses mit einem Vergleich zur Kartellverordnung zu begründen. Hier wird zwar in der sog. Prüfungsentscheidung eine Entscheidung i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG gesehen.⁵²⁷ Hieraus aber zu schlussfolgern, dass auch der Einleitungsbeschluss des Direktors des OLAF eine Entscheidung sei, ist aus zwei Gründen unzulässig: Erstens würde man den unterschiedlichen Wortlaut der beiden Vorschriften missachten. Während Art. 5 VO Nr. 1073/99 lediglich vom Beschluss redet, eine Kontrolle einzuleiten, ist man

522 EuGH, Rs. 60/81 (IBM/Kommission), Slg. 1981, 2639 (2652), Rdnr. 10.

523 EuGH, verb. Rs. 8-11/66 (Cimenteries), Slg. 1967, 99 (122); Rs. 60/81 (IBM/Kommission), Slg. 1981, 2639 (2652), Rdnr. 11 und (2654), Rdnr. 19.

524 Grabitz, in: ders./Hilf, Art. 189 EGV (Stand der Bearbeitung: 1992) Rdnr. 30; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 249 EG Rdnr. 116.

525 In der VO Nr. 2185/96 war in Art. 3 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 noch von dem Beschluss der Kommission, eine Kontrolle durchzuführen, die Rede.

526 So auch Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (44).

527 Siehe Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 9.

gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 1 VO Nr. 17/62⁵²⁸ „verpflichtet, die Nachprüfungen zu dulden, welche die Kommission in einer Entscheidung angeordnet hat“. Im Gegensatz zum Einleitungsbeschluss des OLAF-Direktors wird aus dieser Formulierung deutlich, dass ein verbindlicher Rechtsakt mit individueller Geltung gegenüber dem Betroffenen vorgenommen wird, der eine Rechtswirkung – nämlich eine Duldungspflicht – hervorrufen soll.

Zweitens ist zu beachten, dass der Kartellverordnung – im Gegensatz zu VO Nr. 1073/99 und VO Nr. 2185/96 – das Prinzip der Zweistufigkeit zugrunde liegt: Grundsätzlich handeln die Kontrolleure aufgrund eines einfachen Prüfungsauftrages i.S.v. Art. 14 Abs. 2 VO Nr. 17/62. Zu einer Prüfungsentscheidung kommt es daher in aller Regel nur dann, wenn sich das Unternehmen geweigert hat, eine einfache Nachprüfung zu dulden.⁵²⁹ Der Einleitungsbeschluss des OLAF-Direktors ist folglich keine Entscheidung i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG.

(b) Einzelne Maßnahmen während der Kontrolle

Die einzelnen Maßnahmen der OLAF-Kontrolleure während der Durchführung der Kontrolle stellen ebenfalls keine Entscheidungen i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG dar. Die unterschiedlichen Maßnahmen (wie z.B. Betreten der Räumlichkeiten, Stellen von Fragen, Kontrolle von Büchern und Belegen) haben zwar regelmäßig individuelle Geltung, da sie sich nur an einen Adressaten richten. Es mangelt ihnen aber in der Regel an der Verbindlichkeit, da sie keine Rechtswirkungen hervorrufen, d.h. Duldungspflichten auferlegen sollen. Es handelt sich vielmehr um vorbereitende Maßnahmen, die selbst noch nicht ein besonderes Verfahren endgültig abschließen. Sinn und Zweck der Kontrollmaßnahmen ist lediglich die Vorbereitung der Erstellung des Untersuchungsberichtes.

Neben den genannten Kontrollmaßnahmen können dem OLAF aber auch die Befugnisse zustehen, Gebote auszusprechen oder dem Wirtschaftsteilnehmer bestimmte Duldungspflichten aufzuerlegen. Diese Befugnisse ergeben sich zwar nicht aus der VO Nr. 2185/96 selbst, können aber aus dem Verweis auf das nationale Recht in Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 folgen. Aufgrund des Variantenreichtums der möglichen Handlungsformen kann an dieser Stelle keine Analyse jeder denkbaren

528 ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

529 Siehe Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 3.

Maßnahme erfolgen. Es bleibt daher bei dem Grundsatz, dass die einzelnen Maßnahmen während der Kontrolle in der Regel keine Entscheidungen sind, es sei denn, es sollen ausnahmsweise Gebote oder Duldungspflichten auferlegt werden.

(c) Erstellung des Untersuchungsberichtes

Anders stellt sich die Rechtslage bei der Erstellung der Untersuchungsberichtes gemäß Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 dar.⁵³⁰ Der EuGH hat zwar in den von OLAF aufgrund der früheren sektoriellen Kontrollverordnungen erstellten Kontrollberichten keine Entscheidung gesehen.⁵³¹ Das wurde damit begründet, dass diese keine Handlung mit verbindlicher Rechtswirkung gegenüber dem Wirtschaftsteilnehmer darstelle.⁵³² Im Unterschied zu diesen bisher üblichen Kontrollberichten ist es aber Sinn und Zweck eines Untersuchungsberichtes des OLAF, als Beweismittel in einem Gerichtsverfahren zu fungieren (Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99). Der Bericht soll also eine Rechtswirkung hervorrufen und ist keine rein vorbereitende Maßnahme, sondern er schließt die Kontrolle vor Ort ab. Um sich die besondere Bedeutung des Berichtes zu vergegenwärtigen, muss auch Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 berücksichtigt werden, wonach der Direktor des OLAF befugt ist, in dem Bericht Empfehlungen für zweckmäßige Folgemaßnahmen zu geben.⁵³³

Während der Kontrolle trifft das OLAF somit keine Entscheidungen, sondern erst mit der Erstellung des Untersuchungsberichtes i.S.v. Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99. Diese Differenzierung ist wichtig, da nicht die einzelnen Maßnahmen während der Kontrolle und ihre rechtlichen Grundlagen

530 Gleß (EuZW 1999, 618 [621]) und Schrömbges (in: Rüsen, Zollrecht [Stand der Bearbeitung: 1999] G Rdnr. 208; ders., in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 145 [157]) qualifizieren den Kontrollbericht des OLAF ebenfalls als Entscheidung.

531 EuGH, Rs C-476/93 P (Nutral/Kommission), Slg. 1995, I-4125 (4146), Rdnr. 30; weitere Nachweise bei Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 189 (Fn. 1125).

532 EuGH, Rs C-476/93 P (Nutral/Kommission), Slg. 1995, I-4125 (4146), Rdnr. 30.

533 Wenngleich diese „Empfehlungen“ selbstredend keine Verpflichtungen auslösen, worauf der 13. Erwägungsgrund VO Nr. 1073/99 ausdrücklich hinweist.

begründet werden müssen, sondern nur die Erstellung des Berichtes selbst und deren Rechtsgrundlage.⁵³⁴

(3) Inhalt und Umfang

Wie detailliert das OLAF den Bericht dem Wirtschaftsteilnehmer begründen muss, ergibt sich aus der umfassenden Judikatur des EuGH zu Art. 253 EG.⁵³⁵ Der Umfang der Begründungspflicht variiert in erster Linie nach Regelungsbereich, Intensität und Rechtsnatur der Maßnahme. Je größer der administrative Beurteilungsspielraum, desto eingehender muss die Maßnahme begründet werden.⁵³⁶ Die Begründung muss grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass sie es dem Betroffenen ermöglicht, den Gedankengang der Behörde nachzuvollziehen und seine Rechtsschutzmöglichkeiten einzuschätzen.⁵³⁷ Art. 253 EG verlangt nach Ansicht des EuGH, dass die Begründung inhaltlich die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen enthält, auf denen die Maßnahme beruht und die für das Verständnis der Gedankengänge der erlassenden Organe erforderlich sind.⁵³⁸

Überträgt man diese von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen auf die Erstellung des Berichtes, so ergibt sich folgendes: Da der Bericht gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99 zulässiges Beweismittel sein soll, ist von einer umfassenden Begründungspflicht auszugehen. Der Wirtschaftsteilnehmer muss die Argumente des OLAF, die die erkundeten Unregelmäßigkeiten begründen sollen, erkennen können. Des weiteren muss dargelegt werden, welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Bericht (und nicht gegen die einzelnen Maßnahmen während der Kontrolle) bestehen. Die Begründung sollte daher erläutern, dass der Wirtschaftsteilnehmer gegen den Bericht binnen zwei Monaten im Wege einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 4 EG vorgehen kann. Die Rechtsgrundlage, auf der die Abfassung des Berichtes beruht – also Art. 9 Abs. 1 VO Nr.

534 Unzutreffend ist daher die Ansicht von Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 203), dass aus Art. 253 EG eine Begründungspflicht bereits zu Beginn der Kontrolle folge. Diese ergibt sich zu diesem frühen Zeitpunkt – wie oben festgestellt – vielmehr aus Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99.

535 Vgl. Gornig/Trüe, JZ 2000, 446 (452); Müller-Ibold, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht.

536 Gassner, DVBl 1995, 16 (22); Haibach, NVwZ 1998, 456 (457).

537 Calliess, in: ders./Ruffert, Art. 253 EG Rdnr. 8.

538 St. Rspr. seit EuGH, Rs. 24/62 (Deutschland/Kommission), Slg. 1963, 141 (155); Grabitz, in: ders./Hilf, Art. 190 EGV (Stand der Bearbeitung: 1988) Rdnr. 4.

1073/99 – muss benannt werden. Das sollte mit dem Hinweis verbunden werden, dass der Bericht als Beweismittel verwendet werden kann, sofern die Rechtsordnung des betroffenen Mitgliedstaates dies vorsieht.⁵³⁹

(4) Rechtsfolgen bei Verstoß

Die Verletzung der Begründungspflicht gemäß Art. 253 EG hat nicht zur Folge, dass ein Rechtsakt als inexistent (*ipso iure* nichtig) gilt, sondern nur, dass er vom EuGH aufgehoben werden kann.⁵⁴⁰ Es handelt sich in der Regel um die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift im Sinne des Art. 230 Abs. 1 EG, weil die Begründungspflicht eine formelle Anforderung darstellt.⁵⁴¹ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Begründung fehlt, lückenhaft oder fehlerhaft, d.h. widersprüchlich oder undeutlich ist. Die mangelnde Richtigkeit der in der Begründung enthaltenen sachlichen und rechtlichen Erwägungen ist dagegen als Verletzung des Vertrages nach Art. 230 Abs. 1 EG zu werten.⁵⁴² Geringfügige Ungenauigkeiten, sprachliche Mängel oder Unvollständigkeiten in der Formulierung werden als nicht beachtlich angesehen, da solche zu keiner Benachteiligung führen können und damit den Zweck der Begründungspflicht nicht berühren.⁵⁴³

Wenn also das OLAF die Erstellung des Berichtes dem Wirtschaftsteilnehmer überhaupt nicht oder nur lückenhaft, undeutlich bzw. widersprüchlich begründet hat, wird ihn der EuGH wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift aufheben. Hat das OLAF den Inhalt des Berichtes zwar begründet, aber mit falschen sachlichen und rechtlichen Erwägungen, erfolgt eine Aufhebung wegen der Verletzung des Vertrages i.S.v. Art. 230 Abs. 1 EG.

c) Anhörungsrecht

Weder in den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 noch im geschriebenen primären Gemeinschaftsrecht findet sich ein allgemeiner Anspruch

539 Zur Beweisverwertbarkeit des Berichtes in Irland siehe 4. Teil, S. 245 ff.

540 Gornig/Trüe, JZ 2000, 446 (453).

541 Grabitz, in: ders./Hilf, Art. 190 EGV (Stand der Bearbeitung: 1988) Rdnr. 7; Müller-Ibold, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, S. 9; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1350.

542 Calliess, in: ders./Ruffert, Art. 253 EG Rdnr. 25.

543 Grabitz, in: ders./Hilf, Art. 190 EGV (Stand der Bearbeitung: 1988) Rdnr. 7.

auf Gewährung rechtlichen Gehörs.⁵⁴⁴ Der Gerichtshof hat jedoch den fundamentalen Charakter des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs mehrfach hervorgehoben und als allgemeinen Rechtsgrundsatz anerkannt.⁵⁴⁵

aa) Anhörungsgründe

Wann rechtliches Gehör beansprucht werden kann, bestimmt sich – im Gegensatz zur Begründungspflicht – nicht danach, ob eine „Entscheidung“ i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG vorliegt. Ausschlaggebend ist vielmehr – ohne dass sich dadurch im Ergebnis wesentliche Unterschiede ergeben –, dass man unmittelbar und individuell betroffen ist.⁵⁴⁶ Ein Wirtschaftsteilnehmer ist von einer Maßnahme nur dann unmittelbar betroffen, wenn es nicht noch einer weiteren Entscheidung bedarf, bei der eine Behörde Ermessen ausübt.⁵⁴⁷ Der Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs ist daher vornehmlich im Rahmen von Verfahren zur Abstellung einer Zuwiderhandlung oder zur Feststellung einer Rechtswidrigkeit (Gerichts- oder Verwaltungsverfahren) gegeben.⁵⁴⁸ Dagegen besteht er nicht während eines sog. Voruntersuchungsverfahrens, das lediglich ermöglichen soll, die Unterlagen zusammenzustellen, die erforderlich sind, um die Richtigkeit und Tragweite einer bestimmten Sach- und Rechtslage zu überprüfen.⁵⁴⁹ Der Gerichtshof stellt damit auf verfahrensabschließende Entscheidungen ab.

544 Entsprechende Regelungen gibt es nur in speziellen Rechtsbereichen; vgl. dazu Gassner, DVBl 1995, 16 (17).

545 EuGH, Rs. 32/62 (Alvis/Rat), Slg. 1963, 107 (123); Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, 2033; verb. Rs. 100 bis 103/80 (Musique Diffusion française/Kommission), Slg. 1983, 1825 (1880), Rdnr. 10; Rs. 322/81 (Michelin), Slg. 1983, 3461 (3498), Rdnr. 7; verb. Rs. C-395/96 P und C-396/96 P (Compagnie maritime belge transports SA/Kommission), Slg. 2000, I-1365 (1482), Rdnr. 142; Arnold, EuR – Beiheft 1 – 1995, 7 (23 ff.); Bast, RIW 1992, 742 (743); Gassner, DVBl 1995, 16 (18).

546 Gornig/Trüe, JZ 2000, 395 (404); Bonk (in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 28 Rdnr. 73) grenzt danach ab, ob eine „beschwerende Entscheidung“ bevorsteht, und stellt anschließend fest, dass dieser Begriff mit „eingreifender Verwaltungsakt“ i.S.v. § 28 VwVfG gleichzusetzen sei. Diese Begriffswahl entspricht zwar nicht der Dogmatik des EuGH, jedoch ergeben sich aus ihr auch keine wesentlichen Unterschiede inhaltlicher Art, denn wer Adressat einer beschwerenden Entscheidung ist, ist auch individuell und unmittelbar betroffen.

547 Gornig/Trüe, JZ 2000, 395 (400).

548 EuGH, Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, 2033 (2058), Rdnr. 21.

549 EuGH, Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, 2033 (2058), Rdnr. 21; Lenz/Möller, WuW 1991, 771 (786).

Zwischenmaßnahmen, die lediglich dazu dienen, den Sachverhalt zu erforschen, gehören nicht dazu.⁵⁵⁰

Als mögliche Anknüpfungspunkte, die ein Anhörungsrecht auslösen können, kommen wiederum der Einleitungsbeschluss des Direktors, einzelne Maßnahmen während der Durchführung der Kontrolle und die Erstellung des abschließenden Untersuchungsberichtes in Betracht. Der Einleitungsbeschluss des Direktors gemäß Art. 5 VO Nr. 1073/99 ist – wie bereits festgestellt⁵⁵¹ – lediglich ein interner Organisationsakt, der zudem die Kompetenzen des Direktors festlegen soll. Der Beschluss betrifft den Wirtschaftsteilnehmer daher noch nicht unmittelbar und individuell.

Da sich die Kontrollmaßnahmen des OLAF gegen einen bestimmten Wirtschaftsteilnehmer als Adressaten richten, ist er zwar regelmäßig individuell von diesen betroffen. Als problematischer erweist sich aber das Kriterium des unmittelbaren Betroffenseins. Die Kontrollmaßnahmen durch OLAF zielen darauf ab, Unterlagen zu prüfen bzw. zu sammeln, um anschließend festzustellen, ob eine Unregelmäßigkeit zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vorliegt. Dagegen geht es bei der Kontrolle an sich noch nicht um die Abstellung der Unregelmäßigkeit oder die Feststellung, dass eine solche vorliegt. Die Kontrolle selbst ist daher lediglich als eine Zwischenmaßnahme zu qualifizieren. Während der Kontrolle trifft das OLAF daher keine Maßnahmen, die den Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar betreffen, sodass zu diesem Zeitpunkt noch kein Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs besteht.⁵⁵²

Anders gestaltet sich dagegen die Situation bei der Erstellung des Untersuchungsberichtes gemäß Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99. Wie bereits

550 Bast, RIW 1992, 742 (744).

551 Siehe 3. Teil, F. II. 2. b) bb) (2) (a), S. 120.

552 Unzutreffend daher die Ansichten von Dannecker (ZStW 1999, 256 [292]) und Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 205), die ein Anhörungsrecht des Wirtschaftsteilnehmers bereits während der Kontrolle annehmen. Gleß/Zeitler (European Law Journal 2001, 219 [231]) gewähren ebenfalls bereits während der Durchführung der Kontrolle ein Anhörungsrecht; sie begründen das damit, dass es sich bei OLAF-Kontrollen um Maßnahmen handle, die ein nationales Strafverfahren vorbereiten würden (a.a.O., S. 227). Dieser Behauptung kann nicht zugestimmt werden, weil es allein Sache der Mitgliedstaaten ist, ob sie aufgrund der durch OLAF eingeholten Erkenntnisse ein Strafverfahren einleiten. Insoweit besteht auch – entgegen der Ansicht von Gleß/Zeitler (a.a.O., S. 230) – kein Unterschied zum Kartellverfahren.

festgestellt handelt es sich dabei um eine „Entscheidung“ i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG, da dieser Bericht als Beweismittel in einem Gerichtsverfahren fungieren soll und in ihm Empfehlungen zu zweckmäßigen Folgemaßnahmen gegeben werden.⁵⁵³ Durch die Qualifizierung als Entscheidung ist aber zugleich indiziert, dass der Wirtschaftsteilnehmer auch unmittelbar betroffen ist. Durch den Bericht soll zwar noch nicht die Rechtswidrigkeit des Verhaltens endgültig festgestellt werden; jedoch soll eine entsprechende Qualifizierung zumindest vorbereitet werden. Es handelt sich bei der Erstellung des Berichtes um eine verfahrensabschließende Maßnahme durch das OLAF, durch die der Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar betroffen ist. Folglich ist ihm vor der Erstellung des Berichtes der Anspruch auf rechtliches Gehör zu gewähren.

bb) Inhalt und Umfang

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erfordert es die Gewährung des rechtlichen Gehörs, dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer Gelegenheit zu geben, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den von der Kommission für ihre Behauptung einer Vertragsverletzung herangezogenen Unterlagen Stellung zu nehmen.⁵⁵⁴ Den konkreten Umfang macht der EuGH von der Rechtsnatur der Maßnahme, der Intensität des Eingriffs sowie der Größe des eingeräumten Ermessensspielraums abhängig.⁵⁵⁵

Der Bericht soll als zulässiges Beweismittel in einem Gerichtsverfahren verwendet werden, sofern die Rechtsordnung des betroffenen Mitgliedstaates dieses vorsieht (Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99). Es handelt sich daher um einen Eingriff in die Rechte des Wirtschaftsteilnehmers von hoher Intensität. Zudem unterliegt das OLAF bei der Erstellung des Berichtes keinen inhaltlichen Grenzen, sondern nur den nationalen Verfahrensvorschriften. Es hat einen uneingeschränkten Ermessensspielraum bei der Bewertung der vorgefundenen Informationen. Entsprechend der Intensität und dem weiten Ermessensspielraum muss dem Wirtschaftsteilnehmer ein uneingeschränkter Anspruch auf rechtliches

553 Siehe 3. Teil, F. II. 2. b) bb) (2) (c), S. 122.

554 EuGH, Rs. 85/76 (Hoffmann-La Roche/Kommission), Slg. 1979, 461 (512), Rdnr. 11. Zum Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs im Kartellverfahren vgl. Dannecker, ZStW 1999, 256 (270); Due, EuR 1988, 33 (37).

555 Gassner, DVBl 1995, 16 (18); Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1309 ff.

Gehör gewährt werden. Ihm muss Gelegenheit gegeben werden, umfassend zu der Sachlage Stellung zu beziehen und seine eigene Bewertung der Sachlage hinzuzufügen.

cc) Grenzen des Anhörungsrechts

Die Rechtsprechung hat mehrere Fallgruppen entwickelt, bei denen der Anspruch auf rechtliches Gehör ausnahmsweise nicht gewährt werden muss. Er unterliegt dem Vorbehalt, dass er mit den Erfordernissen einer leistungsfähigen Verwaltung vereinbar sein muss.⁵⁵⁶ Daher besteht z.B. eine Einschränkung, wenn anderenfalls der mit der Maßnahme verfolgte Zweck vereitelt wird.⁵⁵⁷ Gleichermaßen findet der Grundsatz keine Anwendung, wenn die Gewährung des Rechts tatsächlich unmöglich ist oder das Unterlassen der Anhörung nur eine unwesentliche Beeinträchtigung darstellt.⁵⁵⁸ Bei der Erstellung des Berichtes kann aber die Gewährung des rechtlichen Gehörs die Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht beeinträchtigen. Da die eigentlichen Kontrollmaßnahmen bereits beendet wurden, besteht auch nicht mehr die Gefahr, dass es durch die Gewährung des rechtlichen Gehörs zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Kontrolle kommt. Eine Einschränkung des Rechts kann also unter keinem Gesichtspunkt angenommen werden.

dd) Rechtsfolgen bei Verstoß

Da es sich bei dem Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs um eine wesentliche Formvorschrift im Sinne des Art. 230 Abs. 1 EG handelt, führt die Verletzung dieses Anspruchs in der Regel dazu, dass die Maßnahme aufgehoben wird.⁵⁵⁹ Eine Aufhebung ist aber nach der Auffassung des EuGH nur dann erforderlich, wenn das Verwaltungsverfahren ohne den Verfahrensfehler zu einem anderen Ergebnis hätte führen können.⁵⁶⁰ Zudem kann die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör die Entscheidung nicht insgesamt ungültig machen, wenn sie im Verhältnis zu den

556 GA Warner in Rs. 113/77 (NTN Toyo Bearing Company/Rat), Slg. 1979, 1185 (1262); Gassner, DVBl 1995, 16 (19).

557 GA Warner in Rs. 136/79 (National Panasonic/Kommission), Slg. 1980, 2033 (2069).

558 EuGH, verb. Rs. 33 und 75/79 (Kuhner/Kommission), Slg. 1980, 1677 (1698), Rdnr. 25.

559 Due, EuR 1988, 33 (37).

560 EuGH, Rs. 30/78 (Distillers Company/Kommission), Slg. 1980, 2229 (2264), Rdnr. 26.

festgestellten Unregelmäßigkeiten von völlig nachrangiger Bedeutung ist.⁵⁶¹ Nach der Ansicht des EuGH kann außerdem die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Verfahren vor dem Gerichtshof geheilt werden, da die entscheidende Garantie die gerichtliche Nachprüfung ist.⁵⁶²

Erfolgte also die Abfassung des Berichtes ohne vorherige Anhörung des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers, wird der EuGH ihn grundsätzlich für nichtig erklären. Etwa anderes gilt nur dann, wenn die festgestellte Unregelmäßigkeit so schwerwiegend ist, dass dieser Verfahrensfehler unbeachtlich ist, oder wenn das OLAF trotz des Fehlers einen Bericht mit gleichem Wortlaut erstellt hätte. Wegen der Qualifizierung des Berichtes als zulässiges Beweismittel in einem eventuellen Gerichtsverfahren müssen an beide Ausnahmetatbestände besonders strenge Anforderungen gestellt werden.

d) Akteneinsichtsrecht

Es kommen für den Wirtschaftsteilnehmer zwei rechtliche Möglichkeiten in Betracht, um Einsicht in die ihn betreffenden Akten zu erlangen. Zunächst könnte er sich auf das in Art. 255 Abs. 1 EG primärrechtlich normierte Recht auf Zugang zu den Dokumenten berufen. Andererseits könnten aber auch die von dem EuGH entwickelten Grundsätze zum Akteneinsichtsrecht einschlägig sein.

aa) Recht auf Zugang zu den Dokumenten gemäß Art. 255 Abs. 1 EG

Der mit dem Amsterdamer Vertrag neu in den EG-Vertrag aufgenommene Art. 255 Abs. 1 EG sieht vor, dass jeder Unionsbürger das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Kommission hat.⁵⁶³ Es handelt sich also um ein Recht, dass nicht nur den an einem bestimmten Verfahren Beteiligten gewährt wird, sondern vielmehr jedermann zusteht.

Zunächst stellt sich die Frage, ob das OLAF überhaupt Anspruchsverpflichteter i.S.v. Art. 255 EG ist, obwohl es nicht ausdrücklich genannt wird. Entsprechend der Argumentation bei der Begründungspflicht gemäß Art.

561 EuGH, verb. Rs. 100 bis 103/80 (*Musique Diffusion Française/Kommission*), Slg. 1983, 1825 (1883), Rdnr. 20; Rs. 107/82 (*AEG/Kommission*), Slg. 1983, 3151 (3193), Rdnr. 30.

562 EuGH, Rs. 85/76 (*Hoffmann-La Roche/Kommission*), Slg. 1979, 461 (513), Rdnr. 15; a.A. Dannecker, ZStW 1999, 256 (270).

563 Aus der irischen Literatur zu Art. 255 EG vgl. McIntyre, Bar Review 1999, 50 ff.; Smyth, Bar Review 1998, 328 ff.

253 EG⁵⁶⁴ sind jedoch Maßnahmen des OLAF der Kommission zuzurechnen. Ergänzend kann in diesem Zusammenhang auch auf Art. 1 Abs. 2 EU hingewiesen werden, der ein allgemeines Gebot möglichst „offener“ Entscheidungsfindung enthält.⁵⁶⁵

Ohne auf den Inhalt und den Umfang dieses Rechts im Detail einzugehen, soll das Augenmerk zunächst auf die Anspruchsschranken gelegt werden. Nach Art. 255 Abs. 2 legt der Rat die aufgrund öffentlicher und privater Interessen geltenden Einschränkungen des Zugangsrechts fest. Bisher musste in diesem Zusammenhang auf den sog. Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten⁵⁶⁶ zurückgegriffen werden, der durch inhaltlich weithin identische Ausführungsentscheidungen von Rat⁵⁶⁷, Kommission⁵⁶⁸ und Europäischem Parlament⁵⁶⁹ ergänzt wird. Eine der dort aufgeführten Schranken sind die finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Nach der Rechtsprechung des EuG steht den Gemeinschaftsorganen kein Ermessensspielraum zu, sondern sie sind verpflichtet, den Zugang in diesem Fall zu verweigern.⁵⁷⁰

Nach Maßgabe von Art. 255 EG hat die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag erarbeitet, den das Europäische Parlament und der Rat am 30.05.2001 verabschiedet haben. Diese Verordnung hat den Titel VO (EG) Nr. 1049/2001⁵⁷¹ über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Art. 4 Abs. 1 lit. a VO Nr. 1049/2001 betrifft die Anspruchsschranken und ist nahezu wortgleich mit dem bisher geltenden Verhaltenskodex. Eine Änderung der Rechtslage hat sich also durch die Verabschiedung dieser Verordnung nicht ergeben.

564 Siehe 3. Teil, II. 2. b) bb) (1), S. 119.

565 Wegener, in: Calliess/Ruffert, Art. 255 EG Rdnr. 8.

566 ABIEG Nr. L 340 vom 31.12.1993, S. 41 f.

567 Beschluss 93/731/EG, ABIEG Nr. L 340 vom 31.12.1993, S. 43 f.

568 Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom, ABIEG Nr. L 46 vom 18.02.1994, S. 58 f.

569 Beschluss 97/632/EGKS, EG, Euratom, ABIEG Nr. L 263 vom 25.09.1997, S. 27 f.

570 EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK/Kommission), Slg. 1997, II-313 (343), Rdnr. 58. Wegen des insoweit eindeutigen Wortlauts des Verhaltenskodex daher unzutreffend die Ansicht von Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 207), der einen Ermessensspielraum zubilligt.

571 ABIEG Nr. L 145 vom 31.05.2001, S. 43 ff.

Da die meisten Dokumente, die für den Wirtschaftsteilnehmer von Interesse sein könnten, die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften betreffen werden, läuft der Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten gemäß Art. 255 EG bei OLAF-Kontrollen weitgehend leer.

bb) Akteneinsichtsrecht aufgrund der Rechtsprechung des EuGH

Über den Anspruch der Allgemeinheit auf Zugang zu den Dokumenten hinaus hat der EuGH ein Recht der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht als allgemeinen Rechtsgrundsatz herausgearbeitet.⁵⁷²

(1) Akteneinsichtsgründe

Jeder Betroffene eines Verwaltungsverfahrens hat das Recht auf Akteneinsicht, soweit dies zur Vorbereitung einer Äußerung zu Zwecken der Verteidigung notwendig ist.⁵⁷³ Das Recht auf Akteneinsicht ist daher ein Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör, denn der Betroffene kann dieses Recht nur dann wirksam wahrnehmen, wenn er die Tatsachen und Beweismittel der Behörde kennt.⁵⁷⁴ Da während der Kontrolle kein Anhörungsrecht besteht, sondern erst vor der Erstellung des Untersuchungsberichtes gemäß Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99,⁵⁷⁵ hat der Wirtschaftsteilnehmer auch erst zu diesem Zeitpunkt ein Recht auf Akteneinsicht.⁵⁷⁶

572 EuGH, Rs. 85/76 (Hoffmann-La Roche/Kommission), Slg. 1979, 461 (511), Rdnr. 8; Rs. 322/81 (Michelin), Slg. 1983, 3461 (3498), Rdnr. 5 ff.; verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859; Rs. C-310/93 P (BPB Industries und British Gypsum/Kommission), Slg. 1995, I-865 (904), Rdnr. 12 ff. Vgl. zur vergleichbaren Problematik bei Kartellverfahren Bronett, WuW 1997, 383 ff.; Dannecker, ZStW 1999, 256 (272); Due, EuR 1988, 33 (39); von Winterfeld, RIW 1981, 801 (806); Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 192 ff.

573 EuGH, Rs. C-310/93 P (BPB Industries und British Gypsum/Kommission), Slg. 1995, I-865 (907), Rdnr. 21 f.; EuG, Rs. T-221/95 (Endemol/Kommission), Slg. 1999, II-1299 (1324), Rdnr. 65.

574 Bast, RIW 1992, 742 (745); Gassner, DVBl 1995, 16 (20); Gornig/Trübe, JZ 2000, 395 (405).

575 Siehe 3. Teil, F. II. 2. c) aa), S. 125.

576 Unzutreffend daher die Ansichten von Dannecker (ZStW 1999, 256 [292]), Gleß/Zeitler (European Law Journal 2001, 219 [231]), Kuhl/Spitzer (EuZW 1998, 37 [42]) und Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 206), die ein Akteneinsichtsrecht bereits während der Durchführung der Kontrollen annehmen. Es handelt sich um einen Folgefehler, weil sie bereits während der Kontrollen einen Anspruch auf rechtliches Gehör gewähren wollen (siehe Fn. 552).

(2) Inhalt und Umfang

Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst das Recht zur Einsichtnahme in alle Schriftstücke, auf die das OLAF eine für den Wirtschaftsteilnehmer nachteilige Entscheidung stützen will.⁵⁷⁷ Diese Schriftstücke müssen vollständig und nicht nur auszugsweise weitergegeben werden.⁵⁷⁸ Der betroffene Wirtschaftsteilnehmer muss daher im Interesse der Waffengleichheit auch in den Details über den gleichen Kenntnisstand wie das OLAF verfügen. Zu diesem Zweck müssen ihm die im Besitz des OLAF befindlichen Unterlagen vollständig zur Einsicht zur Verfügung stehen.

(3) Grenzen des Rechts auf Akteneinsicht

Das Akteneinsichtsrecht wird nicht unbegrenzt gewährt. Vielmehr ist es im Spannungsfeld der Interessenlage des Einsichtsbegehrenden und möglicherweise schützenswerten Interessen Dritter sowie der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu sehen.⁵⁷⁹ Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen ist daher die wichtigste Grenze, die bei der Mitteilung des Verfahrensgegenstandes beachtet werden muss.⁵⁸⁰ Akteneinsicht kann zudem dann verweigert werden, wenn es sich um Unterlagen für den rein internen Gebrauch der Behörde handelt oder um Schriftverkehr mit den Mitgliedstaaten mit vertraulichem Charakter.⁵⁸¹

Im konkreten Einzelfall bleibt also zu prüfen, ob das grundsätzlich vor der Erstellung des Untersuchungsberichtes bestehende umfassende Akteneinsichtsrecht auf die Herausgabe einzelner Akten zu begrenzen ist. Die oben genannten Kriterien können dabei nur als Anhaltspunkte dienen, da die Abwägung der widerstreitenden Interessen entscheidend ist.

e) Auskunftsverweigerungsrecht

Von besonderer Bedeutung ist in einem Rechtsstaat das Recht zu schweigen. Die folgende Analyse des Gemeinschaftsrechts wird zeigen, ob und in

577 Vgl. für die vergleichbare Problematik bei Kartellverfahren Due, EuR 1988, 33 (39).

578 EuGH, Rs. 107/82 (AEG/Kommission), Slg. 1983, 3151 (3192), Rdnr. 21 ff.

579 Dannecker, ZStW 1999, 256 (275); Haibach, NVwZ 1998, 456 (458).

580 Gassner, DVBl 1995, 16 (21); Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1298. Ausführlich zur begrenzenden Funktion des Geheimnisschutzes siehe 3. Teil, H., S. 225 ff.

581 EuGH, Rs. C-310/93 P (BPB Industries und British Gypsum/Kommission), Slg. 1995, I-865 (908), Rdnr. 25; EuG, Rs. T-221/95 (Endemol/Kommission), Slg. 1999, II-1299 (1325), Rdnr. 66; Gornig/Trüe, JZ 2000, 446 (447).

welchem Umfang die Wirtschaftsteilnehmer die Beantwortung von Fragen durch das OLAF verweigern dürfen. Zum besseren Verständnis der unterschiedlich ausgestalteten Schweigerechte sollte man sich folgende Differenzierung vergegenwärtigen:

- Denkbar ist erstens ein umfassendes Aussageverweigerungsrecht bezüglich sämtlicher Fragen, die einen bestimmten Vorgang betreffen (vgl. z.B. §§ 52, 136 Abs. 1 S. 2 StPO).
- Zweitens kommt ein Auskunftsverweigerungsrecht bezüglich selbstbelastender Antworten jeglicher Art in Betracht (vgl. z.B. § 55 StPO).
- Drittens ist auch ein Geständnisverweigerungsrecht denkbar, bei dem lediglich das Recht gewährt wird, kein Geständnis ablegen zu müssen, selbstbelastende Fragen tatsächlicher Art aber beantwortet werden müssen.

Da der Wirtschaftsteilnehmer bei OLAF-Kontrollen kein Beschuldigter ist, kommt ein umfassendes Aussageverweigerungsrecht nicht in Betracht (*argumentum a maiore ad minus*). Möglicherweise stehen ihm aber ein Auskunfts- oder zumindest ein Geständnisverweigerungsrecht zusteht. Weder das geschriebene primäre Gemeinschaftsrecht noch die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 treffen dazu eine Aussage. Jedoch könnte sich ein entsprechender allgemeiner Rechtsgrundsatz aus der Rechtsprechung des EuGH zum Kartellverfahren ergeben.

aa) Rechtsprechung des EuGH

Der EuGH hat im Kartellverfahren kein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht anerkannt. Es ist jedoch untersagt, einem Unternehmen die Verpflichtung aufzuerlegen, Antworten zu erteilen, durch die es das Vorliegen einer Zuwiderhandlung eingestehen muss, für das die Kommission den Beweis zu erbringen hat.⁵⁸² Es müssen also Antworten

582 EuGH, Rs. 374/87 (Orkem/Kommission), Slg. 1989, 3283 (3351), Rdnr. 35; Rs. 27/88 (Solvay/Kommission), Slg. 1989, 3355; Rs. C-60/92 (Otto BV/Postbank NV), Slg. 1993, I-5683 (5711), Rdnr. 11; EuG, Rs. T-34/93 (Société Générale/Kommission), Slg. 1995, II-545 (570), Rdnr. 74; Rs. T-112/98 (Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission), EuZW 2001, 345 (349), Rdnr. 65; Arnold, EuR – Beiheft 1 – 1995, 7 (21). Siehe zur vergleichbaren Problematik im Kartellverfahren Dannecker, ZStW 1999, 256 (282); Gillmeister, Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, S. 149; Kreis,

gegeben werden, solange sie rein tatsächlicher Art bleiben und nicht den Charakter einer Selbstbelastung annehmen.⁵⁸³ Ein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht würde zu einer ungerechtfertigten Behinderung der Kontrollen führen.⁵⁸⁴ Der EuGH erkennt somit im Kartellverfahren lediglich das Recht an, das Geständnis zu verweigern. Dieses Recht auf Geständnisverweigerung gilt auch schon im Stadium der Voruntersuchungen, da andernfalls eine wirksame Eigenverteidigung ausgeschlossen ist.⁵⁸⁵

bb) Geltung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes bei OLAF-Kontrollen

Dieser von der Rechtsprechung herausgebildete allgemeine Rechtsgrundsatz für das Kartellverfahren wird von *Ulrich*⁵⁸⁶, *Kuhl/Spitzer*⁵⁸⁷ und *Dannecker*⁵⁸⁸ auf den Umfang des Schweigerechts eines von OLAF-Kontrollen betroffenen Wirtschaftsteilnehmers übertragen.⁵⁸⁹ Sie sind daher der Ansicht, dass ihm kein Auskunftsverweigerungsrecht zustehe, wohl aber das Recht, kein Geständnis abzulegen. Gegen diese Ansicht bestehen jedoch Bedenken.

(1) Differenzierung nach dem Adressatenkreis

Zunächst soll das Augenmerk auf einen wesentlichen Unterschied zwischen einem Kartellverfahren gemäß VO Nr. 17/62⁵⁹⁰ und einer OLAF-Kontrolle gemäß der Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 2185/96 gelegt werden.

RIW 1981, 281 (285); Lenz/Möller, WuW 1991, 771 (784); Schriefers, WuW 1993, 98 (101); Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 354 ff.; von Winterfeld, RIW 1981, 801 (804).

583 EuG, Rs. T-34/93 (*Société Générale/Kommission*), Slg. 1995, II-545 (571), Rdnr. 76.

584 EuG, Rs. T-112/98 (*Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission*), EuZW 2001, 345 (349), Rdnr. 66. Kritisch gegenüber diesem Argument Kühn, WuW 1986, 7 (12).

585 EuGH, Rs. 374/87 (*Orkem/Kommission*), Slg. 1989, 3283 (3351), Rdnr. 33; EuG, Rs. T-112/98 (*Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission*), EuZW 2001, 345 (349), Rdnr. 64.

586 Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 209.

587 EuZW 1998, 37 (43).

588 ZStW 1999, 256 (292).

589 Keine genaue Position beziehen Gleß/Zeitler (*European Law Journal* 2001, 219 [233]); sie beschränken sich lediglich darauf, den Inhalt der Orkem-Rechtsprechung und die Haltung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte wiederzugeben.

590 ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

Adressaten eines Auskunftsverlangens gemäß Art. 11 VO Nr. 17/62 sind bereits dem Wortlaut nach stets Unternehmen. Folglich hat der EuGH in seiner Rechtsprechung zu Art. 11 VO Nr. 17/62 lediglich den allgemeinen Rechtsgrundsatz aufgestellt, dass Unternehmen kein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht zusteht.⁵⁹¹ Der Adressatenkreis eines Auskunftsverlangens durch das OLAF wird jedoch anders definiert. Gemäß Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 7 VO Nr. 2988/95⁵⁹² sind Adressaten sowohl juristische als auch natürlich Personen.⁵⁹³ Schon daher ist der für das Kartellverfahren herausgebildete allgemeine Rechtsgrundsatz des EuGH nicht ohne weiteres anwendbar, da er ausdrücklich nur für Unternehmen formuliert wurde, nicht jedoch für natürliche Personen.⁵⁹⁴

(2) Relevanz der Differenzierung

Diese Differenzierung ist insbesondere deshalb von besonderer Relevanz, weil die Einschränkung des Auskunftsverweigerungsrechts u.a. damit begründet wird, dass die Betroffenen beim Kartellverfahren gerade keine natürlichen Personen sind, sondern Unternehmen. So stellt der EuGH in der Orkem-Entscheidung z.B. fest, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht nur natürlichen Personen zuerkennen, die im Rahmen eines Strafverfahrens einer Straftat beschuldigt werden, nicht jedoch juristischen Personen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens.⁵⁹⁵

Teilweise wird in der Literatur die Aberkennung eines uneingeschränkten Auskunftsverweigerungsrechts von Unternehmen im Gemeinschaftsrecht

591 EuGH, Rs. 374/87 (Orkem/Kommission), Slg. 1989, 3283 (3351), Rdnr. 35; Rs. 27/88 (Solvay/Kommission), Slg. 1989, 3355; Rs. C-60/92 (Otto BV/Postbank NV), Slg. 1993, I-5683 (5711), Rdnr. 11; EuG, Rs. T-34/93 (Société Générale/Kommission), Slg. 1995, II-545 (570), Rdnr. 74; Rs. T-112/98 (Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission), EuZW 2001, 345 (349), Rdnr. 65.

592 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

593 Ausführlich zum Adressatenkreis siehe 3. Teil, D. III., S. 60.

594 Wobei jedoch Weiß (Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 356; ders., JZ 1998, 289 [293]) natürlich zutreffend darauf hinweist, dass unter den Begriff des Unternehmens im Sinne des EG-Kartellrechts jede wirtschaftlich tätige Einheit, also unter Umständen auch eine natürliche Person fallen kann; vgl. EuGH, verb. Rs. 42 und 49/59 (SNUPAT/Hohe Behörde), Slg. 1961, 109 (164).

595 EuGH, Rs. 374/87 (Orkem/Kommission), Slg. 1989, 3283 (3350), Rdnr. 29.

damit begründet, dass ein solches Recht seine Rechtfertigung vor allem in dem Schutz vor einem persönlichen Gewissenskonflikt finde.⁵⁹⁶

(3) Folgerungen für OLAF-Kontrollen

Berücksichtigt man diese Differenzierung, so lässt sich für die OLAF-Kontrolle folgendes festhalten: Handelt es sich bei dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer um eine juristische Person, dann gilt der vom EuGH aufgestellte allgemeine Rechtsgrundsatz, dass zwar kein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht besteht, jedoch ein Geständnisverweigerungsrecht.

Ist der betroffene Wirtschaftsteilnehmer eine natürliche Person, so muss ihr dieses Geständnisverweigerungsrecht ebenfalls im Wege eines Erstrecht-Schlusses zustehen. Ob er sich jedoch darüber hinaus auf ein Auskunftsverweigerungsrecht berufen kann, ist vom EuGH bisher noch nicht geklärt worden. Anerkannt ist ein solches bisher lediglich für ein Strafverfahren, nicht jedoch für ein Verwaltungsverfahren.⁵⁹⁷ Ob der EuGH in Zukunft einen entsprechenden allgemeinen Rechtsgrundsatz für natürliche Personen aufstellen wird, bleibt daher abzuwarten. Für ein Auskunftsverweigerungsrecht natürlicher Personen spricht, dass eines der Argumente für die Einschränkung – nämlich der fehlende Gewissenskonflikt bei juristischen Personen – in diesem Fall wegfällt.

Zudem könnte ein solcher allgemeiner Rechtsgrundsatz auf der Grundlage der EMRK herausgebildet werden, die der EuGH ebenfalls als Rechtserkenntnisquelle für die allgemeinen Rechtsgrundsätze heranzieht.⁵⁹⁸ Im Unterschied zum EuGH vertritt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Ansicht, dass ein Auskunftsverweigerungsrecht für natürliche Personen in Art. 6 Abs. 1 EMRK ausdrücklich normiert sei.⁵⁹⁹ Dieses

596 Schriefers, WuW 1993, 98 (101); kritisch zur Differenzierung von Winterfeld, RIW 1981, 801 (805).

597 EuGH, Rs. 374/87 (Orkem/Kommission), Slg. 1989, 3283 (3350), Rdnr. 29.

598 Siehe 3. Teil, F. II. 1., S. 113. Auf Artikel 6 Abs. 1 EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung weisen auch Gleß/Zeitler (European Law Journal 2001, 219 [233]) hin. Siehe auch Ehlers, Jura 2000, 372 (373).

599 Funke/Frankreich, Case no. 82/1991/334/407, 25.02.1993, Series A No. A256-A. Vgl. auch die beiden neueren Entscheidungen Heaney v. Ireland (Application no. 34720/97, 21.12.2000, noch nicht veröffentlicht, erhältlich unter <<http://hudoc.echr.coe.int>>) und Quinn v. Ireland (Application no. 36887/97, 21.12.2000, noch nicht veröffentlicht, erhältlich unter <<http://hudoc.echr.coe.int>>), auf die in Zusammenhang mit der Darstellung der Haltung der irischen

Auskunftsverweigerungsrecht solle nicht nur in Strafverfahren, sondern auch im Rahmen von Verwaltungsverfahren Geltung beanspruchen.⁶⁰⁰ Jedoch ist zu beachten, dass – trotz Art. 6 Abs. 2 EU – keine unmittelbare Bindung der Europäischen Gemeinschaften an die EMRK besteht. Schließlich sind die Europäischen Gemeinschaften keine Mitglieder der EMRK, sondern nur die Mitgliedstaaten (sog. Konventionsstaaten⁶⁰¹).

In der Literatur wird zudem kritisiert, dass eine klare Abgrenzung zwischen unerlaubter Ausforschung und erlaubter Befragung, d.h. zwischen Fragen nach tatsächlichen Umständen und solchen nach Ziel und Zweck kaum möglich und noch nicht abschließend geklärt sei.⁶⁰² Die Einordnung in den einen oder anderen Bereich hänge letztlich von der geschickten Fragestellung ab, sodass die Betroffenen im Ergebnis doch zu einer Selbstbelastung gezwungen werden könnten.⁶⁰³

Ein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht ist ein fundamentales Verteidigungsrecht, das neben dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht auch aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet werden kann.⁶⁰⁴ Es muss daher bei natürlichen Personen auch im Verwaltungsverfahren ohne Einschränkung zur Geltung kommen.

f) Recht auf anwaltliche Vertretung

Das Recht des Wirtschaftsteilnehmers, während einer Kontrolle einen Anwalt hinzuzuziehen, ergibt sich weder aus den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 selbst, noch aus dem geschriebenen primären Gemeinschaftsrecht. Jedoch hat der EuGH den allgemeinen Rechtsgrundsatz herausgearbeitet, dass es dem von einer Kontrolle Betroffenen gestattet ist,

Rechtsprechung noch genauer einzugehen sein wird. Weiß (NJW 1999, 2236 [2237]) dehnt den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 EMRK zudem auf juristische Personen aus.

600 Dazu Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 11 Rdnr. 25. Dieser Auslegung hat sich die Rechtsprechung des EuGH und des EuG allerdings auch in den in der Folgezeit ergangenen Urteilen nicht angeschlossen; EuGH, Rs. C-60/92 (Otto BV/Postbank NV), Slg. 1993, I-5683 (5711), Rdnr. 11; EuG, Rs. T-34/93 (Société Générale/Kommission), Slg. 1995, II-545 (570), Rdnr. 74; Rs. T-112/98 (Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission), EuZW 2001, 345 (349), Rdnr. 65.

601 Ehlers, Jura 2000, 372 (376).

602 Dannecker, ZStW 1999, 256 (283); Scholz, WuW 1990, 99 (104).

603 Schriefers, WuW 1993, 98 (101).

604 Dannecker, ZStW 1999, 256 (286); Weiß, JZ 1998, 289 (294).

bei der Durchführung einer Überprüfung einen Anwalt hinzuziehen.⁶⁰⁵ Da in Irland ebenso wie in England der Anwaltsberuf zweigeteilt ist, wird es sich in der Regel um einen *solicitor* handeln.⁶⁰⁶

Im Gegensatz zum Anspruch auf rechtliches Gehör handelt es sich bei dem Recht auf anwaltliche Vertretung um eines der Verteidigungsrechte, das bereits im Rahmen eines Voruntersuchungsverfahrens gilt.⁶⁰⁷ Durch die Hinzuziehung darf es jedoch nicht zu einer unverhältnismäßigen Verzögerung kommen, d.h. das Recht umfasst keinen Anspruch darauf, dass die Beamten bei unangekündigten Kontrollen mit dem Beginn der Nachprüfung bis zum Eintreffen des Anwalts warten.⁶⁰⁸

g) Vertraulichkeit der Rechtsberatung

Eine große praktische Relevanz hat die Frage, ob und inwieweit für die rechtliche Beratung des betroffenen Wirtschaftsteilnehmer durch seinen Anwalt Schutz vor der Offenbarung gegenüber dem OLAF besteht. Ein entsprechendes Recht wird weder im geschriebenen Gemeinschaftsrecht noch in den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 normiert. Allerdings hat der Gerichtshof den allgemeinen Rechtsgrundsatz herausgearbeitet, dass die Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz geschützt werden muss (*legal privilege*).⁶⁰⁹

605 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2924), Rdnr. 16. Zur parallelen Problematik im Kartellrecht vgl. Dannecker, ZStW 1999, 256 (279); Gillmeister, Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, S. 181.

606 Nur der *solicitor* hat meist den direkten Kontakt zu dem Mandanten. Barrister dagegen treten vor Gericht auf und präsentieren die von *solicitors* vorbereiteten Fälle.

607 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2924), Rdnr. 16; Lenz/Möller, WuW 1991, 771 (787). Zutreffend daher in diesem Fall die Ansichten von Dannecker (ZStW 1999, 256 [292]), Gleß (EuZW 1999, 618 [620]), dies./Zeitler (European Law Journal 2001, 219 [231 f.]) und Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 203 f.).

608 Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 204.

609 EuGH, Rs. 155/79 (AM & S/Kommission), Slg. 1982, 1575 (1610), Rdnr. 18; Arnold, EuR – Beiheft 1 – 1995, 7 (19); Bast, RIW 1982, 820. Zur vergleichbaren Problematik im Kartellverfahren siehe Burrichter/Hauschild, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Art. 14 Rdnr. 21; Dannecker, ZStW 1999, 256 (280); Fischer/Iliopoulos, NJW 1983, 1031; Weiß, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, S. 398.

Der Schutz soll nur dann greifen, wenn der Schriftverkehr im Rahmen und im Interesse des Rechts des Mandanten auf Verteidigung geführt wird.⁶¹⁰ Der Schutz erstreckt sich auch auf Schriftstücke, die aus der Zeit vor der Eröffnung des Verfahrens stammen, sofern diese mit dem Gegenstand des Verfahrens in Zusammenhang stehen.⁶¹¹

Geschützt wird zudem nur der Schriftverkehr mit unabhängigen Rechtsanwälten, d.h. mit Anwälten, die nicht durch einen Dienstvertrag an den Mandanten gebunden sind.⁶¹² Von dem Anwendungsbereich ausgenommen hat der EuGH daher Schriftstücke von Firmenjuristen, d.h. von Anwälten, die in einem Beschäftigungsverhältnis zu dem Unternehmen stehen.

Ebenso wie das Recht auf anwaltliche Vertretung, aber im Gegensatz zum Anspruch auf rechtliches Gehör, handelt es sich bei dem Recht auf Vertraulichkeit des Schriftverkehrs zwischen Anwalt und Mandant um eines der Verteidigungsrechte, das bereits im Rahmen eines Voruntersuchungsverfahrens gilt.⁶¹³

Entsprechend dieser vom Gerichtshof herausgearbeiteten Grundsätze besteht die in Art. 5 Abs. 1 UA 1 VO Nr. 2185/96 normierte Befugnis, Zugang zu allen Informationen und Unterlagen über die betreffenden Vorgänge zu haben, nicht uneingeschränkt. Ausgenommen ist der gesamte Schriftverkehr des Wirtschaftsteilnehmers mit seinem Anwalt, sofern es um die Wahrung des Rechts auf Verteidigung geht. Nicht ausgenommen ist nach der Rechtslage des Gemeinschaftsrechts der Schriftverkehr mit dem angestellten Firmenjurist.⁶¹⁴

610 EuGH, Rs. 155/79 (AM & S/Kommission), Slg. 1982, 1575 (1611), Rdnr. 21.

611 EuGH, Rs. 155/79 (AM & S/Kommission), Slg. 1982, 1575 (1611), Rdnr. 23.

612 EuGH, Rs. 155/79 (AM & S/Kommission), Slg. 1982, 1575 (1611), Rdnr. 21.

613 EuGH, verb. Rs. 46/87 und 227/88 (Hoechst/Kommission), Slg. 1989, 2859 (2924), Rdnr. 16; Lenz/Möller, WuW 1991, 771 (787). Zutreffend daher in diesem Fall die Ansichten von Dannecker (ZStW 1999, 256 [292]) und Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 207).

614 So auch ausdrücklich bezüglich OLAF-Kontrollen Dannecker, ZStW 1999, 256 (292).

h) Verbot der Parteilichkeit und unzulässiger Befragungsmethoden

Aus dem Untersuchungsgrundsatz lässt sich die Verpflichtung zur unparteiischen⁶¹⁵ und auch zugunsten der „gegnerischen“ Partei⁶¹⁶ ausgehenden Sachverhaltsfeststellung ableiten. Diese Verpflichtung gehört zu den Garantien des Verwaltungsverfahrens und ist eine den Einzelnen schützende Norm.⁶¹⁷

Wenn ein OLAF-Kontrolleur einem Wirtschaftsteilnehmer Fragen stellt, muss er berücksichtigen, dass bestimmte Befragungsmethoden untersagt sein könnten. Weder in der Rechtsprechung des EuGH noch in der Literatur wird diese Problematik behandelt. Letztlich ist es ein Gebot des rechtsstaatlichen Verfahrens,⁶¹⁸ dass die Wirtschaftsteilnehmer ihre Auskünfte freiwillig und ohne die Ausübung von Zwang geben.

III. Die Verfahrensrechte nach der irischen Rechtsordnung

In einem zweiten Schritt sind die Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer, die sich aus der irischen Rechtsordnung ergeben, einer entsprechenden Analyse zu unterziehen.

1. Rechtsquellen

Hinsichtlich der in Betracht kommenden Rechtsquellen⁶¹⁹ ist zwischen der Gesetzgebung, den Verwaltungsvorschriften, den sog. *Judges Rules* und den Prinzipien der *natural* und *constitutional justice* zu unterscheiden.

a) Gesetzgebung und Verwaltungsvorschriften

In Irland gibt es kein dem deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz vergleichbares Gesetz, das das Verwaltungsverfahren allgemein regelt. Die Schaffung eines allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes ist zwar seit langer Zeit Gegenstand der öffentlichen Diskussion, bisher sind aber keine

615 EuGH, Rs. C-269/90 (TU München), Slg. 1991, I-5469 (5499), Rdnr. 14; Arnold, EuR – Beiheft 1 – 1995, 7 (12); Haibach, NVwZ 1998, 456 (458); Gornig/Trüe, JZ 2000, 446 (449).

616 EuG, Rs. T-7/89 (Hercules Chemicals/Kommission), Slg. 1991, II-1711 (1739), Rdnr. 54; Rs. T-15/89 (Chemie Linz/Kommission), Slg. 1992, II-1275 (1304), Rdnr. 54 ff.

617 EuG, Rs. T-167/94 (Nölle/Rat und Kommission), Slg. 1995, II-2589.

618 Der Grundsatz des rechtsstaatlichen Verfahrens ist ein eigenständiges Grundrecht; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 166.

619 Allgemein zu den Rechtsquelle der irischen Rechtsordnung siehe 1. Teil, A., S. 5 ff.

Gesetzesvorschläge erarbeitet worden.⁶²⁰ Lediglich in Teilbereichen hat in den letzten Jahren eine Kodifizierung stattgefunden. Auf die wichtigste – den Freedom of Information Act 1997 – wird an entsprechender Stelle einzugehen sein.⁶²¹ Ergänzend kommen zahlreiche Verwaltungsvorschriften hinzu, die von den einzelnen Behörden erlassen werden, die aber nicht rechtlich verbindlich sind.⁶²² Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass insbesondere bei Kontrollen im Bereich der Einnahmen solche Verwaltungsvorschriften von Bedeutung sind.⁶²³

b) Judges Rules

Eine weitere Rechtsquelle für Verfahrensrechte sind die sog. *Judges Rules*.⁶²⁴ Die Judges Rules wurden 1912 von den Richtern des englischen High Courts entwickelt.⁶²⁵ Anlass war die Unsicherheit der Polizei darüber, wie ein Beweisverwertungsverbot bei der Befragung von Verdächtigen verhindert werden kann.⁶²⁶ Die Judges Rules wurden in der Folgezeit weiterentwickelt und schließlich auch von den irischen Gerichten übernommen.⁶²⁷ Wegweisend war insbesondere die Entscheidung *The People (AG) v. Cummins*, in der neun der inzwischen elf Regeln wiedergegeben wurden.⁶²⁸ Bis heute besteht keine gesetzliche Vorschrift in Irland, die

620 Vgl. Ombudsman, Annual Report of the Ombudsman 1995, S. 14; Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 494.

621 Siehe 3. Teil, F. III. 3. b) bb), S. 159 ff.

622 Zur rechtlichen Bedeutung dieser Verwaltungsvorschriften siehe ausführlich 1. Teil, IV., S. 10.

623 Siehe 3. Teil, F. III. 4., S. 205 ff.

624 Aus der Literatur vgl. insbesondere Brownlie, CLR 1960, 298; Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, Innocent till proven guilty?, S. 36 ff.; Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 132 ff.; Fennell, The Law of Evidence in Ireland, S. 238 ff.; O'Connor/Cooney, Ir Jur 1980, 219 (228); Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 113 ff.; Smith, CLR 1960, 347; Walsh, The Irish Police, S. 364 ff.; G. Williams, CLR 1960, 325; C. Williams, CLR 1960, 352.

625 Einen geschichtlichen Überblick geben *The People (AG) v. Cummins* [1972] IR 312 (323); Doolan, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, S. 193; Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 290. Die Judges Rules haben in England maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt des Codes of Practice zu s. 66 Police and Criminal Evidence Act 1984 (siehe insbesondere Nr. 10 und Annex D) gehabt.

626 Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 114.

627 Lediglich der Court of Criminal Appeal lehnte es in *The People v. Regan* [1975] IR 367 ab, die Judges Rules anzuerkennen.

628 [1972] IR 312 (317 f.).

die Judges Rules ausdrücklich anerkennt. Die Judges Rules beschäftigen sich mit der richtigen Befragung eines Wirtschaftsteilnehmers, insbesondere mit dem Erfordernis einer Rechtsbelehrung und dem Auskunftsverweigerungsrecht. Daneben werden auch die Begründungspflicht und das Anhörungsrecht angesprochen. Auf die wichtigsten Regeln wird an entsprechender Stelle eingegangen werden. Der Wortlaut aller 11 Regeln ist im Anhang abgedruckt.⁶²⁹

Die Judges Rules wurden ursprünglich entwickelt, um die Rechte eines von einer Polizeibefragung Betroffenen zu schützen. Im Gegensatz zu Polizeibefragungen handelt es sich bei OLAF-Kontrollen aber nicht um Strafermittlungs- sondern um Verwaltungsmaßnahmen.⁶³⁰ Trotzdem sollen die Judges Rules auch in diesem Bereich Anwendung finden. Eine entsprechende Entscheidung durch ein irisches Gericht steht zwar noch aus, jedoch ist das die Ansicht des irischen Generalstaatsanwaltes (*Attorney General*). Das lässt sich einem unveröffentlichten Dokument entnehmen, dass der Generalstaatsanwalt auf Bitten der Kommission angefertigt hat. Diese hatte in seinem Vademekum zur Anwendung der VO Nr. 2185/96 vom 14.10.1997⁶³¹ die Mitgliedstaaten darum gebeten, der Kommission ihre wichtigsten Verfahrensvorschriften mitzuteilen, um eine reibungslose Durchführung der Kontrollen zu ermöglichen. Als Antwort wies der irische Generalstaatsanwalt auf die für die Polizei geltenden Judges Rules hin. Dieser Ansicht ist zuzustimmen, da auch die irischen Zollbeamten an die Judges Rules gebunden sind⁶³², obwohl sie – ebenso wie die OLAF-Kontrollure – keine strafermittelnde Funktion haben, sondern allein der Rechtmäßigkeitskontrolle dienen.

Die Judges Rules sind keine rechtlich verbindlichen Vorschriften.⁶³³ Das ergibt sich u.a. aus dem Regelungsgehalt der 10. Regel, wonach die Judges Rules lediglich die grundlegenden Verfahrensregeln darstellen und letztlich

629 Appendix D, S. 300 ff.

630 Siehe 3. Teil, C., S. 56.

631 Unveröffentlicht.

632 Das schreibt zumindest das vom Finanzamt herausgegebene Handbuch für die Zollbeamten (*Revenue Commissioners, Customs & Excise Enforcement Procedures Manual*, Kapitel 2.5, S. 16) vor. Der gleichen Ansicht ist Hunt, *Bar Review*, 1998, 375 (376); ders., *ITR* 1998, 288 (290).

633 *The People (AG) v. Cummins* [1972] IR 312 (323); Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 36; Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 193; Murdoch, *A Dictionary of Irish Law*, S. 290.

immer der gesunde Menschenverstand des Kontrolleurs und seine Beurteilung darüber, was notwendig ist, im Einzelfall berücksichtigt werden sollen.

Man bezeichnet die Judges Rules als administrative Anweisungen.⁶³⁴ Ein Verstoß führt nicht automatisch zu einem Beweisverwertungsverbot.⁶³⁵ Es steht vielmehr im Ermessen des Richters, eine entsprechende Aussage als Beweismittel für unzulässig zu erklären.⁶³⁶ Die Zulässigkeit als Beweis wurde bisher nur in wenigen eng begrenzten Ausnahmefällen angenommen.⁶³⁷ Voraussetzung dafür ist zumindest eine vernünftige Begründung, warum gegen die Judges Rules verstoßen wurde.⁶³⁸ Die Art und Weise des Verstoßes und den Inhalt der Begründung muss der Richter bei der Ausübung seines Ermessens berücksichtigen.⁶³⁹ Ein Verstoß gegen die Judges Rules hat keine Auswirkungen auf die folgenden Aussagen. Wenn also z.B. eine Aussage ohne die erforderliche Rechtsbelehrung getätigt wurde, dann ist diese Aussage zwar als Beweismittel unzulässig, nicht jedoch die folgenden Aussagen, wenn in der Zwischenzeit eine Rechtsbelehrung erfolgte.⁶⁴⁰

c) Die Prinzipien der natural und constitutional justice

Die vierte – und mangels gesetzlicher Grundlagen bis heute die wichtigste – Rechtsquelle sind die von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundprinzipien, die das Recht des Bürgers auf ein faires Verfahren gewährleisten.

634 The People (AG) v. Cummins [1972] IR 312 (323); Fennell, The Law of Evidence in Ireland, S. 238. Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Voisin [1918] 1 KB 531 (539).

635 McCarrick v. Leavy [1964] IR 225 (238); Brownlie, CLR 1960, 298 (300). Fennell (The Law of Evidence in Ireland, S. 238) hält das für die Hauptschwäche der Judges Rules.

636 The People (AG) v. Cummins [1972] IR 312 (323); Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, Innocent till proven guilty?, S. 36; Doolan, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, S. 193; Hunt, Bar Review, 1998, 375 (376); McGuckian, ICLJ 1999, 8 (9); Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 113. Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Sang [1980] AC 402.

637 The People v. Farrell [1978] IR 13; The People v. Kavanagh [1989] 3 Frewen 343; Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 133 f. Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Mills and Lemon [1947] 1 KB 297.

638 The People v. Farrell [1978] IR 13 (21).

639 The People v. Farrell [1978] IR 13 (21); Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, Innocent till proven guilty?, S. 36.

640 The People (DPP) v. Buckley [1990] 1 IR 14.

Diese Verfahrensgrundsätze werden aus zwei Grundprinzipien hergeleitet: der *natural justice* und der *constitutional justice*.⁶⁴¹

aa) Natural justice

Bis 1965 wurden alle Verfahrensrechte aus dem Common-Law-Prinzip der *natural justice* hergeleitet.⁶⁴² Die irische Rechtsprechung orientierte sich dabei insbesondere an den von den englischen Gerichten herausgearbeiteten Grundsätzen.⁶⁴³ Das Prinzip der *natural justice* beruht auf der philosophischen Sichtweise, dass das Dasein jedes Menschen einer natürlichen Berechtigung entspringt und durch die Wahrung bestimmter moralischer Kriterien zu schützen ist.⁶⁴⁴

bb) Constitutional justice

In der Entscheidung *McDonald v. Bord na gCon*⁶⁴⁵ wurde der Grundsatz formuliert, dass der Begriff der *constitutional justice* dem der *natural justice* vorzuziehen sei.⁶⁴⁶ Anlass für diese „Umbenennung“ war der wesentliche Unterschied zwischen dem englischen und dem irischen Rechtssystem: Während es in England bis heute keine geschriebene Verfassung gibt, existiert eine solche in Irland seit 1937.⁶⁴⁷

Der normative Anknüpfungspunkt für das Prinzip der *constitutional justice* in der Verfassung ist Art. 40.3.⁶⁴⁸ Danach verbürgt sich der Staat in seinen Gesetzen, die persönlichen Rechte der Bürger zu achten und sie (...) zu

641 Sinnvolle deutsche Übersetzungen für diese beiden Prinzipien existieren nicht. Teilweise wird *natural justice* mit „Naturrecht“ gleichgesetzt.

642 Aus der Literatur vgl. Brophy, *Customs Journal* 1995, 71 (73); Forde, *Constitutional Law in Ireland*, S. 398; Galligan, *Due Process and Fair Procedures*; Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 500 ff.; Kelly, *The Irish Constitution*, S. 589 und S. 614 ff.; Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 133 ff.

643 Zur englischen Sichtweise siehe insbesondere Jackson, *Natural Justice*; Riedel, *EuR – Beiheft 1* – 1995, 49 ff.; Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht* Bd. 2, S. 1228 ff.

644 *Nolan v. Irish Land Commission* [1981] IR 23 (34).

645 [1965] IR 217 (242).

646 Aus der Literatur vgl. Forde, *Constitutional Law in Ireland*, S. 399 ff.; Kelly, *The Irish Constitution*, S. 357 ff.; Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 493 ff.; Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 133 ff.

647 Siehe 1. Teil, A. I., S. 5.

648 *Re Haughey* [1971] IR 217; *Garvey v. Ireland* [1981] IR 75; *Halal Meat Packers v. E.A.T.* [1990] ILRM 293 (307 ff.); Hogan, in: Hadfield, *Judicial Review*, S. 316 (332).

verteidigen und zu schützen. Insbesondere schützt der Staat (...) gegen widerrechtliche Angriffe und verteidigt sie im Falle ihrer widerrechtlichen Verletzung. Über den Wortlaut von Art. 40.3 der Verfassung hinaus, der diesen Schutz nur den irischen Bürgern zubilligt, gilt der Grundsatz der constitutional justice auch für Fremde.⁶⁴⁹

In der Folgezeit wurden durch die Rechtsprechung und die Literatur unterschiedliche Ansätze entwickelt, um einige Verfahrensrechte der natural justice, andere der constitutional justice zuzuordnen. Teilweise wird die Ansicht vertreten, dass der natural justice die beiden Grundprinzipien von *nemo iudex in causa sua* und *audi alteram partem* entspringen würden,⁶⁵⁰ während die weitergehenden Verfahrensrechte auf dem Prinzip der constitutional justice beruhen.⁶⁵¹ Da diese Einordnungsprobleme eher dogmatischer Natur sind und keine Auswirkungen auf den rechtlichen Gehalt der einzelnen Verfahrensrechte haben, wird in diesem Zusammenhang auf eine Abgrenzung verzichtet. Stattdessen werden die beiden Grundsätze – entsprechend der Ansicht von *Morgan/Hogan*⁶⁵² – als zwei nebeneinander stehende und sich ergänzende Prinzipien betrachtet.

2. Allgemeine Kriterien von natural und constitutional justice bei Kontrollen

Die Prinzipien von natural und constitutional justice verlangen hinsichtlich der Durchführung von Kontrollen, dass die grundlegenden rechtsstaatlichen Garantien zu beachten sind. Der Standard der zu beachtenden Verfahrensrechte ist nicht bei jedem Kontrolltypus gleich. Abhängig von der Art und Weise der Kontrolle und dem damit verbundenen Eingriff in die Rechte des Betroffenen werden teilweise sehr umfassende, teilweise aber auch nur einige wenige Verfahrensrechte gewährt. Bevor daher untersucht werden kann, welche Verfahrensrechte im Einzelnen von den OLAF-Kontrolleuren nach der irischen Rechtsordnung zu beachten sind, ist zunächst der Kontrolltypus zu bestimmen.

Die irische Rechtsprechung unterscheidet bei dieser Bestimmung danach, ob es sich bei den Kontrollen um bloße Maßnahmen zur Tatsachenermittlung

649 *The State (McFadden) v. The Governor of Mountjoy Prison* (No. 1) [1981] ILRM 113; *Morgan/Hogan*, Administrative Law, S. 506.

650 Forde, Constitutional Law in Ireland, S. 398.

651 *The State (Gleeson) v. Minister for Defence* [1976] IR 280 (294 f.); *Morgan/Hogan*, Administrative Law, S. 501.

652 Administrative Law, S. 588.

(*fact-finding*) oder um quasi-richterliche (*quasi-judicial*) Maßnahmen handelt.⁶⁵³ Hauptunterscheidungsmerkmal ist, ob und inwiefern die Kontrollmaßnahmen bedeutende individuelle Rechte des Betroffenen verletzen.⁶⁵⁴ Entscheidend ist, welche Intensität die Maßnahmen haben und in welchem Ausmaß sie die Rechte des Einzelnen beeinträchtigen. Die Abgrenzung ist im Einzelfall nur schwer durchführbar und hängt von vielen Faktoren ab.

a) Wesensmerkmale der beiden Kontrolltypen

Die irische Rechtsprechung und Literatur haben unterschiedliche Wesensmerkmale für Kontrollen, die allein der Tatsachenermittlung dienen, und quasi-richterliche Kontrollen herausgearbeitet.

aa) Tatsachenermittelnde Kontrollen

Kontrollen, die lediglich der Tatsachenermittlung dienen, zeichnen sich allgemein dadurch aus, dass sie an sich nicht in die Rechte eines Einzelnen eingreifen.⁶⁵⁵ Meist geht es um ein zweistufiges Verfahren, bei dem erst in der der Kontrolle folgenden zweiten Stufe abschließende Entscheidungen getroffen werden.⁶⁵⁶

(1) Die Wesensmerkmale im Einzelnen

Die in der irischen Rechtsprechung und Literatur vorzufindende Terminologie ist uneinheitlich. Im Ergebnis weichen die Begriffe jedoch nur leicht voneinander ab. Um eine umfassende Charakterisierung dieses Kontrolltypus vorzunehmen, ist es angebracht, die unterschiedlichen Begriffe als sich ergänzende Wesensmerkmale zu qualifizieren. Es handelt sich also in der Regel

653 Aus der Literatur vgl. insbesondere Foulkes, *Administrative Law*, S. 307 ff.; Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 601 ff.; Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, S. 268 ff.; Jackson, *Natural Justice*, S. 100 ff.; Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 288 ff.

654 Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 602; Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 288 f.

655 Keane, *Company Law in the Republic of Ireland*, S. 403.

656 Das Element der Zweistufigkeit betont auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 EMRK; *Saunders v. United Kingdom* [1997] 23 EHRR 313 (337).

- um Voruntersuchungen (preliminary investigations),⁶⁵⁷
- die rein ermittelnder (investigative)⁶⁵⁸ oder
- erforschender (exploratory) Art und Weise sind,⁶⁵⁹
- bei denen es um das Sammeln von Informationen (information gathering) geht,⁶⁶⁰
- ohne dass die Kontrollen einen urteilenden (adjudicative)⁶⁶¹ oder
- beschuldigenden (accusatory) Charakter haben.⁶⁶²

In der ersten Stufe geht es daher lediglich darum,

- Tatsachen zu ermitteln (*fact-finding*),
- Beweise zu bewerten (*evaluating evidence*) und
- abschließend an den Entscheidungsträger der zweiten Stufe zu berichten (*reporting*).⁶⁶³

Die abschließenden Berichte zeichnen sich dadurch aus, dass sie keine eigenen verbindlichen Schlussfolgerungen enthalten, sondern vielmehr lediglich die durch die Beweisfindung erhaltenen Erkenntnisse wiedergeben.⁶⁶⁴

657 The State v. McPolin [1976] IR 93; Chestvale Properties Ltd. v. Glackin [1993] 3 IR 35 (51); Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (215); An Bord Altrinais v. O'Ceallaigh, unreported, Supreme Court, 17.05.2000; dazu Duffy, ILT 2000, 298 ff.

658 Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (214); Galligan, Due Process and Fair Procedures, S. 269; Keane, Company Law in the Republic of Ireland, S. 403. Diesen Begriff verwendet auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 EMRK; Saunders v. United Kingdom [1997] 23 EHRR 313 (337).

659 Chestvale Properties Ltd. v. Glackin [1993] 3 IR 35 (51).

660 Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (214).

661 Maxwell v. Department of Trade [1974] 1 QB 523 (533); Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (168). Diesen Begriff verwendet auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 EMRK, vgl. Saunders v. United Kingdom [1997] 23 EHRR 313 (337).

662 Abbey Films Ltd. v. The Attorney General [1981] IR 158; Keane, Company Law in the Republic of Ireland, S. 404.

663 Stout, Administrative Law in Ireland, S. 289.

664 Keane, Company Law in the Republic of Ireland, S. 403; Stout, Administrative Law in Ireland, S. 289.

Das Merkmal der Zweistufigkeit ist kein zwingendes Kriterium für die Charakterisierung der Kontrolle als rein tatsächenermittelnd. Ein Gegenbeispiel bildet die Entscheidung in *The State v. McPolin*.⁶⁶⁵ Ein eigens ernannter Beamter sollte eine Firma hinsichtlich eines bestimmten Vorfalles überprüfen und anschließend einen Bericht abfassen. Dieser Bericht sollte die Grundlage für die Entscheidung darstellen, die in einer zweiten Stufe von einer anderen Person getroffen wurde.⁶⁶⁶ Das Gericht hat trotz der Zweistufigkeit des Verfahrens betont, dass der eigentliche Entscheidungsträger so sehr auf die Angaben in dem Bericht vertrauen musste, dass die tatsächliche Entscheidung bereits im Rahmen der ersten Stufe getroffen wurde.⁶⁶⁷ Folglich handelte es sich bereits bei der ersten Stufe um quasi-richterliche Maßnahmen, die die Rechte des Betroffenen beeinträchtigt haben.⁶⁶⁸

(2) Umfang der Verfahrensrechte

Auch bei Kontrollen, die der bloßen Tatsachenermittlung dienen, steht der Betroffene nicht schutzlos da. Ihm werden einige Verfahrensrechte zugesprochen, die für ein rechtsstaatliches Verfahren unentbehrlich sind. Ohne bereits an dieser Stelle die einzelnen Rechte zu bestimmen, kann allgemein formuliert werden, dass es eine Pflicht gibt, fair zu handeln (*duty to act fairly*).⁶⁶⁹ In anderen Entscheidung wird – ohne dass damit eine inhaltliche Abweichung verbunden ist – darauf abgestellt, dass das Verfahren fair (*fair procedure*) sein muss.⁶⁷⁰ Begründet wird das insbesondere mit den Konse-

665 [1976] IR 93.

666 Der Minister für Transportwesen hatte gemäß s. 465 Merchant Shipping Act 1894 Kapitän McPolin dazu ernannt, eine Voruntersuchung bei Shannon Atlantic Fisheries Ltd. durchzuführen, um den Untergang eines Schiffes zu rekonstruieren. Er befragte drei Crew-Mitglieder. Anschließend übergab er seinen Bericht an den Minister für Transportwesen, der daraufhin in einem Brief an die Shannon Atlantic Fisheries Ltd. schrieb, dass die Voruntersuchung gezeigt habe, dass gegen s. 413 und 457 Merchant Shipping Act 1894 verstoßen worden sei.

667 *The State v. McPolin* [1976] IR 93 (98).

668 *The State v. McPolin* [1976] IR 93 (99).

669 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 All ER 535 (539).

670 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *R. v. Monopolies and Mergers Commission, ex p. Elders* [1987] 1 WLR 1221 (1232); Foulkes, *Administrative Law*, S. 308; Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, S. 387.

quenzen, die sich aufgrund des abschließenden Berichtes ergeben können.⁶⁷¹ Welche Verfahrensrechte ein faires Verfahren ausmachen, ist eine Frage des Einzelfalls. Insbesondere kann es sein, dass einzelne Verfahrensrechte aufgrund des Geheimhaltungsinteresses oder der Eilbedürftigkeit eingeschränkt werden müssen.⁶⁷² Zudem kann das Interesse an einer möglichst effektiven Durchführung der Kontrolle eine Einschränkung rechtfertigen.⁶⁷³

bb) Quasi-richterliche Kontrollen

Teilweise führen Kontrolleure auch quasi-richterliche Maßnahmen durch. Diese Kontrollen sind ebenfalls rein administrativer Natur, solange sie nicht der Ermittlung und Aufdeckung von Straftaten dienen.⁶⁷⁴

(1) Die Wesensmerkmale im Einzelnen

Quasi-richterliche Maßnahmen zeichnen sich dadurch aus, dass die Intensität des Eingriffs in die individuellen Rechte des Betroffenen besonders hoch ist. Die Kontrolle hat einen urteilenden (*adjudicatory*) oder beschuldigenden (*accusatory*) Charakter, auch wenn sie per se nicht entsprechend deklariert wird.⁶⁷⁵ Dabei ist zu beachten, dass ein beschuldigender Charakter nicht erst dann entsteht, wenn es um strafrechtlich relevante Anschuldigungen geht. Vielmehr ist es ausreichend, dass die Anschuldigungen den Charakter oder den guten Ruf des Wirtschaftsteilnehmers betreffen.⁶⁷⁶ Voraussetzung ist, dass die Anschuldigungen auf den von einem Zeugen gemachten Aussagen beruhen und nicht lediglich in der

671 Callanan, *An Introduction to Irish Company Law*, S. 208; Forde, *Company Law*, S. 32; Keane, *Company Law in the Republic of Ireland*, S. 403.

672 Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, S. 390.

673 Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, S. 390.

674 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. Lord Denning in *Re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 All ER 535 (539).

675 *Re Haughey* [1971] IR 217 (266); *Abbey Films Ltd. v. The Attorney General* [1981] IR 158; *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] IR 145 (168); Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 289.

676 *Re Haughey* [1971] IR 217 (262).

Öffentlichkeit (z.B. in den Medien) geäußert werden.⁶⁷⁷ Hauptbeispiel für quasi-richterliche Kontrollbehörden sind die sog. Tribunale.⁶⁷⁸

(2) Umfang der Verfahrensrechte

Wenn es sich um quasi-richterliche Kontrollmaßnahmen handelt, sind die Kontrolleure gehalten, wesentlich mehr der sich aus den Prinzipien der natural und constitutional justice ergebenden Verfahrensrechte zu beachten.⁶⁷⁹ Grundlegend für den Umfang der sich somit ergebenden Verfahrensrechte ist die Entscheidung *Re Haughey*.⁶⁸⁰ In der Rechtsprechung wird daher oftmals vom Katalog der „Haughey“-Rechte (*panoply of „Haughey“ rights*)⁶⁸¹ gesprochen. Dieser „Katalog“ basiert auf dem Grundgedanken, dass dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden muss, sich in angemessener Art und Weise zu verteidigen.⁶⁸² Teilweise wird zur Herleitung auf Art. 38.1 der Verfassung verwiesen, wonach gegen niemanden in einem Strafverfahren anders als in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise (*in due course of law*) vorgegangen werden kann. Über den Wortlaut hinaus soll dieser verfassungsrechtliche Auftrag nicht nur für Strafverfahren, sondern für alle Verfahren gelten, bei denen eine Partei Gefahr läuft, dass ihr guter Ruf, ihre Persönlichkeit, ihr Eigentum oder ein anderes persönliches Recht beeinträchtigt wird.⁶⁸³

677 *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] IR 145 (168) in Abgrenzung zu *Re Haughey* [1971] IR 217 (262).

678 Vgl. u.a. *Kiely v. Minister for Social Welfare (No. 2)* [1977] IR 267 (281); *Anheuser Busch v. Controller of Patents* [1987] IR 329; *The State (Creedon) v. Criminal Injuries Compensation Tribunal* [1988] IR 51 (55); *Lawlor v. Flood* [1999] 3 IR 107 (140). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Wiseman v. Bornemann* [1971] AC 297.

679 Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 288.

680 [1971] IR 217.

681 *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] IR 145 (168); *Re National Irish Bank Ltd. (No. 2)* [1999] 3 IR 190 (215). Der „Katalog“ findet sich bei *Re Haughey* [1971] IR 217 (263).

682 *Re Haughey* [1971] IR 217 (264). Der in der gleichen Entscheidung nur wenige Sätze später verwendete Begriff der „Fairness des Verfahrens“ ist aus der heutigen Sicht der Rechtsprechung wohl nicht mehr angebracht, da er vorrangig mit der Tatsachenermittlung in Verbindung gebracht wird.

683 *Re Haughey* [1971] IR 217 (264).

b) Einordnung der OLAF-Kontrollen

Um zu bestimmen, welche Verfahrensrechte die Beamte des OLAF im Einzelnen bei Kontrollen in Irland zu beachten haben, bedarf es der Zuordnung einer der beiden Kontrolltypen. Allein die Einordnung als verwaltungsrechtliche Kontrollen⁶⁸⁴ hilft dabei nicht weiter, weil – wie soeben festgestellt – auch quasi-richterliche Kontrollen verwaltungsrechtlicher Natur sind. Die Zuordnung hängt stattdessen vielmehr von der Zielrichtung der Kontrollen, dem Umfang der Befugnisse, dem Element der Zweistufigkeit und dem Rechtscharakter des abschließenden Berichtes ab.

aa) Zielrichtung

Gemäß Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 werden die Kontrollen „zur intensiveren Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen“ vorgenommen. Der strafrechtliche Charakter der gewählten Begriffe deutet zunächst darauf hin, dass die Intensität der Eingriffe in die individuellen Rechte des Betroffenen besonders hoch sein könnte. Man vermutet einen urteilenden oder beschuldigenden Charakter der Kontrollmaßnahmen, sodass es anscheinend nicht um bloße Tatsachenermittlung, sondern um quasi-richterliche Maßnahmen geht. Jedoch ist zu beachten, dass die Zielrichtung kein zwingendes Kriterium für die Einordnung sein kann. Zu einem solchen wird sie nur dann, wenn der Umfang der übertragenen Befugnisse mit ihr korrespondiert.

bb) Umfang der Befugnisse

Da eines der wichtigsten Kriterien für die Zuordnung der Kontrollen die Intensität der Eingriffe in die individuellen Rechte des Betroffenen ist, bestimmt sich diese anhand des Umfangs der Befugnisse. Die einzelnen Befugnisse der OLAF-Kontrollen wurden bereits ausführlich dargestellt.⁶⁸⁵ Sie ergeben sich aus einem Zusammenspiel aus VO Nr. 2185/96, SI 168/1998 und einzelnen sektoriellen Vorschriften. Zusammenfassend geht es insbesondere darum, die Räumlichkeiten des Wirtschaftsteilnehmers zu betreten, Fragen zu stellen und Unterlagen zu untersuchen und zu kopieren. Eine Beweissicherungsbefugnis kommt den OLAF-Kontrollen nur insoweit zu, als es um die Sicherung bis zur Fortsetzung der Kontrolle geht. Weitergehende Sicherungsmaßnahmen sind

684 Zur Begründung siehe 3. Teil, C., S. 56.

685 Siehe 3. Teil, E. III., S. 72 ff.

dagegen von den nationalen Beamten vorzunehmen. Es geht lediglich darum, Informationen zu sammeln und den Sachverhalt zu ermitteln. Aus diesem eingeschränkten Umfang der Befugnisse ergibt sich, dass es sich um bloße Tatsachenermittlung handelt und nicht um quasi-richterliche Maßnahmen. Der durch die Untersuchung der Zielrichtung gewonnene Eindruck, es handele sich um quasi-richterliche Kontrollen, korrespondiert daher nicht mit dem Umfang der Befugnisse.

cc) Element der Zweistufigkeit

Die anhand der Rechtsprechung herausgearbeiteten Wesensmerkmale der beiden Kontrolltypen haben verdeutlicht, dass das Element der Zweistufigkeit von besonderer Bedeutung für die Einordnung ist. Bei den OLAF-Kontrollen handelt es sich um reine Voruntersuchungen. Folgemaßnahmen werden erst aufgrund des abschließenden Berichtes von den nationalen Behörden oder der Kommission getroffen. Die sich daraus ergebende Zweistufigkeit des Verfahrens ist ein weiteres Indiz für die Charakterisierung der Maßnahmen als rein tatsachenermittelnd.

dd) Rechtscharakter des abschließenden Berichtes

Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 normiert, dass aus dem Bericht der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung, einschließlich der Empfehlungen des Direktors des Amtes zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen hervorgehen sollen. In dem Bericht werden also lediglich Beweise bewertet und die dadurch erhaltenen Erkenntnisse wiedergegeben. Es sind zwar Empfehlungen für zweckmäßige Folgemaßnahmen möglich, diese sind jedoch nicht verbindlich für den Entscheidungsträger der zweiten Stufe. Das stellt der 13. Erwägungsgrund VO Nr. 1073/99 ausdrücklich klar, wonach es den einzelstaatlichen Behörden obliegt, auf der Grundlage des von dem Amt erstellten Berichtes Folgemaßnahmen zu den abgeschlossenen Untersuchungen zu beschließen.

Auch aufgrund der in Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99 vorgesehenen Beweiskraft des Berichtes folgt keine Bindungswirkung, weil es dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer jederzeit möglich ist, den Inhalt des Berichtes durch die Darbringung entgegenstehender Beweise zu entkräften. Die fehlende Verbindlichkeit der in dem Bericht enthaltenen Aussagen und Empfehlungen ist daher ein weiteres Indiz dafür, dass es sich um Kontrollen handelt, die allein der Tatsachenermittlung dienen.

ee) Ergebnis der Einordnung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich aus dem Element der Zweistufigkeit und der fehlenden Verbindlichkeit des abschließenden Berichtes ergibt, dass die Kontrollen durch das OLAF allein der Tatsachenermittlung dienen. Diese Erkenntnis wird durch den relativ geringen Umfang der Befugnisse bestätigt.

3. Die Verfahrensrechte im Einzelnen

Nach der irischen Rechtsordnung bestehen unterschiedliche Verfahrensrechte, die teilweise bezüglich Inhalt und Umfang von dem Gemeinschaftsrecht abweichen.

a) Vorherige Unterrichtung

Die Entscheidung, eine Kontrolle durchzuführen, ist eine rein administrative Maßnahme und daher in der Regel nicht den Prinzipien von natural und constitutional justice unterworfen.⁶⁸⁶ Insbesondere besteht keine Verpflichtung, vorher die einzelnen Fragen mitzuteilen, die gestellt werden sollen.⁶⁸⁷ Auch die Absicht eines Ministers, gemäß reg. 2 (1) (a) SI 168/1998 einen bevollmächtigten Kontrolleur zu ernennen, ist keine Handlung, die dem von der Kontrolle Betroffenen vorher mitgeteilt werden muss.⁶⁸⁸

Unter Umständen kann aber das Gebot des fairen Verfahrens eine vorherige Unterrichtung rechtfertigen.⁶⁸⁹ Eine Verpflichtung zu einer vorherigen Ankündigung besteht jedoch dann nicht, wenn die Vernichtung von Beweismitteln zu befürchten ist.⁶⁹⁰ Sie entfällt ferner, wenn sie zu einer zeitlichen Verzögerung führt, und dadurch der Erfolg der Kontrolle

686 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Pearlberg v. Varty* [1972] 2 All ER 6; *Norwest Holst v. Secretary of State* [1973] 1 Ch 201.

687 *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] 3 IR 145 (152).

688 *Forde, Company Law*, S. 31. Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Century National Merchant Bank v. Davies* [1998] AC 628. Zu den Einzelheiten von reg. 2 (1) (a) SI 168/1998 siehe ausführlich 3. Teil, B. II., S. 55.

689 *An Bord Altrinais v. O'Ceallaigh*, unreported, Supreme Court, 17.05.2000; dazu *Duffy*, *ILT* 2000, 298 ff. Insbesondere bei Kontrollen im Zollsektor besteht die Praxis, dass eine vorherige Unterrichtung erfolgt; siehe 3. Teil, F. III. 4. c) aa), S. 207.

690 *Galligan, Due Process and Fair Procedures*, S. 387.

gefährdet ist.⁶⁹¹ Das ist der Fall, wenn OLAF-Kontrollen vorher angekündigt werden, da dann die Gefahr besteht, dass Beweismittel vernichtet werden. Das OLAF ist daher nach der irischen Rechtsordnung nicht verpflichtet, die Durchführung einer Kontrolle dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorher mitzuteilen.

Somit ergibt sich weder aufgrund des Gemeinschaftsrechts noch aufgrund der irischen Rechtsordnung die Verpflichtung, den Wirtschaftsteilnehmer über die Durchführung der Kontrolle vorher zu unterrichten.

b) Begründungspflicht

In Abwesenheit einer ausdrücklich gesetzlich normierten Pflicht, administrative Maßnahmen und Entscheidungen mit einer Begründung versehen zu müssen, sahen sich die irischen Behörden lange Zeit einer solchen Verpflichtung nicht ausgesetzt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich diese Rechtslage jedoch grundlegend geändert. Zunächst haben die irischen Gerichte – ebenso wie die englischen Gerichte⁶⁹² – in mehreren Entscheidungen eine Begründungspflicht für administratives Handeln herausgearbeitet.⁶⁹³ Seit 1997 schließlich gelten die Regeln des Freedom of Information Act (Informationsfreiheitsgesetz), die auf den von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundsätzen basieren. Diese gelten weiterhin in den Bereichen, die von dem Freedom of Information Act 1997 nicht erfasst werden. Ein dritte Rechtsquelle bilden die sog. *Judges Rules*.

aa) Die Grundsätze der Rechtsprechung

Die Begründungspflicht (*duty to give reasons*) hat seinen Ursprung in dem Prinzip der natural justice.⁶⁹⁴ Sie steht im engen Zusammenhang mit dem

691 Galligan, Due Process and Fair Procedures, S. 388.

692 Aus den zahlreichen Entscheidungen der englischen Rechtsprechung vgl. insbesondere R. v. Civil Service Appeal Board, ex p. Cunningham [1991] 4 All ER 310; Doody v. Secretary of State for the Home Department [1993] 3 All ER 92; R. v. Higher Education Funding Council, ex p. Institute of Dental Surgery [1994] 1 WLR 242.

693 Aus der Literatur vgl. Bradley, Judicial Review, S. 609 ff.; Delany, ILT 1994, 145 ff.; Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (346 ff.); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 570 ff.; Müller-Ibold, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, S. 50; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1342 ff.; Stout, Administrative Law in Ireland, S. 195 ff.

694 The State (Haverty) v. An Bord Pleanála [1988] ILRM 545 (552). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Civil Service Appeal Board, ex p. Cunningham [1991] 4

Anhörungsrecht (*audi alteram partem*), da durch die Angabe von Gründen dem Betroffenen eine effektive Verteidigung ermöglicht werden soll.⁶⁹⁵

(1) Gründe für eine Begründungspflicht

Nicht jede administrative Entscheidung muss mit Gründen versehen werden. Entscheidend sind die Art und Weise der gesetzlichen Funktion, die der Entscheidungsträger ausführt, der gesetzliche Rahmen der Funktion und der mögliche Schaden, den der Betroffene erleiden kann, wenn keine Begründung erfolgt.⁶⁹⁶ Diese drei Bedingungen erfüllen unstreitig die Maßnahmen und Entscheidungen im Rahmen einer quasi-richterlichen Kontrolle.⁶⁹⁷ Aber auch Behörden, die keine quasi-richterliche, sondern eine rein tatsächenermittelnde Funktion wahrnehmen, unterliegen der Begründungspflicht, sofern ihre Maßnahmen oder Entscheidungen besonders intensiv in Rechte oder Pflichten des Betroffenen eingreifen.⁶⁹⁸

(a) Einzelne Maßnahmen während der Kontrolle

Zur Durchführung der tatsächenermittelnden Kontrolle trifft das OLAF unterschiedliche Maßnahmen (wie z.B. Betreten der Räumlichkeiten, Stellen von Fragen, Kontrolle von Büchern und Belegen). Diese Maßnahmen während der Durchführung der Kontrolle beeinträchtigen zwar regelmäßig den störungsfreien Ablauf des Geschäftsbetriebes des Wirtschaftsteilnehmers. Jedoch ist der zu erwartende Schaden in der Regel

All ER 310 (322). In einigen neueren Entscheidungen wird die Begründungspflicht als Element der constitutional justice bezeichnet; vgl. z.B. McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321. Andere Entscheidungen differenzieren nicht zwischen natural und constitutional justice, sondern bezeichnen beide als gleichrangige Quellen; vgl. z.B. Rajah v. Royal College of Surgeons in Ireland [1994] 1 IR 384 (395).

695 The State (Gleeson) v. Minister for Defence [1976] IR 280; Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (334). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Higher Education Funding Council, ex p. Institute of Dental Surgery [1994] 1 WLR 242 (256).

696 McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321.

697 The State v. McPolin [1976] IR 93 (99); Anheuser Busch v. Controller of Patents [1987] IR 329; The State (Creedon) v. Criminal Injuries Compensation Tribunal [1988] IR 51 (55); Bradley, Judicial Review, S. 612 f.

698 Rajah v. Royal College of Surgeons in Ireland [1994] 1 IR 384 (395); bezugnehmend auf International Fishing Vessels Ltd. v. Minister for the Marine [1989] IR 149; Delany, ILT 1994, 145 (147); Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (346); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 573.

nicht sehr hoch, sodass es sich nicht um besonders intensive Eingriffe entsprechend der angeführten Kriterien handelt.

Es muss jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es sich aufgrund der Konzeption des Common-Law-Systems um eine Einzelfallbewertung handelt. Es ist daher nicht möglich, eine allgemein gültige Qualifizierung vorzunehmen, sondern die Frage der besonderen Intensität der Eingriffe ist immer anhand des konkreten Falles zu entscheiden. Es kann durchaus sein, dass das OLAF bestimmte Ge- oder Verbote ausspricht, die aufgrund der Umstände des Einzelfalles einen besonders intensiven Eingriff in die Rechte des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers darstellen.

Im Ergebnis kann daher der Grundsatz aufgestellt werden, dass die einzelnen Maßnahmen während der Kontrolle in der Regel keine Begründungspflicht auslösen, es sei denn, es handelt sich ausnahmsweise um einen besonders intensiven Eingriff in die Rechte des Wirtschaftsteilnehmers.

(b) Erstellung des Untersuchungsberichtes

Anders stellt sich die Rechtslage bei der Erstellung des Untersuchungsberichtes gemäß Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 dar. Es ist Sinn und Zweck eines Untersuchungsberichtes des OLAF, als Beweismittel in einem Gerichtsverfahren zu fungieren (Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99). Der Bericht soll also eine Rechtswirkung hervorrufen und ist keine rein vorbereitende Maßnahme, sondern schließt die Kontrolle vor Ort ab. Der Wirtschaftsteilnehmer ist zur Darbringung anderslautender Beweise verpflichtet, um die in dem Bericht enthaltenen Aussagen zu widerlegen. Um sich die besondere Bedeutung des Berichtes zu vergegenwärtigen, muss auch Art. 9 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 berücksichtigt werden, wonach der Direktor des OLAF befugt ist, in dem Bericht Empfehlungen für zweckmäßige Folgemaßnahmen zu geben.⁶⁹⁹ Aufgrund der beabsichtigten Beweiskraft und den enthaltenen Empfehlungen handelt es sich bei der Erstellung des Untersuchungsberichtes um einen besonders intensiven Eingriff in die Rechte des Wirtschaftsteilnehmers.

⁶⁹⁹ Wenngleich diese „Empfehlungen“ selbstredend keine Verpflichtungen auslösen, worauf der 13. Erwägungsgrund VO Nr. 1073/99 ausdrücklich hinweist. Wenn dem so wäre, müsste man die Kontrollen als quasi-richterlich qualifizieren; siehe 3. Teil, III. 2. a) aa) (1), S. 146.

(2) Inhalt und Umfang

Aus der Sicht der Rechtsprechung muss eine Maßnahme oder Entscheidung nicht in jedem einzelnen Punkt begründet werden. Es reicht vielmehr aus, dass dem Betroffenen die wesentlichen Gründe geschildert werden.⁷⁰⁰ Entscheidend ist nicht, dass die Art und Weise der Begründung bestimmte formale Kriterien erfüllt, sondern dass sie aus der Sicht eines vernünftigen Menschen verständlich ist.⁷⁰¹ Die Begründung darf keinen Raum für Zweifel darüber lassen, warum gerade diese Maßnahme oder Entscheidung getroffen wurde. Die Begründungspflicht kann unter Umständen auch dazu führen, dass die Behörde dem Betroffenen die Unterlagen, aufgrund derer sie gehandelt hat, übergibt.⁷⁰² Darüber hinaus muss die zur Begründung verpflichtete Behörde die Unterlagen benennen, aufgrund derer sie ihre Entscheidung getroffen hat.⁷⁰³

Folglich muss das OLAF nicht jeden einzelnen Grund angeben, der zur Erstellung des Berichtes geführt hat. Entscheidend ist vielmehr, dass die wesentlichen Ergebnisse mitgeteilt werden, um dem Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit einzuräumen, auf dieser Grundlage sein Anhörungsrecht sinnvoll ausüben zu können.

(3) Grenzen der Begründungspflicht

Die Begründungspflicht gilt nicht uneingeschränkt. Sie entfällt z.B. dann, wenn der Betroffene bereits aus einem anderen Grund den Inhalt des Vorwurfs kennt.⁷⁰⁴

Teilweise wird zudem vertreten, dass eine Begründungspflicht nur dann bestehen solle, wenn der Betroffene deutlich zu erkennen gebe, dass er gegen die Maßnahme Rechtsmittel einlegen wolle.⁷⁰⁵ Vertreter dieser Ansicht begründen ihre Haltung mit dem Hinweis auf einige Entscheidungen, bei denen die Möglichkeit und der Wille zur Einlegung von

700 The State (Creedon) v. Criminal Injuries Compensation Tribunal [1988] IR 51 (55). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. Maxwell v. Department of Trade [1974] 1 QB 523; Keane, Company Law in the Republic of Ireland, S. 404.

701 Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 577.

702 The State (Lynch) v. Cooney [1982] IR 337 (361).

703 P. and F. Sharpe v. Dublin City and County Manager [1989] ILRM 565 (579). Zu diesem Gesichtspunkt ausführlich Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 578 ff.

704 Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (334).

705 Vgl. die Darstellung dieser Ansicht bei Delany (ILT 1994, 145 f.) und McDonagh (Freedom of Information Law in Ireland, S. 45).

Rechtsmitteln zur Voraussetzung für eine Begründungspflicht gemacht werden.⁷⁰⁶ Die Gegenansicht hält dieses subjektive Kriterium nicht für erforderlich.⁷⁰⁷ Die Rechte des Betroffenen schränke man unzulässigerweise ein, wenn eine Begründungspflicht nur dann bestehe, wenn die Absicht erkennbar sei, Rechtsmittel einlegen zu wollen.⁷⁰⁸ Gegen die erste Ansicht spricht zudem, dass sich der Wille, Rechtsmittel einlegen zu wollen, eventuell erst ergibt, wenn man die Gründe für die Maßnahme oder Entscheidung erfährt. Es ist daher sachgerechter, der zweiten Ansicht zu folgen, sodass es für die Begründungspflicht unerheblich ist, ob der Wirtschaftsteilnehmer Rechtsmittel gegen einzelne Maßnahmen oder Entscheidungen während der Kontrolle oder gegen die Erstellung des Untersuchungsberichtes einlegen will.

(4) Rechtsfolgen bei Verstoß / Nachholen der Begründung

Ein Verstoß gegen die Begründungspflicht führt grundsätzlich dazu, dass die Maßnahme *ultra vires* und damit rechtswidrig ist.⁷⁰⁹ Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Begründung aber ausnahmesweise nachgeholt werden. Das ist möglich,

- wenn die fehlende Begründung nach den oben genannten Kriterien an sich noch keine unfaire Behandlung des Betroffenen darstellt,
- allerdings das Ausbleiben einer nachträglichen Begründung, sofern der Betroffene darum gebeten hat.⁷¹⁰

Eine solche Möglichkeit besteht nur dann, wenn der Entscheidungsträger keine quasi-richterliche Funktion wahrnimmt, sondern nur das Ziel der reinen Tatsachenermittlung verfolgt.⁷¹¹ Die Qualifizierung als quasi-richterlich oder tatsachenermittelnd ist aber kein zwingendes Kriterium. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob die Nachholung der Begründung dem

706 Siehe z.B. H. v. DPP [1994] 2 ILRM 285 (291).

707 Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (347); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 572.

708 Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (347).

709 McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321.

710 McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321 in Abgrenzung zu The State (Lynch) v. Cooney [1982] IR 337; The State (Creedon) v. Criminal Injuries Compensation Tribunal [1988] IR 51; International Fishing Vessels Ltd. v. Minister for the Marine [1989] IR 149; P. & F. Sharpe v. Dublin City Manager [1989] ILRM 1492; O’Keeffe v. An Bord Pleanála [1993] 1 IR 39.

711 Bradley, Judicial Review, S. 630.

Betroffenen einen Schaden zufügt.⁷¹² Ein solcher Schaden ist z.B. immer dann gegeben, wenn die Effektivität eines Rechtsmittels gefährdet ist.⁷¹³ Allein das Interesse des Betroffenen daran, ob der Entscheidungsträger einem Irrtum unterlag, reicht jedoch nicht aus, den Entscheidungsträger zu einer vorherigen Begründung zu verpflichten.⁷¹⁴ In diesen Fällen wird ein Gericht die Maßnahme an sich nicht für *ultra vires* erklären (sog. certiorari-Verfügung), sondern vielmehr den Entscheidungsträger anweisen, die Begründung nachzuholen (sog. mandamus-Verfügung).⁷¹⁵

Wenn die Erstellung des Berichtes nicht mit Gründen versehen wird, hat das weitreichende Konsequenzen für den Wirtschaftsteilnehmer. Da der Bericht als Beweismittel gilt (Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99), wäre er dann zur Darbringung anderslautender Beweise verpflichtet. Aus diesem Grund ist es nicht angebracht, ein Nachholen der Begründung zuzulassen. Das Ausbleiben der Begründung stellt an sich bereits eine unfaire Behandlung des Wirtschaftsteilnehmers dar, sodass ein Nachholen ausgeschlossen ist.

bb) Freedom of Information Act 1997

Die Analyse der Rechtsprechung hat verdeutlicht, dass es äußerst schwer fällt, einheitliche Kriterien für eine Begründungspflicht herauszuarbeiten. Diese Unsicherheit ging meist zulasten des Bürgers, der sich in den seltensten Fällen seines Anspruchs auf Begründung bewusst war. Diese Erkenntnis spiegelte sich auch in der Kritik des Jahresberichtes des irischen Ombudsmanns von 1995 wider, der feststellte, dass viele Behörden sehr nachlässig mit dem Recht des Bürgers auf Begründung von Maßnahmen und Entscheidungen umgehen.⁷¹⁶

Der Gesetzgeber nahm diese Kritik zum Anlass, die Begründungspflicht gesetzlich zu normieren. Die zentrale Norm ist s. 18 des Freedom of Information Act 1997 (Informationsfreiheitsgesetz)⁷¹⁷, das am 21.04.1998 inkrafttrat.⁷¹⁸

712 Bradley, Judicial Review, S. 630.

713 McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321 (334).

714 McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321 (334).

715 McCormack v. Garda Síochána Complaints Board [1997] 2 ILRM 321.

716 Annual Report of the Ombudsman 1995, S. 18.

717 18.(1) The head of a public body shall, on application to him or her in that behalf, in writing or in such other form as may be determined, by a person who is affected by an act of the body and has a material interest in a matter affected by the act or to which it relates, not later than 4 weeks after the receipt of the application, cause a

(1) Voraussetzungen

S. 18 Freedom of Information Act 1997 normiert eine generelle Pflicht zur Begründung von administrativen Entscheidungen. Ein Recht auf Begründung besteht, wenn

- die betroffene Person

statement, in writing or in such other form as may be determined, to be given to the person—

(a) of the reasons for the act, and

(b) of any findings on any material issues of fact made for the purposes of the act.

(2) Nothing in this section shall be construed as requiring—

(a) the giving to a person of information contained in an exempt record, or

(b) the disclosure of the existence or non-existence of a record if the non-disclosure of its existence or non-existence is required by this Act.

(3) [...]

(4) If, pursuant to subsection (2) or (3), the head of a public body decides not to cause a statement to be given under subsection (1) to a person, the head shall, not later than 4 weeks after the receipt of the application concerned under subsection (1), cause notice, in writing or in such other form as may be determined, of the decision to be given to the person.

(5) For the purposes of this section a person has a material interest in a matter affected by an act of a public body or to which such an act relates if the consequence or effect of the act may be to confer on or withhold from the person a benefit without also conferring it on or withholding it from persons in general or a class of persons which is of significant size having regard to all the circumstances and of which the person is a member.

(6) In this section—

"act", in relation to a public body, includes a decision (other than a decision under this Act) of the body;

"benefit", in relation to a person, includes—

(a) any advantage to the person,

(b) in respect of an act of a public body done at the request of the person, any consequence or effect thereof relating to the person, and

(c) the avoidance of a loss, liability, penalty, forfeiture, punishment or other disadvantage affecting the person.

718 Aus der Literatur vgl. Fennell, ITR 1999, 45 ff.; Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 574 ff.; McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 45 ff.; Meehan, ILT 1997, 178 ff.; ders., ILT 1997, 231 ff.; ders., ILT 1998, 55 ff.; Noctor, ILT 2001, 81 ff. Allgemein zur Entstehung des Freedom of Information Act 1997 und den Motiven vgl. die Einzelbeiträge in Donnelly/Doyle (Freedom of Information, Philosophy and Implementation) und die Vorträge der von der Universität Cork organisierten Konferenzen vom 16./17.10.1998 und 23.04.1999 (erhältlich unter <<http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/>>).

- durch eine Maßnahme
- einer Behörde betroffen ist,
- sie ein wesentliches Interesse an einer Sache hat, die durch die Maßnahme betroffen ist oder auf die sich die Maßnahme bezieht und
- einen Antrag stellt.

(a) Person

Der Anspruch auf Begründung steht allen natürlichen Personen zu. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um irische Bürger oder Ausländer handelt.⁷¹⁹

Aus den Vorschriften des Freedom of Information Act 1997 geht nicht eindeutig hervor, ob auch juristischen Personen das Recht auf Begründung zusteht. Dagegen scheint der Wortlaut des sog. langen Titels des Gesetzes zu sprechen, wonach das Recht den „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ zusteht. Berücksichtigt man jedoch s. 11 Interpretation Act 1937, wonach Personen sowohl natürliche als auch juristische Personen sind, ist von einer weiten Auslegung des Begriffs auszugehen.⁷²⁰ Daher macht es für die Begründungspflicht keinen Unterschied, ob eine OLAF-Kontrolle gemäß Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 7 VO Nr. 2988/95⁷²¹ bei einer natürlichen oder einer juristischen Person durchgeführt wird.⁷²²

(b) Maßnahme

Maßnahmen in diesem Sinne sind gemäß s. 18 (6) Freedom of Information Act 1997 alle Entscheidungen einer Behörde. Die Formulierung des s. 18 (6) Freedom of Information Act 1997 (*include*) verdeutlicht zwar, dass auch andere Handlungsformen als Entscheidungen zu einer Begründungspflicht führen können.⁷²³ Das Beispiel der Entscheidung gibt aber vor, dass es sich um eine Maßnahme handeln muss, bei der zwei gegenläufige Positionen im Rahmen einer Abwägung verglichen werden. Am Ende dieses Abwägungsprozesses muss eine Behörde endgültig bestimmen dürfen, ob sie ihrer eigenen Position oder der des betroffenen Bürgers eine größere Gewichtung einräumt. Allein die Tatsache, dass es im Ermessen der Behörde steht, ob

719 McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 56.

720 So auch die Ansicht von McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 55 f.

721 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

722 Ausführlich zum Adressatenkreis siehe 3. Teil, D. III., S. 60.

723 So auch die Ansicht von McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 46.

eine bestimmte Maßnahme getroffen wird, kann jedoch nicht ausreichend sein, um die Begründungspflicht auszulösen. Das würde dazu führen, dass die Behörde nahezu jede Maßnahme mit Gründen versehen müsste, sodass eine effektive Durchführung der Kontrolle gefährdet wäre.

Ebenso wie bei der Untersuchung der Rechtsprechungsgrundsätze ist zur Bestimmung, ob das OLAF eine Entscheidung oder eine einer Entscheidung vergleichbare Maßnahme i.S.v. s. 18 (6) Freedom of Information Act 1997 trifft, eine Unterteilung in zwei zeitliche Abschnitte vonnöten: die einzelnen Maßnahmen während der Kontrolle und die Erstellung des Untersuchungsberichtes. Die einzelnen Maßnahmen während der Kontrolle dienen dazu, den Sachverhalt zu ermitteln. Die diesbezüglich erforderlichen Handlungen (wie z.B. Betreten der Räume, Untersuchen von Büchern und Unterlagen etc.) sind nicht das Ergebnis eines Abwägungsprozesses der geschilderten Art, da durch sie lediglich festgelegt wird, wie möglichst effektiv der Sachverhalt zu erforschen ist; dagegen wird nicht endgültig Position zu einer bestimmten Frage bezogen. Anders gestaltet sich dagegen die Rechtslage bei der Erstellung des Untersuchungsberichtes. In dem Bericht werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengetragen und wiedergegeben. Aufgrund dieser Erkenntnisse wird geschlussfolgert, ob es sich aus der Sicht des OLAF um Betrügereien oder sonstige Unregelmäßigkeiten handelt. Die Position des Wirtschaftsteilnehmers wird mit der eigenen verglichen, und am Ende dieses Abwägungsprozesses wird endgültig bestimmt, wie die gewonnenen Erkenntnisse zu bewerten sind und welche Empfehlungen demzufolge zu geben sind. Die Erstellung des Berichtes stellt somit eine Maßnahme dar, die das OLAF zur Angabe von Gründen gemäß s. 18 Freedom of Information Act 1997 verpflichtet.

(c) Behörde

Weitere Voraussetzung ist, dass es sich bei dem OLAF um eine Behörde i.S.v. s. 18 Freedom of Information Act 1997 handelt. Welche Behörden die Begründungspflicht trifft, richtet sich gemäß s. 2 (1) Freedom of Information Act 1997 nach der Aufzählung in dem ersten Anhang.⁷²⁴ Die Kontrolleure des OLAF werden hier zwar nicht aufgeführt. Dieser ausdrücklichen Aufzählung bedarf es jedoch auch nicht, weil Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 das Prinzip verfolgt, das OLAF bezüglich des anwendbaren

⁷²⁴ Vgl. dazu McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 51 ff.

Verfahrensrechts den vergleichbaren nationalen Behörden gleichzusetzen.⁷²⁵ Entscheidend ist daher vielmehr, ob diese vergleichbaren irischen Behörden in der Liste aufgezählt werden. Als vergleichbare Behörden kommen zum einen die gemäß reg. 2 (1) SI 168/1998 ernannten bevollmächtigten Kontrolleure, zum anderen die in den einzelnen Sektoren vorhandenen Kontrolleure in Betracht.⁷²⁶ Erstere sind gemäß 1 (5) (e), letztere gemäß 1 (1) des ersten Anhangs Behörden i.S.d. Freedom of Information Act 1997. Daraus ergibt sich, dass OLAF-Kontrolleure – gleich in welchem Sektor sie tätig werden – auch die Vorgaben des Freedom of Information Act 1997 beachten müssen.

(d) Wesentliches Interesse

S. 18 (1) Freedom of Information Act 1997 setzt des Weiteren voraus, dass der Wirtschaftsteilnehmer ein wesentliches Interesse an der Sache hat, die durch die Maßnahme betroffen ist oder auf die sich die Maßnahme bezieht. Was darunter zu verstehen ist, wird durch s. 18 (5) Freedom of Information Act 1997 genauer definiert. Ein solches wesentliches Interesse ist dann gegeben, wenn die Auswirkungen der Maßnahme der betroffenen Person einen Vorteil gewähren oder verwähren, ohne dass dieser Vorteil auch anderen Personen gewährt oder verwährt wird. Die Vergleichsgruppe kann dabei entweder die Allgemeinheit sein oder eine Gruppe von Personen, die sich durch bestimmte Merkmale auszeichnen. Es muss daher der Nachweis erbracht werden, dass die Maßnahme nur für den Betroffenen, nicht aber für andere Personen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, eine konkrete Auswirkung hat.⁷²⁷

Wann einem Betroffenen ein Vorteil gewährt oder verwährt wird, bestimmt s. 18 (6) Freedom of Information Act 1997. Zu den relevanten Vorteilen gehören nicht nur alle Vorteile und deren Auswirkungen, sondern auch die Vermeidung von Verlusten, Verbindlichkeiten, Strafen, Einbußen oder anderen Nachteilen, die die Person betreffen.

Der Untersuchungsbericht dient gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99 dazu, in einem Gerichtsverfahren als Beweismittel verwertet zu werden. Angenommen, das OLAF kommt in dem Bericht zu dem Ergebnis, das der Wirtschaftsteilnehmer Betrügereien oder sonstige Unregelmäßigkeiten

725 Ausführlich zur Auslegung von Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 siehe 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

726 Zu den einzelnen Sektoren siehe 2. Teil, C. I. 1. a), S. 32.

727 McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 46.

begangen hat, so ist dieser dazu verpflichtet, entgegenstehende Beweise darzubringen, um dieses Ergebnis zu widerlegen. Da er also der Gefahr einer zivil- oder strafrechtlichen Verurteilung ausgesetzt ist, hat der Wirtschaftsteilnehmer folglich grundsätzlich ein wesentliches Interesse an der Richtigkeit der Berichtes.

(e) Antrag

Für die Geltendmachung des Rechts auf Begründung muss der Wirtschaftsteilnehmer einen schriftlichen Antrag stellen.⁷²⁸ Es besteht also keine allgemeine Verpflichtung, in jedem Fall Gründe zu liefern und den Betroffenen auf sein Antragsrecht hinzuweisen.

(2) Inhalt und Umfang

Die Behörde, genauer gesagt der Leiter der Behörde (also der Direktor des OLAF), muss innerhalb von vier Wochen dem Antragsteller

- die Gründe für die Maßnahme und
- alle Ergebnisse zu den wesentlichen Tatsachen, die für die Zwecke der Maßnahme getroffen wurden,

mitteilen.

Da diese Vorschrift der australischen Regelung entspricht,⁷²⁹ kann für die Interpretation die Kommentierung des *Australian Review Council* unterstützend herangezogen werden.⁷³⁰ Demnach muss die Begründung in sich logisch und schlüssig sein und alle Schritte der Entscheidungsfindung enthalten, die notwendig sind, um die Gründe zu verstehen.⁷³¹ Zudem müssen die Kriterien für die Bewertungsmaßstäbe benannt werden.⁷³²

Ansonsten kann zur Bestimmung des Umfangs der Begründungspflicht auf die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zurückgegriffen

728 Alternativ kann auch eine andere Form des Antrags durch den Finanzminister bestimmt werden.

729 S. 13 (1) Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977.

730 Statements of Reasons: An Explanatory Memorandum, 1979; zitiert bei McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 47.

731 Australian Review Council, Statements of Reasons: An Explanatory Memorandum, 1979; zitiert bei McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 47.

732 Australian Review Council, Statements of Reasons: An Explanatory Memorandum, 1979; zitiert bei McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 47.

werden, sodass insoweit auf die oben gemachten Ausführungen verwiesen werden kann.⁷³³

(3) Grenzen der Begründungspflicht

Die Begründungspflicht gilt nicht uneingeschränkt, da an verschiedenen Stellen recht weitgehende Ausnahmen benannt werden, die teilweise auch bei OLAF-Kontrollen einschlägig sind.⁷³⁴ Insbesondere besteht keine Verpflichtung, wenn sich die relevanten Informationen in Unterlagen befinden, die von der Vorlagepflicht befreit sind (s. 18 (2) (a) Freedom of Information Act 1997).⁷³⁵

(a) Begriff der Unterlagen

Unterlagen i.S. dieser Vorschrift sind gemäß s. 2 (1) Freedom of Information Act 1997 alle Notizen, Bücher, Pläne, Karten, Zeichnungen, Schaubilder, grafische oder bildliche Darstellungen oder sonstige Dokumente, alle Fotografien, Filme, Bild- und Tonaufzeichnungen, alle Datenträger, alle (auch maschinenlesbare) Inhalte oder Medien zur manuellen, mechanischen oder elektronischen Aufbewahrung und Speicherung von Informationen sowie jegliche Teile oder Kopien der genannten Objekte bzw. Kombinationen aus zwei oder mehr der genannten Objekte. Trotz dieser weiten Definition ist der Begriff der Unterlage nicht mit dem der Information gleichzusetzen. Ausgenommen sind daher insbesondere Informationen, die der Behörde lediglich mündlich mitgeteilt und nicht in irgendeiner verkörperten Form festgehalten wurden.⁷³⁶

(b) Befreiung von der Vorlagepflicht

Welche dieser Unterlagen von der Vorlagepflicht befreit sind, bestimmt s. 2 (1) Freedom of Information Act 1997. In Betracht kommen zunächst alle Unterlagen, die Hinweise über Mitglieder des Parlaments oder einer Partei enthalten. Bedeutsamer ist aber der Verweis auf die im dritten Teil (s. 19 – 32 Freedom of Information Act 1997) und in s. 46 Freedom of Information Act 1997 aufgezählten Unterlagen. An dieser Stelle können nur einige der

733 Siehe 3. Teil, F. III. 3. b) aa) (2), S. 157.

734 Kritisch gegenüber dieser Fülle an Ausnahmetatbestände insbesondere Fennell, ITR 1999, 45 (46).

735 Zu den beiden weiteren Ausnahmen siehe s. 18 (2) (b) und s. 18 (3) Freedom of Information Act 1997.

736 McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 63 f.

aufgezählten Ausnahmen aufgegriffen werden.⁷³⁷ Bezüglich der darüber hinaus bestehenden Einschränkungen wird auf den Gesetzeswortlaut verwiesen.⁷³⁸ Unterschieden wird zwischen Ausnahmetatbeständen, die die Ablehnung des Antrags in das Ermessen der Behörde stellen, und Ausnahmetatbeständen, die der Behörde kein Ermessen einräumen.

(aa) Befreiung im Ermessen der Behörde

Der Antrag auf Angabe von Gründen kann abgelehnt werden, wenn das aus der Sicht der Behörde möglicherweise

- die Effektivität der vor Ort Kontrolle beeinträchtigen könnte (s. 21 (1) (a) Freedom of Information Act 1997),⁷³⁹
- eine besonders nachteilige Auswirkung auf die Leistungsfähigkeit der Behörde in Bezug auf ihre Verwaltungsfunktionen haben könnte (s. 21 (1) (b) Freedom of Information Act 1997),⁷⁴⁰
- die Verhinderung, Aufdeckung oder Untersuchungen von Vergehen beeinträchtigen könnte (s. 23 (1) (a) (i) Freedom of Information Act 1997),⁷⁴¹
- den Vollzug oder die Einhaltung von Gesetzen beeinträchtigen könnte (s. 23 (1) (a) (ii) Freedom of Information Act 1997) oder
- die Identität eines geheimen Informanten preisgeben könnte (s. 23 (1) (b) Freedom of Information Act 1997).⁷⁴²

Ob einer der vorgenannten Ausnahmetatbestände eingreift, kann nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles bestimmt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass von ihnen nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden kann, damit die Begründungspflicht nicht ins Leere läuft. Insbesondere der erste Gesichtspunkt, die Effektivität der vor Ort Kontrolle, darf nicht bereits bei Beeinträchtigungen von geringer Intensität zum Tragen kommen, damit das Bedürfnis des Wirtschaftsteilnehmers nach der Kenntnis der Gründe nicht ausgehöhlt wird.

737 Einen guten Überblick über die wesentlichen Regelungen geben Fennell (ITR 1999, 45 [46 f.]) und Meehan (ILT 1997, 178 [180]).

738 Der gesamte Gesetzestext ist erhältlich unter
<http://www.bailii.org/ie/legis/num_act/foia1997222/>.

739 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 158.

740 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 160.

741 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 190.

742 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 198.

Besondere Bedeutung in Zusammenhang mit OLAF-Kontrollen könnte auch der Ausnahmetatbestand des s. 31 (1) Freedom of Information Act 1997 erlangen.⁷⁴³ Danach kann der Antrag auf Begründung abgelehnt werden, wenn ein schwerer Nachteil für die finanziellen Interessen des Staates droht. Wenn dieser Ausnahmetatbestand für irische Kontrollbehörden gilt, sofern die finanziellen Interessen Irlands betroffen sind, muss er auch für OLAF gelten, wenn die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften betroffen sind. Da die vor Ort Kontrollen regelmäßig zum Schutz der finanziellen Interessen durchgeführt werden, ist zu erwarten, dass das OLAF Anträge auf Begründung einzelner Maßnahmen oder Entscheidungen unter Hinweis auf diese Ausnahmeregelung ablehnen wird. Um die Wahrung der Rechte der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu gewährleisten, ist zu hoffen, dass diese durchaus interpretationsbedürftige Regelung nur mit äußerster Zurückhaltung angewandt wird.⁷⁴⁴ Diesbezüglich ist auch s. 31 (3) Freedom of Information Act 1997 zu beachten, wonach die Behörde zur Abwägung der widerstreitenden Interessen verpflichtet ist, um einen sachgerechten Ausgleich zwischen dem Geheimhaltungsinteresse des Staates und dem Informationsinteresse des Betroffenen zu finden.

(bb) Befreiung ohne Ermessen der Behörde

Die Behörde muss den Antrag auf Angabe von Gründen ablehnen, wenn

- Informationen betroffen sind, die dem OLAF als vertrauliche Informationen mitgeteilt wurden (s. 26 (1) (a) Freedom of Information Act 1997),⁷⁴⁵
- die Preisgabe der betroffenen Informationen einen Verstoß gegen eine Geheimhaltungspflicht darstellen würde, die sich aufgrund eines Vertrages oder eines Gesetzes ergibt (s. 26 (1) (b) Freedom of Information Act 1997),⁷⁴⁶
- Handelsgeheimnisse bzw. finanzielle, geschäftliche, wissenschaftliche oder technische Informationen betroffen sind, und deren Preisgabe möglicherweise bei einer Person, die mit der

743 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 305.

744 So auch die Ansicht von Fennell, ITR 1999, 45 (47).

745 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 227.

746 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 231.

Information in Verbindung steht, zu einem finanziellen Verlust führen kann (s. 27 (1) (a), (b) Freedom of Information Act 1997),⁷⁴⁷

- Informationen betroffen sind, die den Ablauf oder das Ergebnis von vertraglichen oder sonstigen Verhandlungen beeinträchtigen können (s. 27 (1) (c) Freedom of Information Act 1997)⁷⁴⁸ oder
- persönliche Informationen betroffen sind (s. 28 (1) Freedom of Information Act 1997).⁷⁴⁹

Wenn Unterlagen nur zum Teil entsprechende Informationen enthalten, sind sie auch nur bezüglich dieses Teils von der Begründungspflicht befreit, sofern das nicht dazu führt, dass der Sinn der Unterlage nicht mehr verständlich ist.⁷⁵⁰ Auch hier gilt wieder der Grundsatz, dass nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles bestimmt werden kann, ob einer der vorgenannten Ausnahmetatbestände eingreift.

(4) Vergleich mit den Grundsätzen der Rechtsprechung

Zwischen der Begründungspflicht des Freedom of Information Act 1997 auf der einen und den Grundsätzen der Rechtsprechung auf der anderen Seite bestehen für das OLAF bezüglich Inhalt und Umfang keine Unterschiede: Es ist sowohl gemäß s. 18 Freedom of Information Act 1997 als auch gemäß den Grundsätzen der Rechtsprechung verpflichtet, die Erstellung des Untersuchungsberichtes dem Wirtschaftsteilnehmer gegenüber in den wesentlichen Zügen zu begründen. Der Freedom of Information Act 1997 bleibt aber insoweit hinter der Rechtsprechung zurück, als er verlangt, dass der Betroffene einen Antrag stellen muss. Die Begründungspflicht läuft somit immer dann ins Leere, wenn der Wirtschaftsteilnehmer sein Recht nicht kennt oder nicht fristgerecht geltend macht. Da die Grundsätze der Rechtsprechung einen solchen Antrag nicht voraussetzen, der Freedom of Information Act 1997 diese Grundsätze aber nicht verdrängt, gelten sie weiterhin als die strengere Regelung. Daraus folgt, dass das OLAF auch ohne einen entsprechenden Antrag des Wirtschaftsteilnehmers die Erstellung des Untersuchungsberichtes begründen muss.

747 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 248.

748 Dazu vgl. McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 259.

749 Das sind Informationen, die normalerweise nur der betroffenen Person, einem Verwandten oder Freund bekannt sind bzw. dem OLAF als vertrauliche Informationen mitgeteilt wurden (s. 2 (1) Freedom of Information Act 1997). Dazu siehe McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 265.

750 Freedom of Information Central Unit, ITR 1998, 284 (285).

cc) Begründungspflicht aufgrund der Judges Rules

Als eine weitere Rechtsquelle für eine Begründungspflicht kommen neben den Grundsätzen der Rechtsprechung und dem Freedom of Information Act 1997 die sog. Judges Rules in Betracht.⁷⁵¹ Diese behandeln grundsätzlich Fragen der Rechtsbelehrung und des Auskunftsverweigerungsrechts.⁷⁵² Ergänzend fügt die 11. Regel hinzu, dass dem Betroffenen der wesentliche Inhalt des Vorwurfes, der gegen ihn erhoben wird, zum frühestmöglichen Zeitpunkt mitzuteilen ist, sobald der bevollmächtigte Kontrolleur glaubt, dass ein Verstoß stattgefunden hat.

Es ist sind jedoch zwei wesentliche Unterschiede zu s. 18 Freedom of Information Act 1997 und den Grundsätzen der Rechtsprechung zu beachten: Erstens muss nach der 11. Regel der Judges Rules nicht erst die Erstellung des Untersuchungsberichtes begründet werden, sondern es sind vielmehr bereits während der Durchführung der Kontrolle die wesentlichen Vorwürfe mitzuteilen. Zweitens führt die Nichteinhaltung dieser Pflicht nicht zu einem zwingenden Beweisverwertungsverbot, sondern es steht im Ermessen des Richters, ob er die getätigten Aussagen trotzdem als Beweismittel verwertet.⁷⁵³

dd) Vergleich mit der gemeinschaftsrechtlichen Begründungspflicht

Vergleicht man die sich aus Art. 253 EG ergebende gemeinschaftsrechtliche Begründungspflicht⁷⁵⁴ mit den Grundsätzen der irischen Rechtsprechung, ergibt sich, dass beide sowohl bezüglich den Voraussetzungen als auch bezüglich des Inhalts und des Umfangs identisch sind: Maßnahmen während der Durchführung der Kontrolle müssen nicht begründet werden, dagegen die wesentlichen Umstände der Erstellung des Untersuchungsberichtes.

Anders sieht die Situation jedoch aus, wenn man die 11. Regel der Judges Rules in dem Vergleich mitberücksichtigt, wonach dem Betroffenen der wesentliche Inhalt des Vorwurfes zum frühestmöglichen Zeitpunkt mitzuteilen ist. Diese Mitteilungspflicht entspricht der gemäß Art. 6 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 ursprünglich bestehenden Verpflichtung, dem

751 Zu deren Herkunft, Bindungswirkung und der Pflicht des OLAF, diese einzuhalten, siehe 3. Teil, F. III. 1. c), S. 141. Der Wortlaut ist im Anhang abgedruckt; Appendix D, S. 300 ff.

752 Siehe 3. Teil, F. III. 3. e) bb), S. 187 ff.

753 Ausführlich zu den Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen die Judges Rules siehe 3. Teil, F. III. 3. e) bb) (2), S. 194 ff.

754 Siehe 3. Teil, F. II. 2. b) bb), S. 118 ff.

Wirtschaftsteilnehmer zu Beginn der Kontrolle neben dem „Gegenstand“⁷⁵⁵ auch den „Zweck“ der Kontrolle mitzuteilen. Die Zweckangabe umfasst u.a., welchen Vermutungen das OLAF nachzugehen beabsichtigt und welche Rolle der betroffene Wirtschaftsteilnehmer in dem gegebenen Zusammenhang spielt.⁷⁵⁶ Nach dem heute gültigen Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 muss aber neben dem „Gegenstand“ der „Zweck“ nicht mehr angegeben werden. Entgegen dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe müssen damit dem Wirtschaftsteilnehmer bei Kontrollen in Irland aufgrund der 11. Regel der Judges Rules neben dem „Gegenstand“ auch die wesentlichen Vorwürfe mitgeteilt werden.

ee) Einschränkung aufgrund des Effektivitätsgebotes

Denkbar wäre noch, diesen erhöhten Standard aufgrund des Effektivitätsgebotes im Einzelfall wieder einzuschränken.⁷⁵⁷ Dann müsste aufgrund der Benennung der wesentlichen Vorwürfe zu befürchten sein, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird. Wenn man dem Wirtschaftsteilnehmer zu Beginn der Kontrolle die wesentlichen Vorwürfe mitteilt, bedeutet das keine Behinderung bei der eigentlichen Durchführung der Kontrolle. Das könnte lediglich dazu führen, dass das OLAF seinen eigenen Prüfungsspielraum in der Weise einschränkt, dass es nur noch hinsichtlich der genannten Vorwürfe kontrollieren darf. Sollten sich während der Durchführung der Kontrolle weitere Anhaltspunkte ergeben, die eine Erweiterung der Zweckangabe verlangen, steht es dem OLAF frei, eine neue Kontrolle mit einer entsprechend erweiterten Zweckangabe zu beginnen. Allenfalls bei besonders eilbedürftigen Kontrollen ist es denkbar, dass die damit verbundene Zeitverzögerung zu einer derartigen Gefährdung des Erfolges führt, dass auf eine Angabe der wesentlichen Vorwürfe ausnahmsweise verzichtet werden darf. Abgesehen von diesem eng begrenzten Ausnahmefall ist somit vorliegend für das Effektivitätsgebot kein Anwendungsspielraum gegeben.

c) Anhörungsrecht

Für den betroffenen Wirtschaftsteilnehmer ist es von großer Bedeutung, seinen eigenen Standpunkt darzustellen. Daher hat die Rechtsprechung ein

755 Zur Auslegung des in der deutschen Fassung der VO Nr. 2185/96 enthaltenen Begriffs „Ziel“ siehe 3. Teil, F. II. 2. b) aa), S. 116.

756 Zu den Einzelheiten siehe 3. Teil, F. II. 2. b) aa), S. 116.

757 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, I. 2. b) aa), S. 104.

auf den Prinzipien der natural und constitutional justice basierendes Anhörungsrecht herausgearbeitet. Als weitere rechtliche Grundlage kommen auch in diesem Fall wieder die sog. Judges Rules in Betracht.

aa) Die Grundsätze der Rechtsprechung

Die Prinzipien der natural und constitutional justice verlangen, dass eine Person anzuhören ist, wenn in ihre Rechte durch eine Maßnahme der Verwaltung eingegriffen wird (*audi alteram partem*).⁷⁵⁸

Ein Anspruch auf rechtliches Gehör besteht nicht bei allen Maßnahmen der Verwaltung. Voraussetzung ist vielmehr, dass es sich um eine quasi-richterliche Maßnahme handelt.⁷⁵⁹ Dagegen besteht während Kontrollen, die allein der Tatsachenermittlung dienen, kein Anspruch auf rechtliches Gehör.⁷⁶⁰ Nach der vorgenommenen Charakterisierung der OLAF-Kontrollen als rein tatsachenermittelnd⁷⁶¹ besteht daher während der Durchführung der Kontrolle kein Anhörungsrecht des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers.

Der Grundsatz, dass durch Maßnahmen im Rahmen einer tatsachenermittelnden Kontrolle kein Anhörungsrecht ausgelöst wird, erstreckt sich auch auf die Erstellung des Untersuchungsberichtes. Lediglich in eng begrenzten Ausnahmefällen wird ein Kontrolleur dazu angehalten, dem Wirtschaftsteilnehmer einen Entwurf des Berichtes vorzulegen, damit dieser zu den enthaltenen Aussagen Stellung beziehen kann, bevor die endgültige Abfassung erfolgt.⁷⁶² Jedoch hat der Betroffene keinen gebundenen Anspruch, zu den Vorwürfen Stellung zu beziehen, sondern es steht vielmehr im Ermessen des Kontrolleurs, ob er dieses Recht gewährt.⁷⁶³ Das

758 Aus der Literatur vgl. Brophy, Customs Journal 1995, 71 (73); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 539 ff.; Jackson, Natural Justice, S. 60 ff.; Kelly, The Irish Constitution, S. 350 ff.; Murphy, in: FIDE, Due process in the Administrative Procedure, S. 6.1 (6.7); Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1257 ff.; Stout, Administrative Law in Ireland, S. 136 ff.

759 Re Haughey [1971] IR 217 (263); The State v. McPolin [1976] IR 93 (99); Flanagan v. University College, Dublin [1988] IR 724 (731); Stout, Administrative Law in Ireland, S. 290 f.

760 Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (168); Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (214 f.).

761 Siehe 3. Teil, F. III. 2. b), S. 151.

762 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. Re Pergamon Press Ltd. [1970] 3 All ER 535 (540).

763 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. Re Pergamon Press Ltd. [1970] 3 All ER 535 (540 und 544).

OLAF ist daher nach den Grundsätzen der Rechtsprechung grundsätzlich nicht verpflichtet, dem Wirtschaftsteilnehmer vor der Erstellung des Untersuchungsberichtes rechtliches Gehör zu gewähren. Ob der Kontrolleur dem Wirtschaftsteilnehmer dieses Recht trotzdem gewährt, steht in seinem Ermessen und ist damit lediglich den für die Ermessensausübung geltenden Grenzen⁷⁶⁴ unterworfen.

Vergleicht man die Grundsätze der Rechtsprechung zum Anhörungsrecht mit denen zur Begründungspflicht, so fällt auf, dass für beide Verfahrensrechte ein unterschiedlicher Standard gilt: Die Erstellung des Untersuchungsberichtes ist zwar zu begründen, trotzdem steht dem Wirtschaftsteilnehmer kein Anspruch zu, seinen rechtlichen Standpunkt zu den in dem Bericht enthaltenen Vorwürfen zu äußern. Diese Differenzierung überrascht insbesondere deshalb, weil beide Verteidigungsrechte auf den gleichen Prinzipien, nämlich der natural und constitutional justice basieren. Zudem ist das Anhörungsrecht eng mit der Begründungspflicht verknüpft, da letztere meist dazu dient, ersteres sinnvoll ausüben zu können. Die Rechtsprechung sollte daher in der Zukunft bemüht sein, den Standard dieser beiden Verfahrensrechte einander anzupassen und im Rahmen der Erstellung des Untersuchungsberichtes auch ein Anhörungsrecht zu gewähren.

bb) Anhörungsrecht aufgrund der Judges Rules

Wie bereits festgestellt haben die OLAF-Kontrollure die sog. Judges-Rules zu beachten.⁷⁶⁵ Diese behandeln grundsätzlich Fragen der Rechtsbelehrung und der Verwertbarkeit von Aussagen. In der 11. Regel ist zusätzlich vorgesehen, dem Verdächtigen zu gestatten, auf geäußerte Vorwürfe zu antworten. Er soll aufgefordert werden, seine Antwort schriftlich niederzulegen und seine Aussage zu unterschreiben. Aus den Judges Rules ergibt sich somit ein Anspruch des Wirtschaftsteilnehmers auf rechtliches Gehör. Die OLAF-Kontrollure haben ihm somit bereits während der Durchführung der Kontrolle, nämlich sobald sie bestimmte Vorwürfe äußern, rechtliches Gehör zu gewähren. Zu beachten ist, dass ein Verstoß gegen dieses Anhörungsrecht nicht automatisch zu einem Beweisverwer-

764 Zum Begriff des Ermessens und den möglichen Ermessensfehlern siehe 3. Teil, G. I., S. 209.

Zu deren Herkunft, Bindungswirkung und der Pflicht des OLAF, diese einzuhalten, siehe 3. Teil, F. III. 1. c), S. 141. Der Wortlaut ist im Anhang abgedruckt; Appendix D, S. 300 ff.

tungsverbot führt. Es steht vielmehr im Ermessen des Richters, ob er die ansonsten getätigten Aussagen trotzdem als Beweismittel zulässt.⁷⁶⁶

cc) Vergleich mit dem gemeinschaftsrechtlichen Anhörungsrecht

Das Gemeinschaftsrecht gewährt dem Wirtschaftsteilnehmer ein Anhörungsrecht im Rahmen der Erstellung des Untersuchungsberichtes.⁷⁶⁷ Es geht damit zwar über die Grundsätze der irischen Rechtsprechung hinaus, bleibt aber hinter der 11. Regel der Judges Rules zurück, wonach bereits während der Durchführung der Kontrolle ein Anhörungsrecht besteht. Aufgrund der in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 enthaltenen Öffnungsklausel für das nationale Recht ist dieser höhere Standard auch von dem OLAF einzuhalten.⁷⁶⁸

Für das OLAF gilt somit hinsichtlich des Anhörungsrechts folgende Regel:

- Dem Wirtschaftsteilnehmer ist bereits während der Durchführung der Kontrollen aufgrund der 11. Regel der Judges Rules zu gestatten, sich zu den Vorwürfen zu äußern. Kommen die OLAF-Kontrollure dem nicht nach, steht es im Ermessen des Richters, ob er die Kontrollergebnisse trotzdem verwertet.
- Im Rahmen der Erstellung des Untersuchungsberichtes steht dem Wirtschaftsteilnehmer aufgrund des Gemeinschaftsrechts ein Anhörungsrecht zu. Wird dieses nicht gewährt, führt das zu einem zwingenden Beweisverwertungsverbot.

dd) Einschränkung aufgrund des Effektivitätsgebotes

Denkbar wäre noch, diesen erhöhten Standard der 11. Regel der Judges Rules aufgrund des Effektivitätsgebotes im Einzelfall wieder einzuschränken.⁷⁶⁹ Das würde voraussetzen, dass die Gewährung rechtlichen Gehörs während der Durchführung der Kontrolle dazu führt, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird. Da aber grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die Anhörung des Wirtschaftsteilnehmers nur zu geringen zeitlichen Verzögerungen bei der

766 Ausführlich zu den Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen die Judges Rules siehe 3. Teil, F. III. 3. e) bb) (2), S. 194 ff.

767 Siehe 3. Teil, F. II. 2. c), S. 124.

768 Ausführlich zur Auslegung von Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 siehe 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

769 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

Durchführung der Kontrolle führen wird, besteht die Gefahr des praktischen Unmöglichwerdens nicht. Eine Begrenzung des Anhörungsrechts aufgrund der 11. Regel der Judges Rules durch das Effektivitätsgebot ist folglich nicht zulässig.

d) Akteneinsichtsrecht

Ebenso wie bei der Begründungspflicht ergab sich das Akteneinsichtsrecht zunächst allein aufgrund der von der Rechtsprechung herausgebildeten Grundsätze. Seit 1997 schließlich gelten die Regeln des Freedom of Information Act.

aa) Die Grundsätze der Rechtsprechung

Das Recht, Einsicht in die Akten zu erlangen, die einen selbst betreffen, ist aus der Sicht der irischen Rechtsprechung ein wichtiges Verteidigungsrecht.⁷⁷⁰ Es steht in enger Beziehung zum Anhörungsrecht (*audi alteram partem*)⁷⁷¹, da es dem Betroffenen durch die Akteneinsicht ermöglicht werden soll, dieses effektiv ausüben zu können.⁷⁷²

Die Rechtsprechung gewährt das Akteneinsichtsrecht nicht bei allen administrativen Maßnahmen. Voraussetzung ist vielmehr, dass es sich um eine quasi-richterliche Maßnahme handelt.⁷⁷³ Kontrollen, die dagegen allein der Tatsachenermittlung dienen, bilden keine Grundlage für ein Akteneinsichtsrecht.⁷⁷⁴ Weil es sich – wie die vorgenommene Charakterisierung gezeigt hat⁷⁷⁵ – bei OLAF-Kontrollen nicht um quasi-richterliche, sondern um rein tatsächenermittelnde Kontrollen handelt, hat der Wirtschaftsteilnehmer kein Recht, die betreffenden Akten einzusehen.

770 Aus der Literatur vgl. Cahill, *Discovery in Ireland*, S. 30 ff.; Dwyer, ICLJ 1993, 153 ff.; Stout, *Administrative Law in Ireland*, S. 176 ff.

771 Dazu siehe 3. Teil, F. III. 3. c), S. 170.

772 Cahill, *Discovery in Ireland*, S. 31.

773 *In re Estate of Roscrea Meat Products Ltd.* [1958] IR 47 (58); *Re Haughey* [1971] IR 217 (263); *The State (Gleeson) v. Minister for Defence* [1976] IR 280; *The State (Duffy) v. Minister for Defence*, unreported, High Court, 20.12.1978; *Gallagher v. Revenue Commissioners* [1991] 2 IR 370.

774 *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] 3 IR 145 (168); *Re National Irish Bank Ltd. (No. 2)* [1999] 3 IR 190 (208 ff.). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 All ER 535 (539 und 545).

775 Siehe 3. Teil, F. III. 2. b), S. 151.

Aufgrund der nahen Verbindung zwischen dem Akteneinsichtsrecht und dem Anhörungsrecht überrascht es nicht, dass für beide Verfahrensrechte vergleichbare Kriterien gelten. Vorliegend führen diese Kriterien dazu, dass dem von einer OLAF-Kontrolle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer beide Rechte im Rahmen der Erstellung des Untersuchungsberichtes nicht zustehen. Bereits in Zusammenhang mit dem Anhörungsrecht wurde kritisiert, dass sich durch diese strengen Kriterien ein Ungleichgewicht zur Begründungspflicht ergibt, die bereits aufgrund der Erstellung des Untersuchungsberichtes entsteht.⁷⁷⁶ Bezüglich des Akteneinsichtsrechts hat aber der Gesetzgeber – im Gegensatz zum Anhörungsrecht – dieses Ungleichgewicht erkannt und durch s. 6 Freedom of Information Act 1997 eine Vorschrift geschaffen, die ein umfassendes Akteneinsichtsrecht normiert.

bb) Freedom of Information Act 1997

Ein gesetzlich niedergelegtes Akteneinsichtsrecht enthält s. 6 (1) Freedom of Information Act 1997.⁷⁷⁷

(1) Voraussetzungen

Gemäß s. 6 (1) Freedom of Information Act 1997 muss

- jeder Person das Recht auf Zugang
- zu allen Unterlagen,
- die sich im Besitz einer Behörde befinden,

gewährt werden.⁷⁷⁸ Gemäß s. 6 (2) Freedom of Information Act 1997 ist die Behörde sogar verpflichtet, dem Betroffenen jede notwendige Unterstützung

⁷⁷⁶ Zur Kritik siehe 3. Teil, F. III. 3. c) aa), S. 171.

⁷⁷⁷ Aus der Literatur vgl. Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 565 ff.; Fennell, ITR 1999, 45 ff.; Freedom of Information Central Unit, ITR 1998, 284 ff.; McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 51 ff.; Meehan, ILT 1997, 178 ff.; ders., ILT 1997, 231 ff., ders. ILT 1998, 55 ff.; Noctor, ILT 2001, 81 ff. Vgl. auch Europäische Kommission, Überblick über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend den Zugang zu Dokumenten, S. 12 ff. Allgemein zur Entstehung des Freedom of Information Act 1997 und den Motiven vgl. die Einzelbeiträge in Donnelly/Doyle (Freedom of Information, Philosophy and Implementation) und die Vorträge der von der Universität Cork organisierten Konferenzen vom 16./17.10.1998 und 23.04.1999 (erhältlich unter <http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/>>).

zu gewähren, um sein Recht wahrzunehmen. Das Akteneinsichtsrecht steht allen natürlichen und juristischen Personen zu, unabhängig davon ob es sich um inländische oder ausländische Personen handelt.⁷⁷⁹

Unterlagen i.S. dieser Vorschrift sind gemäß s. 2 (1) Freedom of Information Act 1997 alle Dokumente, Fotografien, Filme, Bild-, Tonaufzeichnungen und Datenträger. Trotz dieser weiten Definition ist der Begriff der Unterlage nicht mit dem der Information gleichzusetzen.⁷⁸⁰ Betroffen sind laut s. 6 (4) Freedom of Information Act 1997 aber nur diejenigen Unterlagen, die nach dem Inkrafttreten des Freedom of Information Act 1997 (also nach dem 21.04.1998) angelegt wurden.

Das OLAF ist als Adressat des Akteneinsichtsrechts gemäß s. 6 (1) Freedom of Information Act 1997 zu qualifizieren. Je nach Sektor ist es gemäß s. 1 (5) (e) Freedom of Information Act 1997 oder gemäß s. 1 (1) des ersten Anhangs Behörde i.S.d. Freedom of Information Act 1997.⁷⁸¹

Das Akteneinsichtsrecht setzt voraus, dass der betroffene Wirtschaftsteilnehmer einen Antrag stellt.⁷⁸² Dieser Antrag muss schriftlich erfolgen, sofern keine andere Form bestimmt wird (s. 7 (1) Freedom of Information Act 1997). Er ist an den Leiter der Behörde – also an den Direktor des OLAF – zu richten. Er muss gemäß s. 7 (1) Freedom of Information Act 1997

- darlegen, dass ein Antrag nach den Vorschriften des Freedom of Information Act 1997 gestellt wird und
- genügend Angaben enthalten, um die benötigten Unterlagen zu identifizieren.

Der Direktor des OLAF ist verpflichtet, den Eingang des Antrags innerhalb von zwei Wochen schriftlich zu bestätigen (s. 7 (2) Freedom of Information Act 1997). Die Entscheidung darüber, ob das Recht tatsächlich zu gewähren

778 6 (1) Subject to the provisions of this Act, every person has a right to and shall, on request therefor, be offered access to any record held by a public body and the right so conferred is referred to in this Act as the right of access.

779 Zum Begriff der „Person“ i.S.d. Freedom of Information Act 1997 vgl. ausführlich 3. Teil, F. III. 3. b) bb) (a), S. 161.

780 Zum Begriff der „Unterlagen“ i.S.d. Freedom of Information Act 1997 vgl. ausführlich 3. Teil, F. III. 3. b) bb) (1) (c), S.162.

781 Zum Begriff der „Behörde“ i.S.d. Freedom of Information Act 1997 vgl. ausführlich 3. Teil, F. III. 3. b) bb) (3) (a), S.165.

782 Vgl. dazu McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 65 ff.

ist, muss innerhalb von vier Wochen nach Erhalt des Antrags erfolgen (s. 8 (1) Freedom of Information Act 1997).

(2) Grenzen des Akteneinsichtsrechts

Bestimmte Unterlagen sind von dem Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen (s. 6 (7) Freedom of Information Act 1997). Da s. 2 (1) Freedom of Information Act 1997 i.V.m. s. 19 bis 32 und s. 46 Freedom of Information Act 1997 klärt, welche dieser Unterlagen von der Vorlagepflicht befreit sind, kann auf die in Zusammenhang mit der Begründungspflicht gemachten Ausführungen verwiesen werden.⁷⁸³

Weitere Gründe, die dem Direktor des OLAF das Recht geben, die geforderte Akteneinsicht zu verweigern, werden in s. 10 (1) Freedom of Information Act 1997 benannt.⁷⁸⁴ In Zusammenhang mit OLAF-Kontrollen sind insbesondere drei Gesichtspunkte relevant: Die Akteneinsicht kann verweigert werden, wenn

- die Unterlagen trotz aller Bemühungen nicht gefunden werden,
- die Anzahl der verlangten Unterlagen so hoch ist, dass damit die Arbeit der Behörde in erheblichem und unvertretbarem Maße beeinträchtigt würde oder
- der Antrag unsinnig oder schikanös ist.

Auch hier gilt wieder der Grundsatz, dass nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles bestimmt werden kann, ob einer der vorgenannten Ausnahmetatbestände eingreift. Damit das Akteneinsichtsrecht nicht ins Leere läuft, ist davon auszugehen, dass von ihnen nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden kann.

(3) Bewertung des Akteneinsichtsrechts

Auffällig ist, dass das Akteneinsichtsrecht – im Gegensatz z.B. zur Begründungspflicht – nicht an eine bestimmte Maßnahme der Behörde geknüpft ist. Das bedeutet für den Wirtschaftsteilnehmer, dass er jederzeit sein Recht ausüben kann, unabhängig davon, ob die Kontrolle erst bevorsteht, sie gerade stattfindet oder der Untersuchungsbericht bereits erstellt wurde.

⁷⁸³ Vgl. dazu ausführlich 3. Teil, F. III. 3. b) bb) (3) (b), S. 165.

⁷⁸⁴ Vgl. dazu Fennell, ITR 1999, 45; McDonagh, Freedom of Information Law in Ireland, S. 68 ff.

Eine wesentliche Einschränkung besteht darin, dass ein Antrag gestellt werden muss. Da das OLAF den Wirtschaftsteilnehmer aber nicht darüber belehren muss, dass ihm dieses Recht zusteht, kann das zur Folge haben, dass das Akteneinsichtsrecht bei Unkenntnis des Wirtschaftsteilnehmers ins Leere läuft.

cc) Vergleich mit dem gemeinschaftsrechtlichen Akteneinsichtsrechts

Die Analyse des Gemeinschaftsrechts hat gezeigt, dass vor der endgültigen Abfassung des Untersuchungsberichtes dem Wirtschaftsteilnehmer das Recht auf Einsicht in die ihn betreffenden Akten gewährt werden muss.⁷⁸⁵ Vergleicht man dieses Ergebnis mit der Rechtslage, die in Irland bis zum Inkrafttreten des Freedom of Information Act 1997 galt, so ergibt sich, dass das Gemeinschaftsrecht einen strengeren Standard normierte.

Durch s. 6 Freedom of Information Act 1997 wird aber nun in Irland ein Akteneinsichtsrecht gewährt, das über die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen hinausgeht, weil es jederzeit, und nicht erst im Rahmen der Erstellung des Untersuchungsberichtes zu gewähren ist. Aufgrund der in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 enthaltenen Öffnungsklausel für das nationale Recht ist dieser höhere Standard auch von dem OLAF einzuhalten.⁷⁸⁶

dd) Einschränkung aufgrund des Effektivitätsgebotes

Denkbar wäre noch, diesen erhöhten Standard aufgrund des Effektivitätsgebotes im Einzelfall wieder einzuschränken.⁷⁸⁷ Das würde voraussetzen, dass die jederzeitige Gewährung der Akteneinsicht dazu führt, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird. Ebenso wie bei dem Anhörungsrecht ist muss aber davon auszugehen, dass die Akteneinsicht des Wirtschaftsteilnehmers nur zu geringen zeitlichen Verzögerungen bei der Durchführung der Kontrolle führen wird. Da somit keine Gefahr des praktischen Unmöglichwerdens besteht, ist eine Begrenzung des Akteneinsichtsrechts durch das Effektivitätsgebot nicht zulässig. Selbst wenn im Einzelfall die Gewährung der Akteneinsicht dazu führen würde, dass die Durchführung der Kontrolle praktisch unmöglich wird, so würde bereits der in s. 21 (1) (a) Freedom of Information Act 1997 ausdrücklich normierte Ausnahmetatbestand eingreifen, wonach die Effekti-

785 Siehe 3. Teil, F. II. 2. d) bb), S. 131.

786 Ausführlich zur Auslegung von Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 siehe 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

787 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

vität der vor Ort Kontrolle nicht gefährdet werden darf. Für die Anwendung des Effektivitätsgebotes besteht daher aufgrund der umfassenden Ausnahmetatbestände auch gar kein Bedarf.

e) Auskunftsverweigerungsrecht

Bereits im Rahmen der Analyse des Gemeinschaftsrechts wurde auf die unterschiedlichen Möglichkeiten hingewiesen, ein Schweigerecht auszugestalten.⁷⁸⁸ Zu differenzieren ist zwischen

- einem umfassenden Aussageverweigerungsrecht bezüglich sämtlicher Fragen, die einen bestimmten Vorgang betreffen,
- einem Auskunftsverweigerungsrecht bezüglich selbstbelastender Antworten jeglicher Art und
- einem Geständnisverweigerungsrecht, bei dem lediglich das Recht gewährt wird, kein Geständnis ablegen zu müssen, selbstbelastende Fragen tatsächlicher Art aber beantwortet werden müssen.

Ob einem Wirtschaftsteilnehmer in Irland ein Schweigerecht zukommt und in welchen Umfang, ist mangels gesetzlicher Normierung anhand der Grundsätze der irischen Rechtsprechung und den sog. Judges Rules zu überprüfen.

aa) Grundsätze der Rechtsprechung

Nach den Grundsätzen der Rechtsprechung besteht in Irland für denjenigen, der von einer verwaltungsrechtlichen Kontrolle betroffen ist, unstreitig kein umfassendes Aussageverweigerungsrecht bezüglich sämtlicher Fragen.⁷⁸⁹ Andererseits besteht aber auch keine Verpflichtung, alle Fragen gleich welcher Art zu beantworten. Fragen, die offensichtlich nichts mit der Sache zu tun haben, müssen daher z.B. nicht beantwortet werden.⁷⁹⁰ Welche Fragen im Einzelnen beantwortet werden müssen und welche rechtlichen Folgen durch die Beantwortung dieser Fragen entstehen können, wird in der

788 Siehe 3. Teil, II. 2. e), S. 132.

789 Das gilt sogar unabhängig davon, ob es sich um rein tatsächlenermittelnde oder quasi-richterliche Kontrollen handelt; vgl. Re Haughey [1971] IR 217 (226).

790 Re Haughey [1971] IR 217 (260).

irischen Rechtsprechung und Literatur durch das sog. *privilege against self-incrimination*⁷⁹¹ geklärt.

(1) Sinn und Zweck des *privilege against self-incrimination*

Das *privilege against self-incrimination* beruht auf mehreren Grundgedanken. An erster Stelle soll der Wille eines Beschuldigten zu schweigen respektiert werden.⁷⁹² Zudem dient es dazu, das Recht auf Privatsphäre zu achten.⁷⁹³ Wenn in der englischsprachigen Literatur von dem *privilege against self-incrimination* die Rede ist, wird daher oftmals inhaltsgleich von dem *right to silence* bzw. dem *right to privacy* geredet.⁷⁹⁴ Ein dritter Grundgedanke des *privilege against self-incrimination* beruht auf der Erkenntnis, dass nur so garantiert werden kann, dass der Beschuldigte nicht unabhängig davon, ob er schweigt oder aussagt, verurteilt werden darf: Wenn er antwortet, wird er eventuell aufgrund seiner eigenen Aussage verurteilt; wenn er nicht antwortet, wird er unter Umständen bestraft, weil er nicht aussagt.⁷⁹⁵

(2) Herleitung aus der Verfassung

Mangels einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Normierung fungierte in erster Linie das Common Law als Rechtsquelle für das *privilege against self-incrimination*.⁷⁹⁶ Inzwischen ist aber anerkannt, dass es zu den nicht

791 Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass es angebracht ist, diesen Begriff mit „Auskunftsverweigerungsrecht“ zu übersetzen, da das dem Umfang des Schweigerechts am nächsten kommt.

792 Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 181; Redmond, ICLJ 1992, 118 (119 f.). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *A.T. & T. Istel Ltd. v. Tully* [1992] 3 All ER 523.

793 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *R. v. Director of Serious Fraud Office, ex p. Smith* [1993] AC 1 (31).

794 Auf diese Übereinstimmung weist insbesondere *Heaney v. Ireland* [1994] 3 IR 593 (603) hin.

795 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *R. v. Director of Serious Fraud Office, ex p. Smith* [1993] AC 1 (32).

796 *The State (McCarthy) v. Lennon and others* [1936] IR 485 (499 f.); *The State (O'Connor) v. Larkin* [1968] IR 255; *In re McAllister* [1973] IR 238. Zur Herleitung des *privilege against self-incrimination* aus der Irish Free State Verfassung siehe *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] 3 IR 145 (173 ff.).

ausdrücklich erwähnten verfassungsrechtlich garantierten Rechten gehört.⁷⁹⁷ Umstritten ist jedoch weiterhin, in welcher Vorschrift der normative Anknüpfungspunkt zu sehen ist.

In *Heaney v. Ireland* hat der High Court vorgeschlagen, dass das privilege against self-incrimination zu den Rechten gehöre, die ein faires Verfahren i.S.v. Art. 38.1 der Verfassung ausmachen.⁷⁹⁸ In der Revision hat es der Supreme Court aber ausdrücklich offengelassen, eine Aussage zur Herleitung aus Art. 38.1 der Verfassung zu treffen.⁷⁹⁹ Stattdessen hat er darauf hingewiesen, dass das privilege against self-incrimination ein Korrelat zum verfassungsmäßig verankerten Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 40.6.1 der Verfassung) sei.⁸⁰⁰ Das Recht auf freie Meinungsäußerung impliziere notwendigerweise das privilege against self-incrimination.⁸⁰¹ Art. 38.1 der Verfassung könne erst in der zweiten Stufe – nämlich bei der Frage der Beweisverwertung – eine Rolle spielen.

Zumindest bei verwaltungsrechtlichen Kontrollen spricht gegen die erste Ansicht bereits der Wortlaut des Art. 38.1 der Verfassung, der ausdrücklich nur von Strafverfahren spricht. Ein weiteres Problem der ersten Ansicht ist, dass Art. 38.1 der Verfassung keine Einschränkungsmöglichkeiten vorsieht.⁸⁰² Wenn man den normativen Anknüpfungspunkt des privilege against self-incrimination also in Art. 38.1 der Verfassung sehen will, würde das das Problem aufwerfen, das es ein absolutes Recht wäre, das nicht durch eine einfachgesetzliche Norm wieder eingeschränkt werden könne. Art. 40.6 der Verfassung steht dagegen unter dem Vorbehalt der Beachtung der öffentlichen Ordnung und Moral. Aus diesen Gründen ist der zweiten Ansicht zu folgen. Art. 40.6 der Verfassung ist folglich der generelle

797 In der Entscheidung *The People (DPP) v. Quilligan* (No. 3) [1993] 2 IR 305 (323) wurde diese Frage noch ausdrücklich offengelassen. Ebenfalls unentschieden ist *Forde*, *Constitutional Law in Ireland*, S. 368.

798 [1994] 3 IR 593 (606).

799 *Heaney v. Ireland* [1996] 1 IR 580 (584).

800 *Heaney v. Ireland* [1996] 1 IR 580 (589). Diese Sichtweise wurde in der Entscheidung *Re National Irish Bank Ltd.* (No. 1) [1999] 3 IR 145 (179 f.) bestätigt. Ausgangspunkt dieser Ansicht war die Entscheidung *Educational Company of Ireland Ltd. v. Fitzpatrick and Others* (No. 2) [1961] IR 345.

801 *Heaney v. Ireland* [1994] 3 IR 593 (589).

802 Auf dieses Problem weist auch Kelly (*The Irish Constitution*, S. 594) hin. Überraschenderweise folgt er aber trotzdem nicht der anderen Ansicht, die das privilege against self-incrimination aus Art. 40.6 der Verfassung herleitet, sondern weist weiterhin auf das Common Law als Rechtsquelle hin.

normative Anknüpfungspunkt für das *privilege against self-incrimination*, lediglich für Strafverfahren ist Art. 38.1 der Verfassung als speziellere Norm anwendbar.

Da das *privilege against self-incrimination* aus der Verfassung herzuleiten ist, wird bei der Prüfung – ähnlich wie bei der Prüfung der Verletzung eines Freiheitsgrundrechts nach dem Grundgesetz – zwischen dem Schutzbereich und der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung unterschieden.

(3) Schutzbereich des *privilege against self-incrimination*

Das *privilege against self-incrimination* meint das Recht des Einzelnen sich zu weigern, Fragen zu beantworten oder Dokumente vorzulegen, wenn das nach der Ansicht eines Gerichts die Gefahr eines Strafverfahrens oder einer Strafe mit sich bringt.⁸⁰³ Inhaltsgleich wird oftmals auch die lateinische Bezeichnung *nemo tenetur se ipsum accusare* verwendet.⁸⁰⁴ Ein Recht, die Auskunft zu verweigern, wenn die Gefahr besteht, dass ein Fremder bestraft wird, wird grundsätzlich nicht anerkannt.⁸⁰⁵ Etwas anderes gilt bisher nur für Ehepartner.⁸⁰⁶

Diese Merkmale des *privilege against self-incrimination* zeigen, dass es weiter geht als ein bloßes Geständnisverweigerungsrecht, aber nicht so umfassend ist wie ein Aussageverweigerungsrecht. Es kommt daher dem Umfang des *privilege against self-incrimination* am nächsten, wenn man es – entsprechend der vorgenommenen Kategorisierung – mit „Auskunftsverweigerungsrecht“ übersetzt.

Inhalt und Umfang des *privilege against self-incrimination* und die Gründe, warum es in den einzelnen Situationen besteht, variieren und hängen von den Umständen ab, unter denen es ausgeübt wird.⁸⁰⁷ Die Frage der Art und Weise des Kontrolltypus, also die Frage, ob es sich um eine quasi-

803 Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (153). Aus der Literatur vgl. insbesondere Ashworth, *The Criminal Process*, S. 96 ff.; Casey, *Constitutional Law in Ireland*, S. 535 ff.; O'Connor/Cooney, *Ir Jur* 1980, 219; Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 193 f.; Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 181 ff.; Forde, *Constitutional Law in Ireland*, S. 367 ff.; Kelly, *The Irish Constitution*, S. 593 f.; McGuckian, *ICLJ* 1999, 8; Redmond, *ICLJ* 1992, 118.

804 *The State (McCarthy) v. Lennon and others* [1936] IR 485; Kelly, *The Irish Constitution*, S. 593.

805 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *R. v. Minahane* [1921] 16 Cr App Rep 38.

806 Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 181.

807 *Heaney v. Ireland* [1994] 3 IR 593 (603).

richterliche oder eine bloß tatsächenermittelnde Kontrolle handelt, spielt für die Bestimmung des Schutzbereichs des privilege against self-incrimination keine Rolle. Dieser Gesichtspunkt wird vielmehr erst bei der Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines Eingriffs in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination relevant.

(4) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Das privilege against self-incrimination ist kein absolutes Recht und kann entweder ausdrücklich oder konkludent durch Gesetz eingeschränkt werden.⁸⁰⁸ Wenn man das privilege against self-incrimination richtigerweise aus Art. 40.6.1 der Verfassung als Korrelat zum Recht auf freie Meinungsäußerung herleitet, kann man die Einschränkung damit begründen, dass letzteres „vorbehaltlich der Beachtung der öffentlichen Ordnung und Moral“ gilt.⁸⁰⁹ Wenn aber das privilege against self-incrimination ein Gegenstück zum Recht auf freie Meinungsäußerung sein soll, müssen für dieses die gleichen Einschränkungsmöglichkeiten gelten.⁸¹⁰

(a) Allgemeine Anforderungen an ein einschränkendes Gesetz

Ein einschränkendes Gesetz muss einem Verhältnismäßigkeitstest unterzogen werden. Die Anforderungen, die im Rahmen dieses Tests an das einschränkende Gesetz gestellt werden, hängen davon ab, ob es sich um einen quasi-richterlichen oder einen tatsächenermittelnden Kontrolltypus handelt. Da OLAF-Kontrollen allein der Tatsachenermittlung dienen,⁸¹¹ werden in diesem Zusammenhang nur die diesbezüglich geltenden Anforderungen dargestellt.

Ausgangspunkt bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist, dass der Zweck der einschränkenden Vorschrift von so großer Bedeutung ist, dass die

808 Heaney v. Ireland [1994] 3 IR 593 (607); Heaney v. Ireland [1996] 1 IR 580 (589); Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (162); Keane, *Company Law in the Republic of Ireland*, S. 412. Aus der englischen Rechtsprechung vgl. In re London United Investments plc. [1992] Ch 578 (598); R. v. Director of Serious Fraud Office, ex p. Smith [1993] AC 1 (40). Eine beispielhafte Liste solcher einschränkenden Gesetze findet man bei Heaney v. Ireland [1996] 1 IR 580 (587).

809 Zu den Begriffen „öffentliche Ordnung“ und „Moral“ vgl. The State (Lynch) v. Cooney [1982] IR 337; Aughey v. AG [1989] ILRM 87.

810 Heaney v. Ireland [1996] 1 IR 580 (589); Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (165).

811 Siehe 3. Teil, F. III. 2. b), S. 151.

Einschränkung eines verfassungsrechtlich garantierten Rechts gerechtfertigt ist.⁸¹² Die Art und Weise der Einschränkung

- darf nicht willkürlich oder unfair sein oder auf sachfremden Erwägungen beruhen,
- darf das Recht so wenig wie möglich einschränken und
- muss angemessen zu dem angestrebten Ziel sein.⁸¹³

Besondere Bedeutung kommt dabei dem dritten Punkt, also der Angemessenheitsprüfung zu. Diese besagt, dass das privilege against self-incrimination im Einzelfall zugunsten der Erfordernisse des Allgemeinwohls eingeschränkt werden darf, wenn die Art und Weise der Einschränkung in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten öffentlichen Zweck steht.⁸¹⁴ Die Einschränkung des privilege against self-incrimination darf aber nicht weiter gehen als es notwendig ist, damit der Staat seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen kann.⁸¹⁵

(b) SI 168/1998 als einschränkendes Gesetz

Reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 gewährt den OLAF-Kontrollen das Recht, Fragen an den Wirtschaftsteilnehmer zu stellen.⁸¹⁶ Die Vorschrift schränkt also das privilege against self-incrimination ein, auch wenn sie das nicht ausdrücklich tut.⁸¹⁷

Der reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 zugrunde liegende Zweck ist die größtmögliche Effektivität der Kontrolle. Dazu bedarf es der Möglichkeit, dem Wirtschaftsteilnehmer Fragen stellen zu dürfen. Dieser Zweck ist an sich legitim und somit grundsätzlich geeignet, ein verfassungsrechtlich

812 Heaney v. Ireland [1994] 3 IR 593 (607).

813 Heaney v. Ireland [1994] 3 IR 593 (607).

814 So lautet die vom Supreme Court angewandte Formel in *Re National Irish Bank Ltd.* (No. 1) [1999] 3 IR 145 (146 f.).

815 So lautet die vom High Court angewandte Formel in *Re National Irish Bank Ltd.* (No. 1) [1999] 3 IR 145 (158). Sie geht zurück auf die Entscheidung *Rock v. Ireland* [1997] 3 IR 484 (500).

816 Ausführlich zum Inhalt von reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 siehe 3. Teil, E. III. 2. c), S. 88.

817 Das ergibt sich auch aus einem Vergleich der Rechtsprechung zu s. 10 Companies Act 1990 (*Re National Irish Bank Ltd.* (No. 1) [1999] 3 IR 145 [162]; dazu siehe Forde, *Company Law*, S. 33), s. 107 Road Traffic Act 1961 (*The People (AG) v. Gilbert* [1973] IR 383), s. 52 Offences Against the State Act 1939 (*Heaney v. Ireland* [1996] 1 IR 580; *The People v. McGowan* [1979] IR 45).

garantiertes Recht einzuschränken. Die Regelung ist auch nicht willkürlich oder unfair und beruht auch nicht auf sachfremden Erwägungen. Entscheidend ist daher, ob sie der Angemessenheitsprüfung standhält, ob also der verfolgte Zweck mit der Art und Weise der Einschränkung des privilege against self-incrimination in einem angemessenen Verhältnis steht. Die Effektivität der Kontrolle ist von besonderer Bedeutung, um die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu schützen. Dass dieser effektive Schutz gewährleistet sein muss, liegt nicht nur im Interesse der Europäischen Gemeinschaften, sondern auch eines jeden Mitgliedstaates, die durch prozentuale Abgaben ihrer Mehrwertsteuereinnahmen und des Bruttosozialprodukts ebenfalls zur Finanzierung des Budgets beitragen. Somit liegt der Schutz der finanziellen Interessen zugleich im ureigensten Interesse eines jeden Bürgers, der darauf bedacht ist, dass der Umfang der Betrugereien und Unregelmäßigkeiten so gering wie möglich ist. Der verfolgte Zweck schützt damit nicht nur die Interessen einer bestimmten Gruppe, sondern die Interessen der Europäischen Gemeinschaften, aller Mitgliedstaaten und aller Bürger. Aufgrund dieses umfassenden Handlungsauftrages ist es gerechtfertigt, die Interessen einzelner Wirtschaftsteilnehmer dahingehend einzuschränken, dass sie auch selbstbelastende Antworten geben müssen. Zudem ist bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass die Interessen des Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der Beweisverwertung insoweit geschützt werden als es – wie der weitere Gang der Untersuchung zeigen wird – im Ermessen des Richters steht, ob die selbstbelastende Aussage von der Beweisverwertung ausgeschlossen wird.

Entsprechend den vorgenannten Kriterien der irischen Rechtsprechung ist reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 also eine Regelung, die einen Eingriff in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination rechtfertigt. Der Wirtschaftsteilnehmer ist daher nicht befugt, sich unter Berufung auf das privilege against self-incrimination zu weigern, Fragen der OLAF-Kontrollen zu beantworten.

(5) Rechtsfolgen eines gerechtfertigten Eingriffs

Wenn das einschränkende Gesetz den Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügt, bedeutet das Stellen selbstbelastender Fragen einen gerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination. Der

Betroffene ist daher verpflichtet zu antworten. Die Nichterfüllung dieser einfachgesetzlichen Verpflichtung kann sogar unter Strafe gestellt werden.⁸¹⁸

Eine andere Frage ist es, ob die gegebenen Antworten oder die daraus gezogenen Erkenntnisse (die „Früchte“) in einem anschließenden Strafverfahren gegen den Betroffenen verwendet werden dürfen. Ab diesem Zeitpunkt genießt ein Beschuldigter den Schutz des Art. 38.1 der Verfassung, wonach gegen niemanden in einem Strafverfahren anders als in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise (*in due course of law*) vorgegangen werden kann. Daraus ergibt sich das Recht des Beschuldigten, Einspruch gegen die Verwendung der Antwort oder der daraus gezogenen Erkenntnisse als Beweis zu erheben.⁸¹⁹ Die sehr restriktive Rechtsprechung zur Rechtfertigung eines Eingriffs in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination wird also dadurch relativiert, dass in einem anschließenden Strafverfahren ein Beweisverwertungsverbot droht. Keinesfalls ist es aber so, dass die potentielle Gefahr einer Selbstbelastung ausreicht, um sich in einer Voruntersuchung, die allein der Tatsachenermittlung dient, auf das privilege against self-incrimination zu berufen. Die rein untersuchende und ermittelnde Funktion der Kontrolleure ist daher strikt von dem unter Umständen folgenden Verfahren zu trennen.⁸²⁰

Das Beweisverwertungsverbot ist aber keine zwingende Rechtsfolge eines gerechtfertigten Eingriffs in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination. Ob die gegebenen Antworten oder die daraus gezogenen Erkenntnisse in einem anschließenden Strafverfahren als Beweismittel gegen den Befragten zulässig sind, steht vielmehr im Ermessen des Richters.⁸²¹

818 Vgl. z.B. s. 3 (4) Committee of Public Accounts of Dáil Éireann (Privilege and Procedure) Act 1970, auf dem die Entscheidung *Re Haughey* [1971] IR 217 beruht. Wie die weitere Untersuchung zeigen wird, ist die Nichtbeantwortung von Fragen im Rahmen von OLAF-Kontrollen gemäß reg. 5 (1) SI 168/1998 ebenfalls unter Strafe gestellt; dazu siehe 5. Teil, S. 251.

819 *Heaney v. Ireland* [1996] 1 IR 580; *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] 3 IR 145 (166); Casey, *Constitutional Law in Ireland*, S. 537.

820 *Heaney v. Ireland* [1996] 1 IR 580.

821 *The People (AG) v. Cummins* [1972] IR 312 (322); *The People (AG) v. Gilbert* [1973] IR 383 (387); *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] 3 IR 145 (166 und 182); Forde, *Company Law*, S. 33. Für die Zulässigkeit als Beweismittel ist dagegen der Court of Appeal in *The People v. McGowan* [1979] IR 45 (52 f.). Warum dieser Ansicht nicht zu folgen ist, wird in *Re National Irish Bank Ltd. (No. 1)* [1999] 3 IR 145 (183 f.) zutreffend begründet.

Nach den Grundsätzen der Rechtsprechung darf der OLAF-Kontrollleur demnach Fragen aller Art, also auch selbstbelastende Fragen stellen. Werden die selbstbelastenden Fragen nicht beantwortet, stellt das zwar einen Eingriff in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination dar, dieser ist jedoch gerechtfertigt. Es steht im Ermessen des Richters, ob er die selbstbelastenden Auskünfte des Wirtschaftsteilnehmers von der Beweisverwertung ausschließt.

(6) Kritik des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshofs für Menschenrechte hat sich mit dieser aufgezeigten Haltung der irischen Gerichte – insbesondere der Ansicht, dass eine einfachgesetzliche Norm einen Eingriff in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination rechtfertigen könne – erst kürzlich auseinandergesetzt. In den Entscheidungen *Heaney v. Ireland*⁸²² und *Quinn v. Ireland*⁸²³ vom 21.12.2000 hat er ausgeführt, dass diese Rechtsprechung gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK verstoße. Ein ausreichender Schutz werde auch nicht dadurch gewährleistet, dass es im Ermessen des Richters stehe, ob er die selbstbelastenden Auskünfte des Befragten von der Beweisverwertung ausschließe.⁸²⁴

Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen diese Rechtsprechung auf die Haltung der irischen Gerichte haben wird.⁸²⁵

bb) Judges Rules

Als weitere Rechtsquelle für eine Auskunftsverweigerungsrecht kommen die Judges Rules in Betracht.⁸²⁶

822 Application no. 34720/97, 21.12.2000, Rdnr. 59, noch nicht veröffentlicht, erhältlich unter <<http://hudoc.echr.coe.int>>.

823 Application no. 36887/97, 21.12.2000, Rdnr. 60, noch nicht veröffentlicht, erhältlich unter <<http://hudoc.echr.coe.int>>.

824 *Heaney v. Ireland*, Application no. 34720/97, 21.12.2000, Rdnr. 52 ff., noch nicht veröffentlicht, a.a.O.; *Quinn v. Ireland* Ireland, Application no. 36887/97, 21.12.2000, Rdnr. 52 ff., a.a.O.

825 Insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass im Juni 2001 ein Gesetzesvorschlag vorgelegt wurde, wonach alle irischen Rechtsvorschriften im Sinne der EMRK zu interpretieren sind; siehe 3. Teil, J. II. 2., S. 241.

826 Zu deren Herkunft, Bindungswirkung und der Pflicht des OLAF, diese einzuhalten, siehe 3. Teil, F. III. 1. c), S. 141. Der Wortlaut ist im Anhang abgedruckt; Appendix D, S. 300 ff.

(1) Die Regeln im Einzelnen

Die hier zentralen Regeln sind Nr. 2 und Nr. 4, wonach regelmäßig bei einer Befragung eine Rechtsbelehrung zu erteilen ist, und der Befragte nicht verpflichtet ist, eine Aussage zu machen. Des Weiteren klären ergänzende Regeln, was bei freiwilligen Aussagen zu beachten ist und wie eine Befragung mehrerer Wirtschaftsteilnehmer zu erfolgen hat.

(a) Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbelehrung

Gemäß der 2. Regel muss der Kontrolleur, sobald er der Meinung ist, dass der Wirtschaftsteilnehmer einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen hat, diesen auf seine Rechte hinweisen, bevor er ihm irgendwelche weiteren Fragen stellt bzw. die Befragung fortsetzt.

Die 2. Regel unterscheidet zwei Ausgangssituationen: Entweder hat der bevollmächtigte Kontrolleur bereits vor der Befragung den Verdacht, dass der Wirtschaftsteilnehmer gegen die Interessen der Europäischen Gemeinschaft verstoßen hat, oder dieser Verdacht stellt sich erst im Laufe der Befragung ein.

Im ersten Fall muss bereits zu Beginn der Befragung eine Rechtsbelehrung erfolgen. Das Ziel dieser Rechtsbelehrung ist es, dem Befragten die Bedeutung und die Tragweite der Situation zu verdeutlichen.⁸²⁷ Im zweiten Fall muss die Belehrung erfolgen, sobald der Kontrolleur der Meinung ist, dass der Wirtschaftsteilnehmer gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verstoßen hat. Eine Aussage, die getätigt wurde, bevor er einen entsprechenden Verdacht geschöpft hat, ist als Beweismittel zulässig.⁸²⁸ Eine Aussage, die getätigt wurde, nachdem er einen Verdacht geschöpft hat, aber bevor eine Rechtsbelehrung erteilt wurde, verstößt dagegen gegen die Judges Rules. Der Kontrolleur muss nachweisen, dass er noch keinen Verdacht geschöpft hatte.⁸²⁹ Die Frage, ob der Kontrolleur einen Verdacht geschöpft hat, ist allein aus seiner

827 Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 117.

828 DPP v. Byrne ICL April 1999, Nr. 52.

829 The People (AG) v. Kearns [1938] 72 ILTR 115; McCarrick v. Leavy [1964] IR 225 (237); The People v. Pringle [1981] 2 Frewen 57; Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 37.

subjektiven Sicht zu beantworten.⁸³⁰ Nicht entscheidend ist daher, ob er – aus objektiver Sicht – einen Verdacht geschöpft haben sollte.⁸³¹

In der Entscheidung *The People (DPP) v. Sean Breen*⁸³² wurde klargestellt, dass in bestimmten Situationen die Rechtsbelehrung früher erteilt werden muss, als es die 2. Regel vorsieht. Entscheidend ist der Zeitpunkt, zu dem ein Kontrolleur weiß oder ahnen sollte, dass der Befragte unter Umständen am Beginn einer selbst belastenden Aussage steht.

(b) Wortlaut der Rechtsbelehrung

Die Rechtsbelehrung hat laut der 4. Regel in den folgenden Worten zu erfolgen:

„Wünschen Sie, eine Antwort auf meinen Vorwurf gegen Sie zu geben, dass sie einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen haben? Sie sind nicht verpflichtet, eine Aussage zu machen, wenn sie dies nicht wünschen. Doch alles, was sie sagen, wird schriftlich festgehalten und kann in der Beweisführung gegen sie verwendet werden.“

Ergänzend bestimmt die 4. Regel, dass man darauf achten sollte, die Anmerkung zu vermeiden, dass seine Antwort nur in der Beweisführung gegen ihn verwendet werden kann, da das eine unschuldige Person ansonsten davon abhalten könnte, eine Aussage zu machen, die helfen könnte, ihn von dem Vorwurf freizusprechen, dass er einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen hat.

Da die Rechtsbelehrung in einer Sprache erteilt werden muss, die für den Befragten verständlich ist,⁸³³ sollte sie in Englisch erfolgen. In einigen Regionen im Westen und im Süden Irlands herrscht noch Gälisch als

830 Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 37.

831 Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 49 (Fn. 28).

832 Unreported, Court of Criminal Appeal, März 1995; zitiert bei Revenue Commissioners, *Customs & Excise Enforcement Procedures Manual*, Kapitel 2.5, S. 16 (Fn. 1).

833 DPP v. Devlin ICL November 1998, Nr. 31. Vgl. auch *The State (Buchan) v. Coyne* [1936] 70 ILTR 185.

Muttersprache vor. Daher müssen die OLAF-Kontrolleure die Rechtsbelehrung in diesen Regionen unter Umständen in Gälisch erteilen.⁸³⁴

Die Kontrolleure sollten darauf achten, dass die Belehrung verstanden wird.⁸³⁵ Notfalls muss sie wiederholt oder erklärt werden. Es kann während einer Befragung notwendig sein, wiederholt auf die Rechtsbelehrung hinzuweisen.⁸³⁶ Wenn eine weitere Befragung stattfindet (z.B. am nächsten Tag oder nach der Beendigung einer Befragung), muss der volle Wortlaut der Rechtsbelehrung erneut wiedergegeben werden.⁸³⁷

(c) Umfang des Schweigerechts

Die 4. Regel besagt, dass der Wirtschaftsteilnehmer nicht verpflichtet ist, eine Aussage zu machen. Dem Wortlaut nach scheint es sich dabei – entsprechend der vorgenommenen Kategorisierung – um ein umfassendes Aussageverweigerungsrecht bezüglich sämtlicher Fragen zu handeln. Dass dem aber nicht so ist und es sich vielmehr um ein reines Auskunftsverweigerungsrecht handelt, wird deutlich, wenn man den ersten Satz der Rechtsbelehrung berücksichtigt. Danach besteht das Recht des Wirtschaftsteilnehmers, keine Antworten zu geben, nur dann, wenn der Kontrolleur in seiner Frage den Vorwurf äußert, dass gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften verstoßen wurde. Das Schweigerecht des Wirtschaftsteilnehmers besteht also nur bezüglich selbstbelastender Antworten.

(d) Nachholung der Rechtsbelehrung

Unter engen Voraussetzungen ist das Nachholen der Rechtsbelehrung zulässig. Nach der 5. Regel wird eine Aussage, die von einem Wirtschaftsteilnehmer gemacht wird, bevor es die Zeit gab, ihn auf seine Rechte hinzuweisen, nicht zu einem unzulässigen Beweismittel, nur weil keine Rechtsbelehrung erteilt wurde. In einem solchen Fall ist sie aber so

834 Auf Gälisch lautet die Rechtsbelehrung: „Ní gá duit aon ní a rá mura mian leat é, ach rud ar bith a deireann tú tógfar síos i scríbhinn é agus is féidir é a úsáid i bhfianaise.“ Zum Gebrauch der gälischen Sprache als Amtssprache siehe Shuibhne, ILT 2001, 174 ff.

835 Vgl. für die Zollbeamten Revenue Commissioners, Customs & Excise Enforcement Procedures Manual, Kapitel 2.6, S. 20.

836 Vgl. für die Zollbeamten Revenue Commissioners, Customs & Excise Enforcement Procedures Manual, Kapitel 2.6, S. 20.

837 Vgl. für die Zollbeamten Revenue Commissioners, Customs & Excise Enforcement Procedures Manual, Kapitel 2.6, S. 20.

früh wie möglich nachzuholen. Es ist also gestattet, ausnahmsweise eine Aussage als Beweismittel zuzulassen, sofern eine Rechtsbelehrung allein aus Zeitgründen nicht erfolgte. In diesem Fall muss sie jedoch so früh wie möglich, d.h. unverzüglich erfolgen.⁸³⁸

(e) Grundsatz der Schriftlichkeit

Nach der 8. Regel muss jede Aussage, soweit möglich, schriftlich niedergelegt werden und von dem Wirtschaftsteilnehmer unterschrieben werden, nachdem sie ihm vorgelesen wurde und er aufgefordert wurde, die Veränderungen vorzunehmen, die er wünscht.

Durch diese Regel werden zwei Ziele verfolgt: Erstens soll durch frühestmögliche Niederschrift der genaue Wortlaut der Aussage dokumentiert werden, zweitens soll dem Befragten zu einem Zeitpunkt, zu dem seine Erinnerung an seine Aussage besonders gut ist, die Möglichkeit gegeben werden, den Wortlaut der Niederschrift zu überprüfen.⁸³⁹ In der Vergangenheit gab es immer wieder Fälle, bei denen versucht wurde, eine Aussage als Beweismittel für unzulässig zu erklären, weil sie nicht schriftlich niedergelegt wurde. In der Rechtssache *The People v. Farrell* hatte z.B. der Richter sein Ermessen dahingehend ausgeübt, dass er eine Aussage, die lediglich mündlich abgegeben wurde, als Beweismittel zuließ, obwohl es sich um einen Verstoß gegen die 8. Regel handelte. Der Court of Criminal Appeal lehnte es ab, in den Ermessensspielraum des Richters einzugreifen, und erklärte die Aussage für zulässig als Beweismittel.⁸⁴⁰

Zur Einhaltung der 8. Regel hat das irische Finanzamt (Office of the Revenue Commissioners) seinen Zollbeamten einige weitere Hinweise gegeben.⁸⁴¹ Diese Hinweise haben keine rechtlich verbindliche Wirkung und beruhen auch nicht auf der Rechtsprechung der irischen Gerichte. Trotzdem ist es sinnvoll, dass auch die OLAF-Kontrolleure diese Hinweise beachten, um ein faires Verfahren zu gewährleisten:

838 Zum Begriff der Unverzüglichkeit vgl. *The People (DPP) v. COLL ICL* Juli 1998, Nr. 43.

839 *The People v. Pringle* [1981] 2 Frewen 57; Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 38; Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 120.

840 [1978] IR 13. Vgl. auch *The People v. Pringle* [1981] 2 Frewen 57; *The People v. Kelly*, unreported, Supreme Court, 29.10.1982.

841 Revenue Commissioners, *Customs & Excise Enforcement Procedures Manual*, Kapitel 2.7, S. 21; vgl. auch Revenue Commissioners, *Code of Practice for Revenue Auditors*, Appendix 4.

- Die Kontrolleure sollten vorgefertigte Formulare vermeiden, wenn Aussagen schriftlich niedergelegt werden;
- zu Beginn sollten die Namen des Wirtschaftsteilnehmers, das Geburtsdatum, die Adresse und der Name des Kontrolleurs festgehalten werden;
- die Niederschrift sollte Wort für Wort erfolgen und ohne Lücken oder Absätze;
- die Aussage sollte unmittelbar nach dem letzten Wort unterschrieben werden;
- sie sollte in den eigenen Worten des Befragten getätigt werden und der Kontrolleur sollte nicht die Verwendung bestimmter Worte vorschlagen;
- grundsätzlich sollte der Befragte selbst die Aussage schriftlich niederlegen; ausnahmsweise kann aber auch eine Schreibmaschine oder ein Textverarbeitungsprogramm verwendet werden;
- wenn der Befragte wünscht, dass der Kontrolleur die Niederschrift tätigt, sollte das notiert werden;
- wenn sich der Befragte weigert, die Aussage zu lesen oder zu unterschreiben, sollte das schriftlich festgehalten werden, bevor der Kontrolleur selbst unterschreibt; unabhängig davon, ob der Wirtschaftsteilnehmer unterschreibt, sollte der Kontrolleur als Zeuge unterschreiben;⁸⁴²
- jede nachträgliche Änderung des Textes sollte durch die Initialen des Befragten bestätigt werden.

(f) Freiwillige Aussagen des Wirtschaftsteilnehmers

Wenn ein Wirtschaftsteilnehmer wünscht, freiwillig eine Aussage zu machen, muss gemäß der 3. Regel ebenfalls die übliche Rechtsbelehrung erteilt werden. Dabei ist es wünschenswert, dass die beiden Worte „gegen

⁸⁴² Der Kontrolleur muss in diesem Fall damit rechnen, dass er eine mündliche Aussage darüber, was ihm der Wirtschaftsteilnehmer gesagt hat, vor Gericht machen muss. Das Dokument, das die Antworten des Wirtschaftsteilnehmers enthält, kann in diesem Fall nur dann als Beweismittel verwendet werden, wenn durch die mündliche Aussage unzweifelhaft klargestellt wird, dass es sich um eine unverfälschte Wiedergabe handelt; vgl. Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 38 f.

Sie“ einer solchen Rechtsbelehrung weggelassen werden, und dass die Rechtsbelehrung mit den Worten „kann in der Beweisführung verwendet werden“ endet.

Die 3. Regel betrifft also den Fall, dass – im Gegensatz zur 2. Regel, bei der der Kontrolleur eine Frage gestellt hat – der Wirtschaftsteilnehmer von sich aus eine Aussage machen will. Da der Kontrolleur bei einer solchen freiwilligen Aussage noch nicht wissen kann, wozu sich der Wirtschaftsteilnehmer äußern will, sollte er die Worte „gegen Sie“ weglassen. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine Soll-, nicht jedoch um eine Muss-Regel. Wenn es also der Kontrolleur bei dem üblichen Wortlaut der Rechtsbelehrung belässt, führt das nicht zu einem zwingenden Verstoß gegen die Judges Rules.

Die 6. Regel weist ergänzend darauf hin, dass in einem Fall der freiwilligen Aussage von dem Kontrolleur keine Fragen zu dieser Aussage gestellt werden dürfen, außer, um Mehrdeutigkeiten aus den Weg zu räumen. Wenn der Wirtschaftsteilnehmer z.B. eine Uhrzeit genannt hat, ohne zu sagen, ob es morgens oder abends war, oder einen Wochentag und ein Datum eines Monats angeführt hat, das nicht übereinstimmt, oder nicht geklärt hat, auf welche Einzelperson oder welchen Ort er in einem Teil seiner Aussage Bezug nehmen wollte, kann er umfassend befragt werden, um diesen Punkt zu klären.

(g) Befragung von mehreren Wirtschaftsteilnehmern

Den Sonderfall, dass zwei oder mehr Wirtschaftsteilnehmer zu dem gleichen Sachverhalt befragt werden, betrifft die 7. Regel. In diesem Fall darf der Kontrolleur die Aussagen des einen Wirtschaftsteilnehmers nicht dem anderen vorlesen. Jedoch muss ihm von dem Kontrolleur eine Kopie von der Aussage gegeben werden. Zudem darf der Kontrolleur nichts sagen oder tun, was zu einer Antwort auffordert. Wenn der Wirtschaftsteilnehmer verlangt, eine Aussage zu machen, um darauf zu antworten, muss die übliche Rechtsbelehrung erteilt werden.

Bevor diese Regel in England aufgestellt wurde, hat man die gesamte Aussage der anderen Person dem Verdächtigen vorgelesen.⁸⁴³ Ein Verstoß gegen die 7. Regel liegt nicht vor, wenn der Kontrolleur einen Analphabeten lediglich darauf hinweist, dass es eine belastende Aussage einer anderen

843 Brownlie, CLR 1960, 298 (318 f.); Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 133.

Person gibt.⁸⁴⁴ Die erforderliche Rechtsbelehrung hat den gleichen Wortlaut wie die nach der 4. Regel.⁸⁴⁵

(2) Rechtsfolge bei Verstoß gegen die Judges Rules

Ein Verstoß führt nicht automatisch zu einem Beweisverwertungsverbot. Es steht vielmehr im Ermessen des Richters, eine entsprechende Aussage als Beweismittel für unzulässig zu erklären.⁸⁴⁶

Ein Verstoß gegen die Judges Rules hat keine Auswirkungen auf die folgenden Aussagen. Wenn also z.B. Aussagen ohne die erforderliche Rechtsbelehrung getätigt werden, dann sind diese Aussagen zwar als Beweismittel unzulässig, nicht jedoch die folgenden Aussagen, wenn in der Zwischenzeit eine Rechtsbelehrung erfolgte.⁸⁴⁷

(3) Vergleich der Judges Rules mit den Grundsätzen der Rechtsprechung

Die Untersuchung der Grundsätze der Rechtsprechung hatte ergeben, dass dem Wirtschaftsteilnehmer kein Auskunftsverweigerungsrecht zusteht, da reg. 4 (1) (b) SI 168/1998 den Eingriff in den Schutzbereich des privilege against self-incrimination rechtfertigt. Es wird jedoch in das Ermessen des Richters gestellt, ob er die selbstbelastenden Auskünfte des Wirtschaftsteilnehmers von der Beweisverwertung ausschließt.

Nichts anderes ergibt im Ergebnis die Analyse der Judges Rules: Danach besteht zwar ein Auskunftsverweigerungsrecht für den Wirtschaftsteilnehmer, wird der Wirtschaftsteilnehmer trotz dieses Auskunftsverweigerungsrecht aber dazu angehalten, eine selbstbelastende Antwort zu geben, führt dieser Verstoß gegen die Judges Rules nicht dazu, dass die Kontrolle rechtswidrig ist; es steht vielmehr – ebenso wie nach den Grundsätzen der Rechtsprechung – im Ermessen des Richters, ob er die Antwort des Wirtschaftsteilnehmers als Beweismittel verwendet.

Die Judges Rules gehen jedoch insofern über die Grundsätze der Rechtsprechung hinaus, als sie das OLAF verpflichten, den Wirtschaftsteilnehmer mittels einer Rechtsbelehrung auf das Auskunftsverweigerungsrecht

844 The People (DPP) v. Burke and O'Leary [1986] 3 Frewen 92.

845 The People (DPP) v. Brady, unreported, Court of Criminal Appeal, Juli 1980.

846 Ausführlich zu den Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen die Judges Rules siehe 3. Teil, F. III. 3. e) bb) (2), S. 194 ff.

847 The People (DPP) v. Buckley [1990] 1 IR 14.

und die Rechtsfolgen hinzuweisen. Zudem werden – wie die vorgenommene Untersuchung gezeigt hat – genaue Anweisungen gegeben, wie man bei der Befragung eines Wirtschaftsteilnehmers vorzugehen hat. Das OLAF muss sich daher an die detaillierteren Regeln der Judges Rules halten.

cc) Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht

Vergleicht man das Auskunftsverweigerungsrecht, wie es aufgrund der Judges Rules ausgestaltet ist, mit der europäischen Rechtslage, so ergibt sich folgendes Bild:

- Das Gemeinschaftsrecht gewährt kein Auskunftsverweigerungsrecht, sondern lediglich ein Geständnisverweigerungsrecht.⁸⁴⁸ Wird gegen dieses Geständnisverweigerungsrecht verstoßen, so führt das zu einem zwangsläufigen Beweisverwertungsverbot.
- Nach den Judges Rules besteht zwar ein Auskunftsverweigerungsrecht und kein bloßes Geständnisverweigerungsrecht. Es steht jedoch lediglich im Ermessen des Richters, ob ein Verstoß gegen dieses Auskunftsverweigerungsrecht zu einem Beweisverwertungsverbot führt.

Da gemäß Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 das Gemeinschaftsrecht den Mindeststandard bildet, der durch nationales Verfahrensrecht ergänzt wird, sofern dieses einen weitergehenden Schutz gewährt,⁸⁴⁹ gilt für die Frage des Schweigerechts folgendes:

- Wird ein Wirtschaftsteilnehmer mit einer Frage konfrontiert, die ihm ein Geständnis abverlangt, hat er das Recht zu schweigen. Halten ihn die OLAF-Kontrolleure trotz dieses Schweigerechts dazu an, die Frage zu beantworten, so ist die Antwort zwingend von der Beweisverwertung ausgeschlossen.
- Wird dagegen eine Frage gestellt, die zwar kein Geständnis abverlangt, deren Beantwortung den Wirtschaftsteilnehmer jedoch in anderer Weise belastet, hat er ebenfalls das Recht zu schweigen. Missachten die OLAF-Kontrolleure dieses Schweigerecht, steht es

848 So zumindest die auf der Rechtsprechung des EuGH zum Kartellverfahren beruhende überwiegende Ansicht in der Literatur; zur Begründung, warum es zumindest bei natürlichen Personen angebracht ist, von einem Auskunftsverweigerungsrecht auszugehen, siehe ausführlich 3. Teil, F. II. 2. e) bb), S. 134 ff.

849 Zur Auslegung des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 siehe 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

im Ermessen des Richters, ob er die Antwort von der Beweisverwertung ausschließt.

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass für eine Einschränkung dieses teilweise strengeren irischen Standards aufgrund des Effektivitätsgebotes kein Raum ist.⁸⁵⁰ Die Gefahr, dass durch die irische Rechtslage die Durchführung der Kontrolle praktisch unmöglich wird, besteht schon deshalb nicht, weil der strengere Maßstab erst bei der Frage der Beweisverwertung, nicht aber bereits bei der Frage der Effektivität der Durchführung der Kontrolle eine Rolle spielt.

f) Recht auf anwaltliche Vertretung

Mangels gesetzlicher Normierung muss bezüglich der Frage, ob der Wirtschaftsteilnehmer ein Recht auf anwaltliche Vertretung (*legal representation*) während der Durchführung der Kontrolle hat, auf die Grundsätze der irischen Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

aa) Die Grundsätze der Rechtsprechung

Die irische Rechtsprechung hat hinsichtlich des Rechts auf anwaltliche Vertretung insbesondere zu Inhalt und Umfang, zur Möglichkeit des Verzichts und zur Rechtsfolge bei einem Verstoß Stellung bezogen.

(1) Inhalt und Umfang

Die Haltung der irischen Rechtsprechung zu der Frage, ob ein Recht auf anwaltliche Vertretung besteht, wenn man von einer Maßnahme oder Entscheidung der Verwaltung betroffen ist, ist uneinheitlich.⁸⁵¹ In *McGrath and O'Ruairc v. Trustees of Maynooth College*⁸⁵² entschied sich der Supreme Court für ein solches Vertretungsrecht. In *The State (Smullen) v. Duffy*⁸⁵³ wurde dagegen ein entsprechendes Recht abgelehnt. Welcher dieser beiden Ansichten zu folgen ist, hängt letztlich von den Umständen im

850 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

851 Einen guten Überblick gibt Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 560 ff.; vgl. auch Casey, *Constitutional Law in Ireland*, S. 527 ff.; Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 192; Kelly, *The Irish Constitution*, S. 594 ff. und 609 f.; Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 203 ff.

852 [1979] ILRM 166. Vgl. auch *Clancy v. IRF.U.* [1995] ILRM 193 (200).

853 [1980] ILRM 46. Vgl. auch *The State (Gallagher) v. Governor of Portlaoise Prison*, unreported, High Court, 18.05.1977; *Corcoran v. Minister for Social Welfare* [1991] 2 IR 175 (183).

Einzelfall ab.⁸⁵⁴ Ein wichtiges Indiz ist dabei die Bedeutung der Konsequenzen für den Betroffenen.⁸⁵⁵ Ein weiterer Gesichtspunkt ist oftmals, ob das Recht besteht, Zeugen ins Kreuzverhör zu nehmen, da die wirksame Wahrnehmung dieses Rechts in der Regel die Vertretung durch einen Anwalt erfordert.⁸⁵⁶ Eine besondere Nähe besteht zudem zu dem Anhörungsrecht, da es unter Umständen die Darstellung der eigenen Sichtweise verlangt, anwaltlichen Rat einholen zu können.⁸⁵⁷ Kein ausschlaggebendes Kriterium ist dagegen die Einordnung der Kontrolle als quasi-richterlich oder rein tatsächenermittelnd.⁸⁵⁸ Wenn die Bewertung der vorgenannten Indizien ergibt, dass ein Recht auf anwaltliche Vertretung besteht, dann umfasst das auch das Recht, unverzüglich informiert zu werden, ob der Anwalt angekommen ist, und ihn unmittelbar sprechen zu können.⁸⁵⁹

Unter Berücksichtigung dieser Merkmale spricht für das Bestehen eines entsprechenden Rechts bei der Durchführung von OLAF-Kontrollen die Tatsache, dass das OLAF u.a. Beweise für ein späteres Gerichtsverfahren sammeln kann. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Gang der Untersuchung gezeigt hat, dass dem Betroffenen ein Anhörungsrecht zusteht.⁸⁶⁰ Von diesem kann unter Umständen nur dann sinnvoll Gebrauch gemacht werden, wenn zugleich das Recht auf anwaltliche Vertretung gewährt wird. Für das Bestehen des Rechts spricht außerdem, dass die Hinzuziehung eines Anwalts in aller Regel keine wesentlichen Beeinträchtigungen für die

854 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Enderby Town F.C. v. Football Association* [1971] Ch 591.

855 Vgl. *Morgan/Hogan, Administrative Law*, S. 561 f., die weitere Gesichtspunkte aufzählen.

856 Auf die enge Verbindung zwischen diesen beiden Verteidigungsrechten weist insbesondere Hogan (in: *Hadfield, Judicial Review*, S. 316 [334 f.]) hin; vgl. auch *Re Haughey* [1971] IR 217 (263). Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass dem Wirtschaftsteilnehmer bei OLAF-Kontrollen kein Recht auf Kreuzverhör zusteht; siehe 3. Teil, F. III. 3. h), S. 199.

857 Vgl. *Re Haughey* [1971] IR 217 (263).

858 In *Re Haughey* [1971] IR 217 (263) wurde ein Recht auf anwaltliche Vertretung bejaht, in *Corcoran v. Minister for Social Welfare* [1991] 2 IR 175 (183) wurde es dagegen abgelehnt, obwohl es in beiden Entscheidungen um quasi-richterliche Maßnahmen (Tribunale) ging.

859 *The People (DPP) v. Healy* [1990] 2 IR 73; *Doolan, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 192.

860 Siehe 3. Teil, F. III. 3. c), S. 170.

Durchführung der Kontrolle nach sich zieht. Es kann lediglich sein, dass die Kontrolle unterbrochen werden muss, bis der Anwalt eingetroffen ist.

Folglich ist dem Wirtschaftsteilnehmer während der Durchführung einer OLAF-Kontrolle das Recht zu gewähren, seinen Anwalt hinzuziehen. Da in Irland ebenso wie in England der Anwaltsberuf zweigeteilt ist, wird es sich in der Regel um einen solicitor handeln.⁸⁶¹

(2) Verzicht und Rechtsfolgen bei Verstoß

Der Wirtschaftsteilnehmer kann wirksam auf sein Recht auf anwaltliche Vertretung verzichten.⁸⁶² Voraussetzung ist jedoch, dass er aus freien Stücken und ohne entsprechende Beeinflussung durch die Kontrolleure auf dieses Recht verzichtet. Die Kontrolleure sollten sich vergewissern, dass sich der Wirtschaftsteilnehmer über die Konsequenzen seines Verzichts bewusst ist.⁸⁶³

Wird gegen das Recht auf anwaltliche Vertretung verstoßen, kann das dazu führen, dass die gemachten Aussagen des Wirtschaftsteilnehmers für die Beweisverwertung in einem späteren gerichtlichen Verfahren nicht mehr verwendet werden dürfen.⁸⁶⁴ Voraussetzung dafür ist, dass es sich um einen absichtlichen und bewussten Verstoß gegen die Verfassung handelt.⁸⁶⁵ Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn das Fehlen eher einen unbeachtlichen Fehler darstellt.⁸⁶⁶ Selbst wenn kein absichtlicher und bewusster Verstoß gegen die verfassungsrechtlich garantierten Rechte vorliegt, darf das nicht zwangsläufig dazu führen, dass die gewonnenen Beweise verwendet werden dürfen. Die Richter müssen in einem weiteren Schritt prüfen, ob es noch andere Gründe gibt, die zu einem Beweisverwertungsverbot führen. Dabei sollte insbesondere berücksichtigt werden, ob dem öffentlichen Interesse am

861 Nur der solicitor hat meist den direkten Kontakt zu dem Mandanten. Barrister dagegen treten vor Gericht auf und präsentieren die von solicitors vorbereiteten Fälle.

862 Dazu vgl. Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 215.

863 Das empfiehlt sich zumindest in Anbetracht der Entscheidung *The State (Healy) v. Donoghue* [1976] IR 325 (361); dazu auch Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 215.

864 *The People (DPP) v. Madden* [1977] IR 336; Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 192.

865 *The People (DPP) v. Healy* [1990] 2 IR 73.

866 *DPP v. Lawless* [1985] 3 Frewen 30.

besten gedient ist, wenn der Beweis zugelassen bzw. nicht zugelassen wird.⁸⁶⁷

bb) Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht

Die Analyse des Gemeinschaftsrecht hatte ergeben, dass das Recht auf anwaltliche Vertretung bereits während der Durchführung der Kontrolle zu gewähren ist.⁸⁶⁸ Da die irische Rechtsprechung zu dem gleichen Ergebnis kommt, ergeben sich aufgrund der in Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 enthaltenen Öffnungsklausel bezüglich des Rechts auf anwaltliche Vertretung für die OLAF-Kontrolleure keine Konsequenzen.

g) Vertraulichkeit der Rechtsberatung

Einen besonderen Schutz genießt nach der irischen Rechtsprechung die Korrespondenz des Wirtschaftsteilnehmers mit seinem Anwalt (*legal privilege*).⁸⁶⁹ Daher sind die Ansprüche auf Beantwortung von Fragen gemäß reg. 4 (1) (b) 1. Alt. SI 168/1998⁸⁷⁰ und auf Vorlage von Unterlagen gemäß reg. 4 (1) (b) 2. Alt. SI 168/1998⁸⁷¹ einzuschränken, wenn sie zur Offenbarung der Korrespondenz mit dem Anwalt führen würden.

Da auch nach der Rechtsprechung des EuGH der gesamte Schriftverkehr des Wirtschaftsteilnehmers mit seinem Anwalt von der Vorlagepflicht ausgenommen ist, sofern es um die Wahrung des Rechts auf Verteidigung geht,⁸⁷² ist der durch die irische Rechtsprechung gewährte Schutz mit dem des Gemeinschaftsrechts identisch.

h) Recht auf Kreuzverhör

Unter Umständen könnte der Wirtschaftsteilnehmer ein Interesse daran haben, andere Personen ins Kreuzverhör zu nehmen (*cross-examine*).⁸⁷³ In Betracht kommen insbesondere Zeugen und Sachverständige, aus deren Informationen das OLAF seinen Verdacht herleitet, dass der Wirtschaftsteil-

867 The People v. O'Brien [1965] IR 142 (160).

868 Siehe 3. Teil, F. II. 2. f), S. 137.

869 Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (146).

870 Dazu siehe 3. Teil, E. III. 2. c), S. 88.

871 Dazu siehe 3. Teil, E. III. 2. d), S. 88.

872 Siehe 3. Teil, F. II. 2. g), S. 138.

873 Aus der Literatur vgl. insbesondere Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 526 f.; Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (334 ff.); Stout, Administrative Law in Ireland, S. 180 ff.

nehmer gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften verstoßen hat. Das Recht, Zeugen oder Sachverständige ins Kreuzverhör zu nehmen, ist typisch für den Strafprozess im anglo-amerikanischen Rechtsraum.⁸⁷⁴ Aber auch für bestimmte verwaltungsrechtliche Maßnahmen ist dieses Verteidigungsrecht anerkannt. Voraussetzung ist, dass es sich zumindest um quasi-richterliche Handlungen der Verwaltung handelt.⁸⁷⁵ Bei rein tatsächnenermittelnden Kontrollen besteht dagegen kein Recht darauf, Zeugen oder Sachverständige ins Kreuzverhör zu nehmen.⁸⁷⁶ Nach der vorgenommenen Charakterisierung der Kontrollmaßnahmen durch das OLAF als rein tatsächnenermittelnd⁸⁷⁷ besteht somit nach dem irischen Recht kein Recht des Wirtschaftsteilnehmers, Zeugen oder Sachverständige ins Kreuzverhör zu nehmen.

i) Verbot der Parteilichkeit

Das Verbot der Parteilichkeit (*rule against bias*) gilt vorwiegend für die Entscheidungsträger im Rahmen von Prozessen.⁸⁷⁸ Gleichen Inhalts ist die oftmals verwendete Formel, dass niemand Richter in seiner eigenen Sache sein darf (*nemo iudex in causa sua*). Eine Person ist danach nicht berechtigt, eine Entscheidung zu fällen, wenn sie

- ein finanzielles oder sonstiges materielles Interesse an dem zu entscheidenden Sachverhalt hat,
- in einem persönlichen Näheverhältnis zu einem der Betroffenen steht oder
- eine bestimmte Einstellung zu dem zu entscheidenden Sachverhalt hat.⁸⁷⁹

874 Das deutsche Strafprozessrecht sieht in § 239 StPO eine entsprechende Regelung vor, von der jedoch in der Praxis so gut wie kein Gebrauch gemacht wird.

875 Re Haughey [1971] IR 217 (263); Flanagan v. University College, Dublin [1988] IR 724 (731); Gallagher v. Revenue Commissioners (No. 2) [1995] 1 ILRM 241.

876 Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (168). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. Re Pergamon Press Ltd. [1970] 3 All ER 535 (539 und 544).

877 Siehe 3. Teil, F. III. 2. b), S. 151.

878 Aus der Literatur vgl. insbesondere Brophy, Customs Journal 1995, 71 (73); Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 428 ff.; Hogan, in: Hadfield, Judicial Review, S. 316 (332 ff.); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 511 ff.; Jackson, Natural Justice, S. 26 ff.; Kelly, The Irish Constitution, S. 353 ff. und 592 f.

879 In Anlehnung an die von Morgan/Hogan (Administrative Law, S. 511 ff.) vorgenommene Charakterisierung.

Das Verbot der Parteilichkeit gilt nicht nur für Gerichtsverfahren, sondern auch für die öffentliche Verwaltung.⁸⁸⁰ Voraussetzung ist, dass der Träger der öffentlichen Verwaltung eine Entscheidung im klassischen Sinne zu treffen hat, also nach einem Abwägungsprozess eine bestimmte Schlussfolgerung zieht. Aus diesem Grund findet das Verbot der Parteilichkeit nur bei quasi-richterlichen Maßnahmen Anwendung,⁸⁸¹ nicht aber bei rein tatsächenermittelnden Maßnahmen.⁸⁸² Da OLAF-Kontrollen als rein tatsächenermittelnd zu charakterisieren sind,⁸⁸³ gilt vorliegend das Verbot der Parteilichkeit nicht. Es ist also nach der irischen Rechtsordnung unerheblich, ob die Kontrolleure die oben aufgezählten Kriterien erfüllen oder nicht.⁸⁸⁴

Damit bleibt die irische Rechtsordnung hinter den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts zurück, das auch für Verwaltungsverfahren das Gebot der Unparteilichkeit postuliert.⁸⁸⁵ Da das Gemeinschaftsrecht den unabänderlichen Mindeststandard bildet,⁸⁸⁶ sind die OLAF-Kontrolleure entsprechend der Rechtsprechung des EuGH gehalten, den Sachverhalt unparteiisch zu erforschen und gegebenenfalls auch zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer zu ermitteln.

j) Unzulässige Befragungsmethoden

Wenn ein OLAF-Kontrolleur einem Wirtschaftsteilnehmer Fragen stellt, muss er berücksichtigen, dass bestimmte Befragungsmethoden in Irland untersagt sind. Dazu gehört, dass die Antworten freiwillig gegeben werden müssen und kein Zwang ausgeübt werden darf.

aa) Freiwilligkeit

Das Erfordernis der Freiwilligkeit ist nicht erfüllt, wenn die Aussage aus Angst vor einem Nachteil oder aus Hoffnung auf einen Vorteil getätigt

880 Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 511.

881 O'Neill v. Beaumont Hospital Board [1990] ILRM 419 (438).

882 Chestvale Properties Ltd. v. Glackin [1993] 3 IR 35 (47 ff.); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 529.

883 Siehe 3. Teil, F. III. 2. b), S. 151.

884 Der weitere Gang der Untersuchung wird zeigen, dass etwas anderes nur im Zollsektor gilt; siehe 3. Teil, F. III. 4. c) dd), S. 209.

885 Siehe 3. Teil, F. II. 2. i), S. 140.

886 Siehe 3. Teil, F. I. 2. a), S. 102.

wurde.⁸⁸⁷ Ob das der Fall ist, ist stets eine Frage des Einzelfalls, zu deren Beantwortung der Richter alle Umstände der Befragung miteinbeziehen muss.⁸⁸⁸

Ein wichtiges Indiz ist, ob die Aussage infolge einer Drohung oder Beeinflussung erfolgte.⁸⁸⁹ Eine unzulässige Drohung oder Beeinflussung liegt insbesondere vor, wenn

- die von der befragenden Person verwendeten Worte aus objektiver Sicht als Drohung oder Versprechen verstanden werden können,
- der Befragte sie aus seiner subjektiven Sicht so auch verstanden hat und
- seine Aussage in der Tat ein kausales Resultat der Drohung oder Beeinflussung war.⁸⁹⁰

Bei den drei Prüfungspunkten handelt es sich nicht um einen rein objektiven Test. Entscheidend ist vielmehr, dass die verwendeten Worte nicht nur an sich einen drohenden oder beeinflussenden Charakter haben, sondern dass sie in der Tat den Befragten bedroht oder beeinflusst haben.⁸⁹¹

Die Drohung oder Beeinflussung muss von einer bevollmächtigten Person ausgehen.⁸⁹² Das ist jeder, der Vollmacht über den Betroffenen oder das Verfahren hat.⁸⁹³ Bei vor Ort Kontrollen durch das OLAF sind das

887 The People (AG) v. McCabe [1927] IR 129 (134); The People (AG) v. Murphy [1947] IR 236; The People (AG) v. Galvin [1964] IR 325 (330); Re National Irish Bank Ltd. (No. 1) [1999] 3 IR 145 (189); Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, Innocent till proven guilty?, S. 34 ff.; Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 126 ff.; Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 121 ff.

888 The People (DPP) v. Lynch [1982] IR 64.

889 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Smith [1959] 2 QB 35; Sparks v. R. [1964] AC 964; R. v. Northram 52 Cr App Rep 97. Vgl. allgemein Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 126 ff.; Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 127.

890 The People (DPP) v. McCann [1998] ICLJ 226 (228); Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 129.

891 The People (DPP) v. McCann [1998] ICLJ 226 (228); Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 129. Vgl. aus der englischen Rechtsprechung DPP v. Ping Lin [1976] AC 574. Eine rein objektive Prüfung wurde dagegen noch in Attorney General v. Cleary 72 ILTR 84 (86) vorgenommen. Zur Neuorientierung der Rechtsprechung siehe auch Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 128.

892 Vgl. dazu insbesondere Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 129.

893 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. R. v. Todd 13 Man LR 364 (376).

insbesondere die Kontrolleure des OLAF und der nationalen Behörden. Drohungen oder Beeinflussungen können aber auch von anderen OLAF-Mitarbeitern ausgehen, die nicht unmittelbar an der Kontrolle beteiligt sind, oder von den nationalen Sachverständigen, die gemäß Art. 6 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 hinzugezogen werden können.

Bereits Drohungen und Beeinflussungen von geringer Intensität können ausreichen.⁸⁹⁴ Unzulässig wäre z.B. die Ankündigung, dass ein Bekannter des Befragten nicht bestraft wird, wenn ein Geständnis abgelegt wird.⁸⁹⁵ Nicht ausreichend ist es dagegen, wenn der Hinweis gegeben wird, dass für die Nichtbeantwortung der Frage eine Strafbarkeit besteht.⁸⁹⁶ Ein OLAF-Kontrolleur kann also anmerken, dass die Nichterfüllung der Antwortpflicht gemäß reg. 5 SI 168/1998 zu einer Strafe i.H.v. IRL 1.500 (ca. € 1905) oder einer Haftstrafe für eine Dauer nicht über 12 Monate führen kann.⁸⁹⁷

Nur ausnahmsweise sind Drohungen oder Beeinflussungen zulässig, wenn die Auswirkungen der Drohung oder Beeinflussung durch ein nachfolgendes Ereignis wieder aufgehoben wurden (fehlende Kausalität).⁸⁹⁸ Das ist z.B. dann der Fall, wenn der Befragte in der Zwischenzeit Rat von seinem Rechtsbeistand eingeholt hat.⁸⁹⁹ Ein überlanger Zeitraum zwischen der Drohung oder Beeinflussung und der gemachten Aussage kann ebenfalls zur Zulässigkeit führen.⁹⁰⁰

bb) Zwang

Weitere Voraussetzung ist, dass die Befragung nicht in einer zwanghaften Art und Weise erfolgt.⁹⁰¹ Verboten sind daher Methoden, die die Gefahr mit

894 *The People v. Moriarty* (No. 2) [1947] Ir Jur Rep 30 (32). Ein Gegenbeispiel ist *Attorney General v. Cleary* 72 ILTR 84 (86).

895 *The People v. Pringle* [1981] 2 Frewen 57; Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 128.

896 *The State (McCarthy) v. Lennon* [1936] IR 485; *The People v. Madden* [1977] IR 336; *The People v. McGowan* [1979] IR 45. Ein Gegenbeispiel aus der englischen Rechtsprechung ist *Comrs. of Customs and Excise v. Harz* [1967] 1 All ER 177 (180).

897 Zu den Einzelheiten von reg. 5 SI 168/1998 siehe 5. Teil, B., S. 252.

898 Vgl. Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 127; Ryan/Magee, *The Irish Criminal Process*, S. 130.

899 *The People v. Pringle* [1981] 2 Frewen 57.

900 *The People v. Galvin* [1964] IR 325.

901 *The People v. Madden* [1977] IR 336; *The People v. McGowan* [1979] IR 45; *The People (DPP) v. McNally* [1981] 2 Frewen 43; *The People v. Lynch* [1982] IR 64.

sich bringen, dass die Aussage nicht dem freien Willen entspricht.⁹⁰² Eine solche unzulässige Befragung ist dann gegeben, wenn physischer oder psychischer Zwang ausgeübt wird, Betäubungsmittel oder Hypnose verwendet werden oder eine überlange und exzessive Befragung stattfindet.⁹⁰³ Die Befragung darf also nicht aufgrund der Art und Weise, der Dauer oder anderen Umständen Hoffnungen oder Ängste hervorrufen oder so den Willen des Befragten beeinflussen, dass er spricht, obwohl er ansonsten geschwiegen hätte.⁹⁰⁴ Wann eine Befragung in einer zwanghaften Art und Weise erfolgt, hängt jedoch immer von den Umständen im Einzelfall ab.⁹⁰⁵ Neben der Länge der Befragung kann auch entscheidend sein, ob Pausen gewährt oder Nahrungsmittel gereicht werden, oder von welcher Konstitution (Alter, Gesundheit) der Befragte ist, und welche Reife und Erfahrungen er besitzt.⁹⁰⁶

cc) Rechtsfolge bei Verstoß

Wenn die Aussage nicht freiwillig getätigt wurde oder unter Zwang erfolgte, hat der Richter kein Ermessen, ob er sie als Beweismittel zulässt oder nicht.⁹⁰⁷ In diesem Fall ist er verpflichtet, ein Beweisverwertungsverbot zu erklären.⁹⁰⁸

Die Beweislast, dass eine Aussage als Beweismittel zulässig ist, obliegt der Anklage.⁹⁰⁹ Der Beschuldigte ist jedoch verpflichtet, zumindest in einer

Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Hearts of Oaks Assurance Co. v. Attorney General* [1932] AC 392. Aus der Literatur vgl. *Charleton/McDermott/Bolger*, Criminal Law, S. 129 ff.; *Forde*, Company Law, S. 33; *Kelly*, The Irish Constitution, S. 611; *Ryan/Magee*, The Irish Criminal Process, S. 131 ff.

902 *The People v. Galvin* [1964] IR 325 (330).

903 *The People v. Shaw* [1982] IR 1. Dieses Urteil orientiert sich an zwei Entscheidungen aus der englischen Rechtsprechung: *R. v. Priestly* 51 Cr App Rep 1; *R. v. Prager* 56 Cr App Rep 151. Zur Frage, wann eine Befragung „überlang und exzessiv“ ist vgl. *The People (DPP) v. McNally* [1981] 2 Frewen 43; *The People (DPP) v. Lynch* [1982] IR 64.

904 *The People (DPP) v. Breathnach*, unreported, Court of Criminal Appeal, Februar 1981; *Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor*, *Innocent till proven guilty?*, S. 34.

905 *Kelly*, The Irish Constitution, S. 612.

906 *Charleton/McDermott/Bolger*, Criminal Law, S. 131; *Ryan/Magee*, The Irish Criminal Process, S. 132 f.

907 *Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor*, *Innocent till proven guilty?*, S. 34.

908 *The People (AG) v. Cummins* [1972] IR 312 (322).

909 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *R. v. Thompson* [1893] 2 QB 12; *Kuruma v. R.* [1955] 1 All ER 236 (240); *Brownlie*, CLR 1960, 298 (300);

kurzen Zusammenfassung den Grund des Vorwurfs, der zu dem Beweisverwertungsverbot führen soll, wiederzugeben.⁹¹⁰ Wenn die Anklage die kausale Verknüpfung zwischen Drohung, Beeinflussung oder Zwang und der Aussage nicht zweifelsfrei widerlegen kann, ist sie im Zweifel als Beweismittel nicht zulässig.⁹¹¹

4. Ergänzende Verwaltungsvorschriften im Einnahmebereich

Einige Behörden in Irland sind in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, in Verwaltungsvorschriften einzelne Verfahrensregeln niederzulegen. In Zusammenhang mit OLAF-Kontrollen sind insbesondere die Verwaltungsvorschriften des Finanzamtes (Revenue Commissioners) zu beachten, die für den gesamten Einnahmebereich (also Agrar- und Zuckerabgaben⁹¹², Zölle) gelten.

a) Rechtliche Bindungswirkung für OLAF

Diese Verwaltungsvorschriften haben grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung für die sie erlassenden Behörden.⁹¹³ Ausnahmsweise ist eine indirekte rechtliche Wirkung der Verwaltungsvorschriften aber unter zwei Gesichtspunkten denkbar:

- Es werden die Grundsätze des Handelns derart präzise festgelegt, dass die Nichteinhaltung dieser Grundsätze einen Ermessensfehler nahe legt;⁹¹⁴
- jemand hat – insbesondere aufgrund der langjährigen Beachtung der Vorschriften durch die Behörde – vernünftigerweise auf die Einhaltung der Vorschriften vertrauen dürfen (Grundsatz der *legitimate expectations*).⁹¹⁵

Byrne/Cooney/McCutcheon/O'Connor, *Innocent till proven guilty?*, S. 35;
Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 126.

910 Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 126.

911 Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 126.

912 Dass das Office of the Revenue Commissioners, Abteilung Customs and Excise, auch für die Agrar- und Zuckerabgaben verantwortlich ist, wird durch s. 29 Finance Act 1978 ausdrücklich klargestellt.

913 Ausführlich zu den Erscheinungsformen und der Bindungswirkung solcher Verwaltungsvorschriften siehe 1. Teil, A. IV., S. 10.

914 Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 497.

915 *Latchford v. Minister for Industry and Commerce* [1950] IR 33 (40 f.); *Staunton v. St. Lawrence's Hospital*, unreported, High Court, 21.02.1986; Morgan/Hogan,

Gemäß Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 sind die Bediensteten des OLAF neben den Vorschriften auch an die „Gepflogenheiten“ des betreffenden Mitgliedstaates gebunden. Was unter dem Begriff der Gepflogenheiten zu verstehen ist, wird nicht näher erläutert. Etwas weiter hilft dabei die englische Fassung, die von *practices* spricht. Da ein Großteil der irischen Verwaltungsvorschriften als *practices* bezeichnet wird (z.B. Code of Practice oder Statement of Practice), spricht das dafür, dass der Begriff der Gepflogenheiten auch die Verwaltungsvorschriften umfasst. Ein weiteres Argument für diese Auslegung liefert die Systematik des Begriffs. Der Gegenbegriff ist nach dem Aufbau des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 „Vorschriften“. Da es eines der Hauptmerkmale von Vorschriften ist, rechtlich verbindlich zu sein, erfüllen Gepflogenheiten dieses Kriterium anscheinend nicht. Eine zumindest in Ausnahmefällen bestehende Bindungswirkung muss aber auch den Gepflogenheiten innewohnen, da sich die Bediensteten des OLAF gemäß Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 an diese „halten“ sollen. Die vorgenommene Analyse der rechtlichen Bindungswirkung der irischen Verwaltungsvorschriften hat gezeigt, dass sie diese Merkmale erfüllen: Sie sind grundsätzlich nicht rechtlich verbindlich, es sei denn, es liegt einer der Ausnahmetatbestände vor. Folglich sind die irischen Verwaltungsvorschriften als Gepflogenheiten i.S.v. Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 zu qualifizieren und müssen daher auch von den OLAF-Kontrollleuren beachtet werden.

b) Die Verwaltungsvorschriften im Einzelnen

An erster Stelle steht die sog. *Charter of Rights*, die für jeden Beamten des Finanzamtes und damit auch jeden Zollprüfer gilt.⁹¹⁶ Ergänzende Funktion haben der *Code of Practice for Revenue Auditors*⁹¹⁷ und das *Statement of*

Administrative Law, S. 497 und S. 858 ff. (insbesondere S. 890 ff.). Zu diesem Aspekt vgl. auch Dolan, ITR 1998, 524 (526).

916 Aus der Literatur vgl. Dolan, ITR 1998, 524 ff.; Institute of Taxation in Ireland, Tax Practitioners' Guide to Revenue Audit, S. 4; Revenue Commissioners, Guidelines for Customs Audits, S. 22 ff.

917 Der Code of Practice for Revenue Auditors erwähnt leider nicht ausdrücklich, ob er auch für Kontrollen von Zollbeamten Anwendung findet. Allerdings besteht umgekehrt auch keine ausdrückliche Beschränkung auf sonstige Einnahmen. Da Zölle ebenso zu den Einnahmen (also englisch *revenue*) zählen, spricht das dafür, dass auch Zollbeamte an den Code of Practice gebunden sind. Es gibt zudem keinen ersichtlichen Grund, warum die für die Steuerprüfung zu beachtenden Verwaltungsvorschriften nicht auch von Zollbeamten zu befolgen sind. Für die Anwendbarkeit spricht auch, dass der Code of Practice hauptsächlich auf der Charter of Rights und

Practice SP-GEN/1/94 (Revenue Powers). Bei der Charter of Rights handelt es sich um einen Katalog von Verhaltensregeln, der 1989 veröffentlicht wurde und sich an dem englischen Vorbild von 1986 orientiert.⁹¹⁸ Die in ihr enthaltenen Regeln sind stark durch die Grundsätze der Rechtsprechung geprägt.⁹¹⁹ Überwiegend werden Grundregeln für ein faires und ermessensfehlerfreies Verfahren aufgestellt, die an sich für jeden offensichtlich sind. An dieser Stelle wird daher nur auf diejenigen Ausprägungen der Charter of Rights eingegangen, die nicht bereits durch die Grundsätze der Rechtsprechung oder die für jeden offensichtlichen Grundregeln eines fairen und ermessensfehlerfreien Verfahrens erfasst werden.⁹²⁰

aa) Vorherige Unterrichtung

Das in der Charter of Rights enthaltene Informationsrecht des Betroffenen umfasst keinen Anspruch auf eine vorhergehende Unterrichtung. In der Praxis werden aber dem Betroffenen drei Wochen vorher

- die Namen der Kontrolleure,
- Datum und Zeit der Kontrolle und
- die zu kontrollierenden Geschäftsjahre

dem Statement of Practice SP-GEN/1/94 aufbauen, die beide ausdrücklich auch für den Zollsektor gelten (vgl. Revenue Commissioners, *A Guide to Customs Audit*, S. 1, und Statement of Practice SP-GEN/1/94, 1.1).

918 Dolan, ITR 1998, 524.

919 Dolan, ITR 1998, 524.

920 Für einen detaillierten Überblick über die weiteren Ausprägungen vgl. Revenue Commissioners, *Code of Practice for Revenue Auditors*, 2.1. ff. Die englische Kurzfassung lautet:

Under the Charter you are entitled

- to be treated courteously and considerately,
- to be presumed to have dealt with your affairs honestly,
- to expect that every effort will be made to give you full, accurate and timely information concerning Customs law and your rights and obligations under it,
- to have your affairs dealt with in an impartial manner,
- to expect that the business information provided by you will be treated in strict confidence,
- to keep your costs to a minimum consistent with carrying out an effective audit,
- to expect that your affairs will be dealt with in the same way as any other business.

schriftlich mitgeteilt.⁹²¹ Da diese Benachrichtigungspraxis nicht in einer Verwaltungsvorschrift niedergelegt ist,⁹²² müssen sich die OLAF-Kontrolleure nicht daran halten. Aus der Charter of Rights ergibt sich damit keine vorherige Unterrichtungspflicht bei Kontrollen im Einnahmebereich.

bb) Begründungspflicht

Die Grundsätze der Höflichkeit, Zurückhaltung und Information verpflichten den Kontrolleur, dem Betroffenen das Ziel der Kontrolle zu erklären.⁹²³ Erläuterungsbedürftig ist aber nur das allgemein verfolgte Ziel, nämlich das der grundsätzlichen Rechtmäßigkeitskontrolle. Ergänzend soll auf die Rechte des Betroffenen und die Bestrafungsmöglichkeiten hingewiesen werden.⁹²⁴ Dagegen müssen keine individuellen, den speziellen Fall betreffenden Informationen mitgeteilt werden. Während der Durchführung der Kontrolle soll der Kontrolleur dem Betroffenen darin helfen, welche Beweise seine Erklärungen und Behauptungen stützen.

Da die OLAF-Kontrolleure bereits aufgrund der 11. Regel der Judges Rules verpflichtet sind, dem Betroffenen den wesentlichen Inhalt des Vorwurfes zum frühestmöglichen Zeitpunkt mitzuteilen,⁹²⁵ ergibt sich aus der Charter of Rights keine weitergehende Begründungspflicht bei Kontrollen im Einnahmebereich.

cc) Anhörungsrecht

Aufgrund der Ehrlichkeitsvermutung ist davon auszugehen, dass der Betroffene keinen Verstoß gegen abgaben- oder zollrechtliche Vorschriften begangen hat, sofern es aus der Sicht des Kontrolleurs keine Gründe gibt,

921 Revenue Commissioners, A Guide to Customs Audit, S. 3. Laut Institute of Taxation in Ireland (Tax Practitioners' Guide to Revenue Audit, S. 4.) handelt es sich um zwei Wochen oder einen kürzeren Zeitraum, wenn das der Einzelfall verlangt. Für ein Beispiel für ein solches Benachrichtigungsschreiben vgl. ebd., Appendix 3.

922 Dagegen ist in einer Verwaltungsvorschrift ausdrücklich geregelt, dass von dieser Praxis abgewichen werden kann, wenn das die Umstände im Einzelfall verlangen; vgl. Revenue Commissioners, Statement of Practice SP-GEN/1/94, 5.6.

923 Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, 2.2 und 3.2. Eine entsprechende Verwaltungsvorschrift enthält auch Revenue Commissioners, Statement of Practice SP-GEN/1/94, 5.2.

924 Zu letzterem vgl. Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, 2.4.

925 Siehe 3. Teil, F. III. 3. b) cc), S. 169.

vom Gegenteil auszugehen.⁹²⁶ Da der Kontrolleur bei seiner Meinungsbildung auch die Erklärungen und Behauptungen des Betroffenen zu berücksichtigen hat, muss dieser angehört werden. Diese Verwaltungsvorschrift ist demnach inhaltsgleich mit der 11. Regel der Judges Rules, wonach die OLAF-Kontrollure verpflichtet sind, dem Verdächtigen zu gestatten, auf geäußerte Vorwürfe zu antworten.⁹²⁷

dd) Verbot der Parteilichkeit

Der Kontrolleur muss die Angelegenheiten des Betroffenen in einer unparteilichen Art und Weise behandeln.⁹²⁸ Er soll sich nicht durch Gerüchte, Meinungen oder persönliche Abneigungen leiten lassen.⁹²⁹ Im Gegensatz zu den Grundsätzen der irischen Rechtsprechung,⁹³⁰ aber entsprechend den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts⁹³¹ sind die OLAF-Kontrollure daher bei der Durchführung einer Kontrolle im Einnahmebereich an das Verbot der Parteilichkeit gebunden.

G. Allgemeine Verfahrensgrundsätze⁹³²

Neben den im vorhergehenden Abschnitt geschilderten besonderen Verfahrensrechten der Wirtschaftsteilnehmer existieren noch weitere allgemeine Verfahrensgrundsätze, die von dem OLAF zu beachten sind.

I. Ermessen

Die VO Nr. 2185/96 stellt es teilweise in das Ermessen des OLAF, ob es bestimmte Maßnahmen trifft.⁹³³ Ebenso steht es bei der SI 168/1998

926 Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, 2.3.

927 Siehe 3. Teil, F. III. 3. c) bb), S. 172.

928 Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, 2.5.

929 Dolan, ITR 1998, 524 (525).

930 Siehe 3. Teil, F. III. 3. i), 200.

931 Siehe 3. Teil, F. II. 2. i), S. 140.

932 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zu den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen, S. 255.

933 Bsp.: Gemäß Art. 2 VO Nr. 2186/96 kann eine Kontrolle durchgeführt werden; gemäß Art. 6 Abs. 1 UA 1 S. 2 VO Nr. 2185/96 können nationale Sachverständige hinzugezogen werden; gemäß Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 können sich die Kontrollen auf bestimmte Gegenstände erstrecken.

teilweise im Ermessen des Kontrolleurs, bestimmte Maßnahmen oder Entscheidungen zu treffen.⁹³⁴

1. Ermessensbegriff des Gemeinschaftsrechts

Bei der Ausübung dieser Ermessensspielräume müssen bestimmte Kriterien beachtet werden, deren Nichteinhaltung zu einem gerichtlich überprüfbaren Ermessensfehler führen können. Allgemeine Aussagen zur Kontrolldichte lassen sich in der Rechtsprechung des EuGH nur schwer festmachen. Grundsätzlich ist aber zu beachten, dass der Gerichtshof bei administrativen Entscheidungsspielräumen nicht der aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten Trennung von unbestimmtem Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite und Ermessen auf der Rechtsfolgende einer Norm folgt.⁹³⁵

Der EuGH hat wiederholt betont, dass sich besonders weite Entscheidungsspielräume angesichts sehr komplexer bzw. unsicherer tatsächlicher Entscheidungssituationen und –grundlagen oder wegen der besonderen Dringlichkeit der zu treffenden Entscheidung ergeben können.⁹³⁶ Ein Missbrauch des Ermessens liegt daher nur dann vor, wenn

- mit dem Erlass einer Maßnahme absichtlich ein rechtswidriges Ziel verfolgt wird oder
- aus einem schwerwiegenden, einer Verkennung des gesetzlichen Zwecks gleichkommenden Mangel an Voraussicht oder Umsicht andere Ziele als diejenigen verfolgt werden, zu deren Erreichung die im Vertrag vorgesehenen Befugnisse verliehen werden.⁹³⁷

Aufgrund dieser Einschränkung ist davon auszugehen, dass dem OLAF bei der Ausübung seines Ermessens ein weiter – gerichtlich nicht überprüfbarer – Spielraum zusteht.⁹³⁸ Das liegt insbesondere an der Dringlichkeit und Unsicherheit bei der Durchführung der Kontrolle.

934 Bsp.: Gemäß reg. 4 (1) SI 168/1998 können (*may*) die Kontrolleure die aufgezählten Befugnisse ausüben.

935 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 87 EG Rdnr. 26.

936 Vgl. etwa EuGH, Rs. 43/72 (Merkur/Kommission), Slg. 1973, 1055 (1074), Rdnr. 24; Rs. 55/75 (Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof), Slg. 1976, 19 (30), Rdnr. 8.

937 Streinz, Europarecht, Rdnr. 525.

938 Eine tiefergehende Erörterung möglicher Ermessensfehler kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Daher sei diesbezüglich auf die weiterführende Literatur verwiesen,

2. Ermessensbegriff der irischen Rechtsordnung

Wenn den Kontrolleuren ein Ermessensspielraum (*discretionary powers*) zusteht, sind bei der Ausübung dieses Spielraums nach der irischen Rechtsordnung bestimmte Anforderungen zu beachten, die im Wesentlichen den aus dem Europarecht oder dem deutschen Recht bekannten Grundsätzen entsprechen.⁹³⁹ In Zusammenhang mit OLAF-Kontrollen ist insbesondere von Interesse, wann ein Ermessensfehler vorliegt. Die von der Rechtsprechung diesbezüglich ergangenen Urteile sind zahlreich und nur schwer einer einheitlichen Kategorisierung zu unterziehen. An dieser Stelle sollen daher nur einige wesentliche Kriterien angeführt werden, die zu einem Ermessensfehler führen können. Es wird zwischen den – aus dem deutschen Recht bekannten – Kategorien des Ermessensmissbrauchs und des Ermessensnichtgebrauchs unterschieden.

a) Ermessensmissbrauch

Ein Ermessensmissbrauch liegt dann vor, wenn ein unzulässiger Zweck verfolgt wird oder eine unangemessene Maßnahme getroffen wird.

aa) Zulässiger Zweck

Wenn die Legislative ein Gesetz erlässt, wird damit ein bestimmter Zweck verfolgt. Dieser Zweck muss sich in jeder Ermessenausübung, die aufgrund dieses Gesetzes erfolgt, widerspiegeln.⁹⁴⁰ Eng damit verbunden ist der Grundsatz, dass sich die Behörde nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen darf.⁹⁴¹

Für die OLAF-Kontrolleure bedeutet das, dass jede Maßnahme, die in ihrem Ermessen steht, nur zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften erfolgen darf. Sie dürfen sich dagegen nicht

insbesondere Haibach, NVwZ 1998, 456 (461); Pache, DVBl 1998, 380 (397); Rausch, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und -würdigungen durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; Wegener, in: Calliess/Ruffert, Art. 220 EG Rdnr. 15.

939 Aus der Literatur vgl. Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 617 ff.; Kelly, Ir Jur 1966, 1 ff. Zum Begriff des Ermessens in England vgl. Brinktrine, Verwaltungsermessens in Deutschland und England.

940 McDonough v. Minister for Defence [1991] 2 IR 33 (41); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 631.

941 The State (Cussen) v. Brennan [1981] IR 181.

von anderen Zwecken leiten lassen oder ihre Ermessensausübung gar auf sachfremde Erwägungen stützen.

bb) Angemessenheit

Das Prinzip der Angemessenheit besagt, dass bei der Überlegung, ob eine bestimmte Maßnahme oder Entscheidung getroffen werden soll, alle weiteren Faktoren wie Kosten⁹⁴², Zeit Zweckmäßigkeit, Moral, Achtung der Rechte des Einzelnen etc. berücksichtigt werden müssen.⁹⁴³ Diese widerstreitenden Interessen müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

In der Entscheidung *Dunnes Stores Ireland Company v. Maloney*⁹⁴⁴ wurde z.B. die Frage untersucht, wie viele Unterlagen sich ein Kontrolleur vorlegen lassen darf. Die Grenze ist dann erreicht, wenn von dem Vorlagerecht in allzu exzessiver Art und Weise Gebrauch gemacht wird.⁹⁴⁵ Wann das der Fall ist, ist stets eine Frage der Umstände im Einzelfall und hängt u.a. davon ab, wie viele Informationen dem Kontrolleur bereits mitgeteilt wurden, welche Zeit für die Zusammenstellung und Vorlage der Unterlagen gegeben wird und wie viele Mitarbeiter dafür abgestellt werden müssen.⁹⁴⁶

Für die OLAF-Kontrolleure ergibt sich aus dem Prinzip der Angemessenheit, dass sie auch berücksichtigen müssen, welche Kosten dem Wirtschaftsteilnehmer aufgrund der Durchführung der Kontrolle entstehen, wie lange die Kontrolle dauert und mit welcher Intensität in seine Rechte eingegriffen wird. Diese und andere Faktoren sind mit dem potentiellen finanziellen Schaden, der den Europäischen Gemeinschaften droht, zu vergleichen.

942 Für Kontrollen im Einnahmebereich ist das ausdrücklich durch eine Verwaltungsvorschrift festgelegt; Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, 2. 8. (zur Bedeutung und rechtlichen Bindungswirkung einer solchen Verwaltungsvorschrift siehe 1. Teil, A. IV., S. 10). Um die Kosten möglichst gering zu halten, muss die Kontrolle beendet werden, soweit sich ergibt, dass die gemachten Angaben im Wesentlichen korrekt sind; Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, 3.3.

943 *Cassidy v. Minister for Industry and Commerce* [1978] IR 297 (311); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 638 ff.

944 [1999] 3 IR 542.

945 *Dunnes Stores Ireland Company v. Maloney* [1999] 3 IR 542 (564).

946 *Dunnes Stores Ireland Company v. Maloney* [1999] 3 IR 542 (564). Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Norwest Holst v. Secretary of State for Trade* [1978] 1 Ch 201 (227).

b) Ermessensnichtgebrauch

Im Gegensatz zum fehlerhaften Gebrauch des Ermessens zeichnet sich diese Fallgruppe dadurch aus, dass von dem gesetzlich vorgegebenen Ermessen gar kein Gebrauch gemacht wird.⁹⁴⁷ In Zusammenhang mit Kontrollen durch das OLAF könnten insbesondere folgende Gesichtspunkte eine Rolle spielen.⁹⁴⁸

- Die Kontrolleure handeln entsprechend einer Weisung (z.B. der Kommission),⁹⁴⁹
- sie handeln aufgrund einer vorherigen Vereinbarung mit dem Wirtschaftsteilnehmer oder einem Dritten,
- sie handeln allein aufgrund einer seit langen bestehenden Praxis, ohne die besonderen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, oder
- sie halten sich für verpflichtet, eine bestimmte Maßnahme oder Entscheidung zu treffen, weil sie verkennen, dass ein Ermessensspielraum besteht.⁹⁵⁰

3. Vergleich zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem irischen Recht

Die Grundsätze der irischen Rechtsprechung entsprechen im Wesentlichen dem vom EuGH herausgearbeiteten Ermessensbegriff. Aufgrund der zahlreichen Ausformungen können sich natürlich im Einzelfall Unterschiede ergeben, die jedoch nicht von grundlegender Natur sein dürften.

II. Verhältnismäßigkeit

Bei der Durchführung von Kontrollen durch das OLAF ist auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu berücksichtigen.

947 Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 668 ff.

948 In Orientierung an den von Morgan/Hogan (Administrative Law, S. 668) aufgezählten Fallgruppen.

949 Vgl. auch Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 489 ff.

950 Vgl. auch Sherwin v. Minister for the Environment, unreported, High Court, 11.03.1997; Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 677 f.

1. Verhältnismäßigkeit nach Gemeinschaftsrecht

Nachdem das Prinzip der Verhältnismäßigkeit vom EuGH in Anlehnung an deutsche Rechtstraditionen schon länger als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt worden war, ist es nunmehr als Voraussetzung des Gemeinschaftshandelns in Art. 5 Abs. 3 EG vertraglich vorgeschrieben.⁹⁵¹ Es verlangt neben der Eignung und Erforderlichkeit einer belastenden Maßnahme im Lichte des angestrebten Zieles, dass die Bedeutung des Zweckes die Schwere des Eingriffes als angemessen erscheinen lässt.⁹⁵²

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist zudem gleich mehrfach sekundärrechtlich ausgeprägt. So sieht der 8. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 vor, dass die Kontrollen nicht über das Maß hinausgehen dürfen, das notwendig ist, um eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.⁹⁵³ Eine weitere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgebots ist Art. 3 VO Nr. 2185/96.⁹⁵⁴ Danach muss das OLAF dafür Sorge tragen, dass bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern nicht gleichzeitig aus denselben Gründen entsprechende Kontrollen im Rahmen sektorbezogener Gemeinschaftsregelungen durchgeführt werden (Art. 3 Abs. 1 VO Nr. 2185/96). Zudem berücksichtigt das OLAF die Kontrollen, die der betreffende Mitgliedstaat nach Maßgabe seines Rechts aus denselben Gründen bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern durchführt oder bereits durchgeführt hat (Art. 3 Abs. 2 VO Nr. 2185/96).⁹⁵⁵ Eine weitere Ausprägung ist in Art. 6 Abs. 5 VO Nr. 1073/99 enthalten, wonach die

951 Calliess, in: ders./Ruffert, Art. 5 EG Rdnr. 45 ff.; Oppermann, Europarecht, Rdnr. 521.

952 EuGH, Rs. 122/78 (Buitoni/Forma), Slg. 1979, 677 (684), Rdnr. 16 ff.; Rs. 44/79 (Hauer), Slg. 1979, 3727 (3747), Rdnr. 23; Rs. 181/84 (Man/IBAP), Slg. 1985, 2889 (2903), Rdnr. 20. Eine tiefergehende Erörterung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Daher sei diesbezüglich auf die weiterführende Literatur verwiesen, insbesondere Calliess, in: ders./Ruffert, Art. 5 EG Rdnr. 45 ff.; Haibach, NVwZ 1998, 456 (461); Gornig/Trübe, JZ 2000, 501 ff.; Herdegen, Europarecht, Rdnr. 172; Oppermann, Europarecht, Rdnr. 514 ff.

953 Vgl. dazu auch Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (34); Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 195.

954 Vgl. auch den 13. Erwägungsgrund VO Nr. 2185/96.

955 Selbst die parallele Kontrolle durch Strafverfolgungsbehörden führt nicht zu einem zwingenden Kontrollverbot für das OLAF; siehe dazu ausführlich 3. Teil, G. IV., S. 216 ff.

Dauer der Kontrollen den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein muss.⁹⁵⁶

2. Verhältnismäßigkeit nach der irischen Rechtsordnung

Das im kontinentaleuropäischen Rechtsraum allgemein anerkannte Verhältnismäßigkeitsprinzip (*doctrine of proportionality*) wurde von der irische Rechtsprechung bisher nur in Ansätzen als eigenständiges Prinzip anerkannt.⁹⁵⁷ Dabei wird aber nicht – wie z.B. nach der deutschen Rechtsprechung üblich – zwischen der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit einer Maßnahme unterschieden. Geprüft wird vielmehr lediglich die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, also die Angemessenheit. Nach der bisher noch überwiegenden Ansicht in Rechtsprechung und Literatur führt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Angemessenheit – wie soeben gezeigt – zu einem Ermessensfehler.

III. Subsidiarität

Eine weitere Grenze für die Kontrollen ergibt sich aus dem in Art. 5 Abs. 2 EG normierten Subsidiaritätsprinzip.⁹⁵⁸ Danach wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die in Art. 2 VO Nr. 2185/96 enthal-

956 In diesem Zusammenhang ist noch auf den 21. Erwägungsgrund der VO Nr. 1073/99 hinzuweisen. Danach soll die Tätigkeit des OLAF ein wirksames Vorgehen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ermöglichen. Sie sei daher mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Da aber das Verhältnismäßigkeitsprinzip stets eine Prüfung der konkreten Umstände im Einzelfall voraussetzt, ist dieses Pauschalurteil nicht zulässig.

957 Siehe z.B. *Fajujonu v. Minister for Justice* [1990] ILRM 234 (242). Zur Entwicklung der vergangenen Jahre vgl. Morgan/Hogan, *Administrative Law*, S. 655 ff.; Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht* Bd. 2, S. 681 f.

958 Zum Subsidiaritätsprinzip vgl. Calliess, in: ders./Ruffert, *Art. 5 EG Rdnr. 1 ff.*; Herdegen, *Europarecht*, Rdnr. 101 f.; Oppermann, *Europarecht*, Rdnr. 513 ff.; Streinz, *Europarecht*, Rdnr. 145a. Grundlegend immer noch Pieper, *Subsidiarität*.

tenen Anwendungsbeschränkungen sind Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips.⁹⁵⁹

IV. Begrenzung durch nationales Strafverfahren

Auch aus dem Umstand heraus, dass ein nationales Strafverfahren eingeleitet wird, könnte sich eine Begrenzung der Kontrollbefugnisse des OLAF ergeben.⁹⁶⁰ Diesem Aspekt, auf den sich insbesondere die Mitgliedstaaten unter Hinweis auf ihren strafrechtlichen Souveränitätsanspruch berufen, wird zumindest teilweise eine begrenzende Funktion zugesprochen.⁹⁶¹ In einigen Mitgliedstaaten ist sogar die Tendenz festzustellen, dass systematisch ein paralleles Strafverfahren eingeleitet wird.⁹⁶²

Das Verbot von parallelen Kontrollen könnte sich aus Art. 280 Abs. 4 EG, aufgrund eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des EuGH oder aus den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 selbst ergeben.

1. Art. 280 Abs. 4 EG

Gemäß Art. 280 Abs. 4 S. 1 EG beschließt der Rat die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Nach Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG bleiben die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege von den Gemeinschaftsmaßnahmen unberührt. Die Heranziehung von Art. 280 Abs. 4 EG ist unter zwei Gesichtspunkten

959 Zu Art. 2 siehe ausführlich 3. Teil, D. II., S. 59. Beachte auch den 7. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96. An dieser Stelle ist auch auf den 21. Erwägungsgrund hinzuweisen, wonach durch die Ermächtigung des OLAF in keiner Weise gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen werde, weil die Befugnisse und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften nicht beschnitten werden. Ob aber gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen wird, bedarf stets einer Einzelfallprüfung und kann daher nicht pauschal beantwortet werden.

960 Eine ausführliche und gut strukturierte Untersuchung der Problematik der Parallelität von gemeinschaftlichen verwaltungsrechtlichen Kontrollen und nationalem Strafverfahren findet man bei Vervaele, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 209 (226 ff., 245 ff.).

961 Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 9; Spitzer, in: Henke, *Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse*, S. 31 (35); Ulrich, *Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, S. 199 f.; ders. EWS 2000, 137 (144).

962 Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 9.

problematisch: Erstens ist fraglich, ob von der Rechtsetzungskompetenz zwingend auf die Frage der Parallelität von gemeinschaftlichen und nationalen Kontrollen geschlossen werden kann. Zweitens ist unklar, welche Bedeutung der in Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG enthaltenen „Öffnungsklausel“ zukommt.

a) Begrenzende Funktion der Rechtsetzungskompetenz

Art. 280 Abs. 4 EG sagt nicht ausdrücklich, ob parallele gemeinschaftliche und nationale Kontrollen zulässig oder verboten sind. Es wird vielmehr die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft in Abgrenzung zu den Mitgliedstaaten geregelt. Art. 280 Abs. 4 EG kann somit nur dann für die Frage der Parallelität von gemeinschaftlichen und nationalen Kontrollen herangezogen werden, wenn von der Rechtsetzungskompetenz zwingend darauf geschlossen werden kann, dass bei Einleitung eines nationalen Strafverfahrens keine gemeinschaftlichen Kontrollbefugnisse mehr bestehen. Sicherlich gibt die Rechtsetzungskompetenz Auskunft darüber, welche Ziele bei den Kontrollen verfolgt werden dürfen, also welche Rechtsnatur sie haben. Das bedeutet aber nur, dass Art. 280 Abs. 4 EG für die Frage herangezogen werden kann, ob OLAF auch strafermittelnde Befugnisse zugestanden werden dürfen. Dieser Gesichtspunkt wird aber an dieser Stelle nicht in Frage gestellt. Wenn nämlich ein nationales Strafverfahren eingeleitet wird, ändert das noch nichts an der Rechtsnatur der OLAF-Kontrollen. Diese sind vielmehr weiterhin reine verwaltungsrechtliche Kontrollen.⁹⁶³ Art. 280 Abs. 4 EG kann daher nicht für die Frage der Parallelität von gemeinschaftlichen verwaltungsrechtlichen Kontrollen und nationalem Strafverfahren herangezogen werden.

b) Bedeutung von Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG

Für den Fall, dass man entgegen dieser Ansicht der Auffassung folgt, dass die Rechtsetzungskompetenz einen entsprechenden Rückschluss zulässt, ist zu bestimmen, welche Bedeutung der in Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG enthaltenen Klausel zukommt, dass die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege unberührt bleiben. Es bestehen zwei Auslegungsvarianten:

Einerseits könnte man die Meinung vertreten, dass die Gemeinschaft Strafrecht schaffen dürfe, aber daneben das mitgliedstaatliche Strafrecht

⁹⁶³ Zur Bestimmung der Rechtsnatur siehe 3. Teil, C., S. 56.

bestehen und anwendbar bleibe.⁹⁶⁴ Überträgt man diese Auslegung auf die Frage der Parallelität von gemeinschaftlichen verwaltungsrechtlichen Kontrollen und nationalem Strafverfahren, so würde das bedeuten, dass die Einleitung eines nationalen Strafverfahrens das OLAF nicht an der Fortsetzung der Kontrolle hindern könnte. Es dürfte vielmehr weiterhin – also parallel zu der nationalen Strafermittlungsbehörde – kontrollieren.

Andererseits könnte man mit Rücksicht auf den mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalt eine zurückhaltendere Position einnehmen und eine Parallelität nicht zulassen.⁹⁶⁵ Danach müsste das OLAF die Kontrolle beenden, sobald der betroffene Mitgliedstaat ein Strafverfahren eingeleitet hat.

Für die Zulässigkeit einer parallelen Rechtsetzungskompetenz spricht die Wortlautauslegung. Das „Nichtberühren“ setzt voraus, dass sowohl der Gemeinschaft als auch den Mitgliedstaaten eine Rechtsetzungskompetenz zusteht. Für eine parallele Rechtsetzungskompetenz spricht zudem die historische Auslegung. Art. 280 Abs. 4 EG wurde durch den Amsterdamer Vertrag neu eingefügt. Art. 209a EGV (Maastrichter Fassung) enthielt keine gleichlautende Regelung. Die Ergänzung macht nur Sinn, wenn durch sie auch neue Kompetenzen geschaffen werden und nicht nur das bereits nach Art. 209a EGV bestehende Kompetenzgefüge bestätigt wird. Die teleologische Auslegung unterstützt diesen Befund, weil es Sinn und Zweck des Art. 280 EG ist, Betrugereien zu verhüten und zu bekämpfen. Eine

964 So auch Ausschuss des Europäischen Parlaments für Haushaltskontrolle, Bericht mit Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission zur Einführung eines strafrechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Union, A5 – 0002/2000, S. 14; Schoo, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 280 Rdnr. 24; Wolffgang, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 209 (241); Wolffgang/Ulrich EuR 1998, 616 (644 f.). Ebenfalls bereits hinsichtlich Art. 209a EGV – wenn auch mit unterschiedlicher Begründung – in diese Richtung tendierend Magiera, in: Grabitz/Hilf, Art. 209a EGV (Stand der Bearbeitung: 1994) Rdnr. 18; ders., in: GS Grabitz, S. 409 (429); Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 355. Hinsichtlich Art. 209a EGV dagegen offengelassen von EuGH, Rs. C-240/90 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission), Slg. 1992, I-5383 (5428), Rdnr. 10 ff.

965 So auch Braum, JZ 2000, 493 (500); Cullen, EC Tax Journal 1999, 61 (75); Gleß/Zeitler, European Law Journal 2001, 219 (225 f.); Griese, EuR 1998, 462 (476); Musil, NStZ 2000, 68; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, Art. 280 EG Rdnr. 3 und Rdnr. 19.

sinnvolle Verhütung und Bekämpfung ist aber nur dann möglich, wenn entsprechende Rechtsetzungskompetenzen bestehen.

Selbst wenn man also von der Rechtsetzungskompetenz auf die Frage der Zulässigkeit der Parallelität schließen will, lässt sich aus Art. 280 Abs. 4 EG kein Verbot derselben herleiten, weil Art. 280 Abs. 4 EG die Parallelität gerade ausdrücklich zulässt.

2. Allgemeiner Rechtsgrundsatz

Möglicherweise hat jedoch der EuGH in einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ein Verbot von gemeinschaftlichen verwaltungsrechtlichen Kontrollen und nationalem Strafverfahren ausgesprochen. Teilweise wird aus dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Kommission gegen Italien⁹⁶⁶ ein entsprechender allgemeiner Rechtsgrundsatz hergeleitet.⁹⁶⁷ Dieses Urteil besagt, dass der im nationalen Strafverfahrensrecht unter Umständen bestehende Grundsatz, aufgrund eines besonderen Ermittlungsgeheimnisses nur bestimmten Stellen den Zugang zu Verfahrensakten zu gestatten, auch der Kommission entgegengehalten werden kann.⁹⁶⁸ Die Bestimmung der Kontrollbefugnisse der Kommission wird also von nationalen Vorschriften abhängig gemacht. Es wäre daher falsch, daraus den allgemeinen Rechtsgrundsatz herleiten zu wollen, dass ein Nebeneinander von nationaler und gemeinschaftlicher Kontrolle unzulässig sei. Das Urteil des EuGH spricht vielmehr dafür, dass es zwar zulässig ist, trotz eines nationalen Strafverfahrens die Kontrolle weiterzuführen, die Frage der Zulässigkeit aber letztlich nach dem jeweiligen Recht des Mitgliedstaates zu beurteilen ist. Demnach müsste das OLAF nur dann die Durchführung einer Kontrolle unterbrechen, wenn es die nationale Rechtsordnung nicht zuließe, dass neben einer verwaltungsrechtlichen Kontrolle auch die Strafermittlungsbehörde kontrollieren dürfe. Diese Schlussfolgerung ist aber nicht zwingend, da der EuGH keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz aufgestellt, sondern lediglich eine einzelfallbezogene Wertung vorgenommen hat.

966 Rs. 267/78, Slg. 1980, 31; dazu ausführlich Vervaele, in: Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, S. 209 (226 ff.).

967 Ulrich, *Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, S. 199.

968 EuGH, Rs. 267/78 (Kommission/Italien), Slg. 1980, 31 (57), Rdnr. 22.

3. Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99

Eine ausdrückliche Antwort auf diese Frage lässt sich auch den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 nicht entnehmen. Teilweise wird aber in Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/95 der normative Anknüpfungspunkt für ein grundsätzliches Verbot paralleler Kontrollen gesehen.⁹⁶⁹ Danach soll die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten nicht berührt werden.⁹⁷⁰

Die Wortlaut-Auslegung⁹⁷¹ ist für die Beantwortung dieser Frage wenig hilfreich, da sich aus der Pflicht des „Nichtberührens“ noch kein Verbot der Durch- oder Weiterführung von OLAF-Kontrollen ergibt, wenn ein nationales Strafverfahren eingeleitet wurde. In Ermangelung früherer Normtexte oder Nicht-Normtexte aus der rechtspolitischen Debatte ist auch die historische bzw. genetische Auslegung nicht hilfreich.

a) Systematische Auslegung

Gegen ein Verbot könnte ein Vergleich mit der VO Nr. 2988/95⁹⁷² sprechen, auf die in Art. 1 Abs. 1, 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 und Art. 3 VO Nr. 1073/99 verwiesen wird. Gemäß Art. 6 Abs. 1 VO Nr. 2988/95 kann die Verhängung von Sanktionen der Gemeinschaft ausgesetzt werden, wenn gegen die betreffende Person ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, das dieselbe Tat betrifft. Die Parallelität von verwaltungsrechtlichen Sanktionen durch die Gemeinschaft und nationalen Strafverfahren ist also nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern es besteht lediglich ein Ermessensspielraum. Wenn aber die Verhängung von gemeinschaftlichen verwaltungsrechtlichen Sanktionen trotz eines nationalen Strafverfahrens nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, spricht das dafür, dass auch die Durch- bzw. Weiterführung einer OLAF-Kontrolle durch die Einleitung eines nationalen Strafverfahrens nicht per se ausgeschlossen ist.

969 Spitzer, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31 (35). Dieser Ansicht sind insbesondere die Mitgliedstaaten, vgl. Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 9.

970 Vgl. auch den 16. Erwägungsgrund. In die gleiche Richtung zielt auch Art. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99, wonach die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung nicht berührt wird.

971 Zu den einzelnen Auslegungsmethoden des EuGH siehe bereits ausführlich 3. Teil, E. I. 1., S. 64 ff.

972 ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.

b) Teleologische Auslegung

Bei Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 stehen sich zwei widerstreitende Interessen gegenüber: Einerseits soll dem Kontroll-Bedürfnis der Europäischen Gemeinschaften Rechnung getragen werden, andererseits soll der strafrechtliche Souveränitätsanspruch der Mitgliedstaaten geschützt werden.⁹⁷³ Der strafrechtliche Souveränitätsanspruch basiert auf der Erkenntnis, dass das Strafrecht die tiefsten Eingriffe in die Freiheitssphäre des Bürgers bewirkt und daher einer besonders strengen rechtsstaatlichen und demokratischen Absicherung bedarf.⁹⁷⁴ Er besagt zum einen, dass die Gemeinschaft keine Straftatbestände setzen und die Organe der Gemeinschaft keine Strafen verhängen dürfen.⁹⁷⁵ Zum anderen schützt er auch das Strafverfahrensrecht, das in vielen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten traditionelle Eigentümlichkeiten aufweist.⁹⁷⁶

Da der strafrechtliche Souveränitätsanspruch auch die Eigenarten des nationalen Strafverfahrensrecht schützt, muss er auch bei der Frage der Zulässigkeit der parallelen Kontrollen berücksichtigt werden. Es bietet sich daher an, die Frage der Parallelität nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates zu beurteilen: Wenn in dem betroffenen Mitgliedstaat der Grundsatz gilt, dass neben einer strafrechtlichen Kontrolle keine Verwaltungskontrolle stattfinden darf, so kann dieser Grundsatz auch den OLAF-Kontrollleuten entgegengehalten werden. Dieses Ergebnis wird den widerstreitenden Interessen am besten gerecht: Der strafrechtliche Souveränitätsanspruch wird geschützt, weil die Grundsätze des nationalen Rechts zu beachten sind; das Kontroll-Bedürfnis der Gemeinschaft wird gesichert, weil i.E. auf jeden Fall – wenn auch nur durch die Mitgliedstaaten – kontrolliert wird.⁹⁷⁷

973 Zur vergleichbaren Interessenlage (Kontrollbedürfnis gegenüber nationalem Autonomieanspruch) bei der Auslegung des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 siehe bereits 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

974 Musil, NStZ 2000, 68 (69).

975 Tiedemann, NJW 1993, 23 (24).

976 EuGH, Rs. 186/87 (Cowan/Trésor public), Slg. 1989, 195 (221), Rdnr. 19; Oppermann, Europarecht, Rdnr. 1260; Tiedemann, in: Kreuzer, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, S. 133 (134); Zuleeg, JZ 1992, 761 (762). Auf dieser Erkenntnis beruht i.E. auch die Entscheidung EuGH in der Rs. 267/78 (Kommission/Italien) (Slg. 1980, 31 [57], Rdnr. 22; vgl. dazu bereits Fn. 968), ohne dass ausdrücklich auf den strafrechtlichen Souveränitätsanspruch Bezug genommen wird.

977 Lediglich für den Fall, dass zwar ein nationales Strafverfahren eingeleitet wird, dieses jedoch absichtlich nur schleppend oder zögerlich vorangetrieben wird, könnte

Für diese Auslegungsvariante spricht außerdem ein Vergleich mit der hier vertretenen Ansicht⁹⁷⁸, dass Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG eine parallele Rechtsetzungskompetenz normiert. Beide Normen haben einen ähnlichen Wortlaut: Nach Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG bleibt die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten (...) unberührt, nach Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten (...) nicht berührt. Wenn das „Nichtberühren“ bei Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG eine parallele Rechtsetzungskompetenz zulässt, dann muss auch das „Nichtberühren“ bei Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 eine parallele Kontrollkompetenz gestatten.

c) Ergebnis der Auslegung

Die Auslegung des Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 ergibt, dass es nach den jeweils im nationalen Recht bestehenden Grundsätzen zu beurteilen ist, ob das OLAF trotz eines eingeleiteten nationalen Strafverfahrens die Durchführung der Kontrolle beginnen bzw. weiterführen darf.

4. Zulässigkeit von parallelen Kontrollen in Irland

Zunächst ist zu beachten, dass es in Irland – ebenso wie in einigen anderen europäischen Staaten⁹⁷⁹ – keine strikte Trennung zwischen einer Verwaltungskontrolle und einer staatsanwaltlichen bzw. polizeilichen Untersuchung gibt. Im Gegenteil handelt oftmals sogar die gleiche Behörde aufgrund der gleichen gesetzlichen Grundlagen.⁹⁸⁰

Trotz dieser fehlenden Trennung könnte jedoch der sog. *double-jeopardy*-Grundsatz zu einer entsprechenden Einschränkung führen. Dieser Grundsatz besagt, dass niemand wegen eines Vergehens strafrechtlich verfolgt werden darf, der wegen dieses Vergehens bereits einmal strafrechtlich verfolgt wurde (*rule against double jeopardy, nemo bis in idem debet vexari*).⁹⁸¹

es angebracht sein, aufgrund der Grundsätze des Effektivitätsgebotes (dazu siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104) ein eventuell im nationalen Recht bestehendes Verbot der Parallelität zu durchbrechen.

978 Siehe 3. Teil, G. IV. 1. b), S. 217.

979 Vervaele, in: Delmas-Marty, What Kind of Criminal Policy for Europe?, S. 209 (245).

980 Im Zollsektor gelten z.B. s. 905 ff. Taxes Consolidation Act 1997 sowohl für reine Verwaltungskontrollen als auch für staatsanwaltliche bzw. polizeiliche Untersuchungen.

981 Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (203 ff.); Morgan/Hogan, Administrative Law, S. 586; Murdoch, A Dictionary of Irish Law, S. 177.

Unbedenklich ist es jedoch, wenn neben einem Strafprozess ein Zivilprozess wegen des gleichen Vergehens eingeleitet wird.⁹⁸² Ebenso ist nichts dagegen einzuwenden, wenn neben einer strafrechtlichen auch eine verwaltungsrechtliche Sanktion verhängt wird.⁹⁸³ Diese Möglichkeit der kumulativen Sanktionierung eines Fehlverhaltens bedarf keiner ausdrücklichen gesetzlichen Normierung.⁹⁸⁴

Wenn es aber möglich ist, sowohl eine straf- als auch eine verwaltungsrechtliche Sanktionierung vorzunehmen, so muss es auch gestattet sein, die dafür notwendigen Kontrollen und Untersuchungen durchzuführen.⁹⁸⁵ Wie sollte sonst eine Verwaltungsbehörde Art und Umfang einer geplanten Sanktion festlegen, wenn sie nicht zugleich das Recht hat, den Sachverhalt zu erforschen? Das Nebeneinander von straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen bedingt also die Zulässigkeit der parallelen Kontrollen.

Alternativ bestünde allenfalls die Möglichkeit, der Verwaltungsbehörde die Durchführung der Kontrolle zwar zu untersagen, sie aber mit den durch die strafrechtliche Kontrolle gewonnenen Erkenntnissen zu versorgen. Dieser Lösungsweg stößt aber auf zwei Probleme: Erstens besteht die Gefahr, dass einige der im Rahmen der strafrechtlichen Kontrollen gewonnenen Informationen aufgrund ihrer Sensibilität einem Geheimhaltungsgebot unterliegen, zweitens würde ein schleppendes und zögerliches Verhalten der Strafermittlungsbehörde zulasten der Verwaltungsbehörde gehen.

Es gibt demnach in der irischen Rechtsordnung keinen Grundsatz, der ein Nebeneinander von verwaltungsrechtlicher Kontrolle und Strafverfahren untersagt. Die Einleitung eines Strafverfahrens stellt in Irland für das OLAF keinen begrenzenden Faktor dar. Die Kontrolle kann vielmehr selbst dann fortgesetzt bzw. begonnen werden, wenn in Irland ein Strafverfahren eingeleitet wurde.

982 Myers v. Commissioners of the Síochána, unreported, High Court, 22.01.1988.

983 Handoll, in: Europäische Kommission, The System of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities, S. 237 (252).

984 Handoll, in: Europäische Kommission, The System of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities, S. 237 (253).

985 Zudem wird in Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (204) zu Recht darauf hingewiesen, dass der double-jeopardy-Grundsatz bei rein tatsachenermittelnden Kontrollen, also z.B. bei OLAF-Kontrollen, keine Anwendung findet.

5. Einleitung eines Strafverfahrens in Irland

Obwohl die Einleitung eines Strafverfahrens die Durch- bzw. Weiterführung einer OLAF-Kontrolle in Irland nicht untersagt, sollten OLAF-Kontrolleure wissen, an welche irischen Behörden sie sich wenden müssen, wenn sie ein strafrechtlich relevantes Verhalten des Wirtschaftsteilnehmers vermuten. Dazu sollten sie sich vergegenwärtigen, durch welche Straftatbestände in Irland der Schutz der finanziellen Interessen gewährleistet wird. Diesbezüglich kann auf die im 2. Teil gemachten Ausführungen verwiesen werden.⁹⁸⁶

Darüber hinaus müssen die Kontrolleure beachten, von wem ein Strafverfahren eingeleitet wird. Wenn eine Verwaltungsbehörde in Irland den Verdacht einer Straftat schöpft, ist sie bzw. das zuständige Ministerium verpflichtet, das der *Garda Fraud Squad* (einer Abteilung der Polizei) mitzuteilen.⁹⁸⁷ Wenn die Polizei davon überzeugt ist, dass ein Straftatbestand erfüllt sein könnte, wird der Fall an den *Director of Public Prosecutions (DPP)* übergeben.⁹⁸⁸ Der DPP ist der Leiter der irischen Anklagebehörde, der Staatsanwalt.⁹⁸⁹ Er ist ein unabhängiger Beamter, der keine Kontroll- oder Weisungsbefugnisse hinsichtlich der Vorgehensweise der Polizei besitzt.⁹⁹⁰ Es steht im Ermessen des DPP, ob er Anklage erhebt.⁹⁹¹ Wenn er sich gegen eine Anklageerhebung entscheidet, kann ein Gericht diese

986 Siehe dazu 2. Teil, C. II. 1., S. 46.

987 Zum Aufbau der Garda Fraud Squad und zu den Reformvorschlägen vgl. Government Advisory Committee on Fraud, Report of the Government Advisory Committee on Fraud, S. 30 ff. Besonderheiten gelten im Zollsektor: Wenn ein Zollbeamter Beweise findet, die auf Betrugereien oder Unregelmäßigkeiten hindeuten, muss der Fall ohne Verzögerung dem *Investigation Bureau* übergeben werden; vgl. Revenue Commissioners, Guidelines for Customs Audits, S. 48; dass., Code of Practice for Revenue Auditors, S. 27. Vgl. auch die vom Finanzamt bekannt gegebenen Strafverfolgungskriterien; Revenue Commissioners, Code of Practice for Revenue Auditors, Appendix 3, S. 51 f.

988 Lee, in: Schwarze, International Federation for European Law (FIDE) Bd. 3, S. 204 (231).

989 Gesetzliche Grundlage ist der auf Art. 30.3 der Verfassung basierende Prosecution of Offences Act 1974. Aus der Literatur vgl. allgemein Byrne/McCutcheon, The Irish Legal System, S. 70 f. und 211 f.; Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 66 ff.

990 Barnes, in: Delmas-Marty/Vervaele, The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Bd. 2, S. 465 (476).

991 Barnes, in: Delmas-Marty/Vervaele, The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Bd. 2, S. 465 (476); Ryan/Magee, The Irish Criminal Process, S. 75.

Entscheidung grundsätzlich nicht überprüfen.⁹⁹² Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn der DPP bösgläubig gehandelt hat oder von sachfremden Erwägung beeinflusst wurde.⁹⁹³ Die Entscheidung, ob eine Anklage erhoben wird, basiert auf zwei Prinzipien:

- Erstens muss es einen hinreichenden Verdacht geben, dass eine Verurteilung wahrscheinlich ist, und
- zweitens bedarf es eines öffentlichen Interesses an einer Anklage.⁹⁹⁴

H. Schutz von Informationen⁹⁹⁵

Eine weitere Beschränkung für die Durchführung der Kontrollen könnte sich aufgrund des Schutzes der Privatsphäre und dem damit verbundenen Schutz besonders sensibler Informationen ergeben. Die Schutzbedürftigkeit dieser Informationen kann zwei unterschiedliche Konsequenzen haben: Einerseits könnte sie dazu führen, dass man bestimmte Fragen nicht stellen oder bestimmte Unterlagen sich nicht vorlegen lassen darf, andererseits ist aber auch denkbar, dass die Erlangung der Informationen zwar rechtmäßig, die Verwertung aber bestimmten Grenzen unterworfen ist. Es ist also zwischen der Begrenzung der Kontrollbefugnisse und der Begrenzung des Verwertungsrechts zu unterscheiden.

I. Begrenzung der Kontrollbefugnisse

Die OLAF-Kontrolleure sind unter Umständen hinsichtlich ihrer Kontrollbefugnisse – also z.B. dem Recht, Fragen zu stellen oder sich Unterlagen vorlegen zu lassen⁹⁹⁶ – dahingehend beschränkt, dass besonders sensible Informationen nicht eingeholt werden dürfen. In Betracht kommen insbesondere Informationen, die unter das Privatgeheimnis fallen. Auch hier sind wieder sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch das nationale Recht als mögliche begrenzende Faktoren zu beachten.

992 H. v. DPP [1994] 2 ILRM 285 (286).

993 O'Sullivan v. Judge Wallace ICL Juni 1999, Nr. 2.

994 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 211.

995 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zu dem Schutz von Informationen, S. 255.

996 Reg. 4 (1) (b) SI 168/1998; dazu siehe 3. Teil, E. III. 2. c) und d), S. 88 f.

1. Begrenzung der Kontrollbefugnisse nach dem Gemeinschaftsrecht

Der Schutz des Privatgeheimnisses wird durch das Recht auf Achtung des Privatlebens gewährt, das der EuGH als von der Gemeinschaftsrechtsordnung geschütztes Grundrecht anerkannt hat.⁹⁹⁷ Ein Eingriff in den Schutzbereich ist jedoch gerechtfertigt, wenn das den dem Gemeinwohl dienenden Zwecken der Gemeinschaft entspricht und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen Eingriff darstellt, der das gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antastet.⁹⁹⁸ Mit den Kontrollen durch das OLAF wird das Ziel verfolgt, die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu schützen. Sie dienen also dem Zweck des Gemeinwohls. Grundsätzlich können also auch private Informationen eingeholt werden, es sei denn, es handelt sich um einen unverhältnismäßigen Eingriff. Eine Rechtfertigung des Eingriffs ist z.B. dann ausgeschlossen, wenn es um die Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz geht (*legal privilege*).⁹⁹⁹

2. Begrenzung der Kontrollbefugnisse nach der irischen Rechtsordnung

Die Bestimmung des Adressatenkreises hat gezeigt, dass Kontrollen neben den unmittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern laut Art. 5 Abs. 3 VO Nr. 2185/96 zudem bei anderen – nur mittelbar – betroffenen Wirtschaftsteilnehmern durchgeführt werden können, falls das zur Feststellung einer Unregelmäßigkeit unbedingt erforderlich ist.¹⁰⁰⁰ Hinsichtlich der Begrenzung der Kontrollbefugnisse unterscheidet die irische Rechtsordnung zwischen diesen beiden Adressatenkreisen.

997 EuGH, Rs. 155/79 (AM & S/Kommission), Slg. 1982, 1575 (1610), Rdnr. 18 ff.; Rs. C-404/92 P (X/Kommission), Slg. 1994, I-4737 (4789), Rdnr. 17; Gornig/Trüe, JZ 2000, 501 (506); Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 135 ff.

998 EuGH, Rs. 5/88 (Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Fortswirtschaft), Slg. 1989, 2609 (2639), Rdnr. 18; Rs. C-404/92 P (X/Kommission), Slg. 1994, I-4737 (4790), Rdnr. 18; Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, I-4973 (5065), Rdnr. 78; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 141 f. i.V.m. Rdnr. 69.

999 Da diese Begrenzung der Kontrollbefugnisse durch das legal-privilege-Prinzip aus der Sicht des EuGH ein selbstständiges Verfahrensrecht darstellt (vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 138), erfolgte eine ausführliche Darstellung bereits an entsprechender Stelle; siehe 3. Teil, F. II. 2. g), S. 138.

1000 Zum Adressatenkreis siehe 3. Teil, D. III., S. 60.

a) Kontrollen bei unmittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern

Der Schutz privater Informationen wird in Irland durch das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre (*right to privacy*) gewährleistet.¹⁰⁰¹ Es ist ein Common-Law-Recht,¹⁰⁰² das zudem in der irischen Verfassung verankert ist. Es zählt zu den sog. unaufgezählten Grundrechten des Art. 40.3 der Verfassung und beruht auf den christlichen und demokratischen Grundstrukturen des Staates.¹⁰⁰³

Das Recht auf Schutz der Privatsphäre zeichnet sich dadurch aus, dass es um die Ausübung der individuellen Persönlichkeit geht, ohne dass dabei moralisch ehrenwerte Ziele verfolgt werden müssen.¹⁰⁰⁴ Grenzen dieses Grundrechts können sich unter den Gesichtspunkten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der allgemeinen Moralvorstellung und anderen bedeutsamen Gründen des Gemeinwohls sowie aus den Grundrechten anderer ergeben.¹⁰⁰⁵ Eine solche Einschränkung des Grundrechts ist aber nur dann zulässig, wenn eine Behörde die Informationen für die Durchführung einer öffentlichen Aufgaben benötigt, nicht jedoch, wenn sie eine Privatperson für private Zwecke verwenden will.¹⁰⁰⁶

Das Ziel der OLAF-Kontrollen – der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften – stellt einen bedeutsamen Grund des Gemeinwohls dar. Dieses Ziel rechtfertigt daher einen Eingriff in das Recht auf Schutz der Privatsphäre, sofern die erlangten Informationen nicht für private Zwecke verwendet werden. Das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre und der damit verbundene Schutz privater Informationen ist somit kein begrenzender Faktor für die Kontrollbefugnisse. Eine Rechtfertigung des Eingriffs ist jedoch aus der Sicht der irischen Rechtsprechung dann

1001 Aus der Literatur vgl. Casey, *Constitutional Law in Ireland*, S. 582 f.; Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, S. 178.

1002 Aus der englischen Rechtsprechung vgl. *Marcel v. Commissioner of Police* [1991] 2 WLR 1118 (1124 f.).

1003 *Norris v. The Attorney General* [1984] IR 36 (71); *Kennedy v. Ireland* [1987] IR 587; *The State (Kane) v. Governor of Mountjoy Prison* [1988] ILRM 724; McDonald, *Ir Jur* 1979, 228 (247 ff.). Mit Bedenken bezüglich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Hinblick auf Art. 43.1 der Verfassung Vieweg, in: Lukes, *Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten*, S. 291 (294 f.).

1004 *Norris v. The Attorney General* [1984] IR 36 (72).

1005 *Norris v. The Attorney General* [1984] IR 36 (72); *Kennedy v. Ireland* [1987] IR 587.

1006 *Desmond v. Glackin (No. 2)* [1993] 3 IR 67 (101 f.).

ausgeschlossen, wenn es um die Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz geht (*legal privilege*).¹⁰⁰⁷

b) Kontrollen bei mittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern

Die Befugnis, eine Kontrolle auch bei nur mittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern durchzuführen, kann mit dem Anspruch des Wirtschaftsteilnehmers auf Schutz vertraulicher Informationen kollidieren. Insbesondere, wenn Kontrollen bei Banken durchgeführt werden, bei denen der Wirtschaftsteilnehmer Konten hat, besteht die Gefahr, dass die Bank zur Mitteilung von Informationen verpflichtet wird, die unter das Bankgeheimnis fallen. Grundsätzlich wird der Schutz entsprechender Informationen zwar gewährleistet, jedoch bezieht sich dieser Schutz nicht auf die Durchführung von Kontrollen, die einem öffentlichen Zweck dienen.¹⁰⁰⁸ Vor allem ist die Bank nicht befugt, die Vorlage von Unterlagen mit dem Hinweis zu verweigern, dass man ansonsten gegen vertragliche Absprachen mit dem Kunden verstoßen würde.¹⁰⁰⁹ Hieraus ergeben sich für OLAF-Kontrollure somit keine weiteren Grenzen für die Durchführung von Kontrollen bei mittelbar betroffenen Wirtschaftsteilnehmern.

II. Begrenzung des Verwertungsrechts

Wenn der Erlangung von besonders sensiblen Informationen im Rahmen der Durchführung der Kontrolle keine Grenzen gesetzt sind, so muss zumindest bei der anschließenden Verwertung der Informationen der Schutz gewährleistet werden. Die VO Nr. 2185/96 will diesen Schutz auf zwei Arten erreichen: erstens durch das allgemeine Amtsgeheimnis und zweitens durch den Schutz personenbezogener Daten.¹⁰¹⁰

1. Allgemeines Amtsgeheimnis

Laut Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 unterliegen die mitgeteilten oder eingeholten Informationen dem Amtsgeheimnis¹⁰¹¹ und genießen den

1007 Siehe ausführlich zur Sichtweise der irischen Gerichte 3. Teil, F. III. 3. g), S. 199.

1008 JB O'C v. Dr PCD and A Bank [1984] Irish Tax Reports 153; Application of Liam Liston [1996] 1 IR 501 (511); National Irish Bank v. R.T.É. [1998] 2 ILRM 196; Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 582.

1009 Glackin v. Trustee Savings Bank [1993] 3 IR 55 (62).

1010 Vgl. auch Überwachungsausschuss, Tätigkeitsbericht, S. 39 ff.

1011 Bei dem in Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 verwendeten Begriff des Amtsgeheimnisses scheint es sich dem ersten Anschein nach um eine Abweichung

Schutz, der vergleichbaren Informationen nach dem nationalen Recht des Mitgliedstaats und nach den entsprechenden Vorschriften für die Organe der Gemeinschaft zukommt.¹⁰¹²

Der Schutz der Informationen ergibt sich also wiederum aus einem Zusammenspiel aus nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht. Hinsichtlich möglicher Kollisionsfälle von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht kann auf die zu Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 gemachten Ausführungen¹⁰¹³ verwiesen werden, d.h. das Gemeinschaftsrecht bildet den grundsätzlich zu beachtenden Mindeststandard, der durch nationales Recht zu ergänzen ist, sofern dieses einen höheren Schutzstandard gewährt. Im Einzelfall kann unter Umständen weitergehendes nationales Recht aufgrund des Effektivitätsgebotes eingeschränkt werden, wenn das nationale Recht darauf hinausläuft, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird.¹⁰¹⁴

a) Das allgemeine Amtsgeheimnis des Gemeinschaftsrechts

Unter das Amtsgeheimnis fallen alle Informationen, die nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, die dem jeweiligen Geheimnisschutzverpflichteten in amtlicher oder beruflicher Eigenschaft bekannt

von der englischen und der französischen Fassung zu handeln. Zutreffender könnte wohl der Begriff des Berufsgeheimnisses sein, wenn man die englischen Fassung (*professional secrecy*) und die französische Fassung (*le secret professionnel*) vergleichend heranzieht. Zudem spricht der die internen Kontrollen betreffende Art. 8 Abs. 2 VO Nr. 1073/99 ebenfalls vom Berufsgeheimnis. Diese anscheinende Abweichung bleibt allerdings deshalb ohne Konsequenzen, weil sich die Begriffe „Berufsgeheimnis“ und „Amtsgeheimnis“ lediglich dadurch unterscheiden, welche Sichtweise man verwendet: Aus der Sicht der Wirtschaftsteilnehmer handelt es sich um Berufsgeheimnisse, aus der Sicht des OLAF um Amtsgeheimnisse. Vgl. auch die Gleichsetzung der beiden Begriffe bei Wegener, in: Calliess/Ruffert, Art. 287 EG Rdnr. 2.

1012 Vgl. auch den 12. Erwägungsgrund VO Nr. 2185/96. Durch die VO Nr. 1073/99 haben sich keine Änderungen ergeben, wie Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 ausdrücklich klarstellt. Eine Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 vergleichbare Vorschrift enthält Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 1026/99 hinsichtlich der Kontrolle der Eigenmittel.

1013 Ausführlich zur Auslegung von Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 siehe 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

1014 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

geworden sind und deren Geheimhaltung unter Berücksichtigung gegenläufiger Interessen an ihrer Verbreitung objektiv geboten ist.¹⁰¹⁵

Gemäß Art. 8 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 dürfen diese Informationen nur Personen mitgeteilt werden, die in den Gemeinschaftsorganen oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer amtlichen Eigenschaft davon Kenntnis erhalten dürfen. Außerdem dürfen sie von den Organen der Gemeinschaft zu keinem anderen Zweck als zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften verwendet werden.

b) Das allgemeine Amtsgeheimnis nach der irischen Rechtsordnung

Welcher Schutz den durch Kontrollen erlangten Informationen zuteil wird, regeln die Vorschriften des Official Secrets Act 1963.¹⁰¹⁶ Gemäß s. 4 (1) Official Secrets Act 1963 darf eine Person keine amtlichen Informationen an eine andere Person weitergeben.¹⁰¹⁷ In s. 4 (2) Official Secrets Act 1963 wird ergänzend darauf hingewiesen, dass vernünftige Sorgfalt aufzuwenden ist, um die unrechtmäßige Weitergabe solcher Informationen zu vermeiden.

aa) Geschützte Informationen

Durch s. 4 Official Secrets Act 1963 werden jegliche amtliche Informationen geschützt. Gemäß der Legaldefinition in s. 2 (1) Official Secrets Act 1963 sind darunter alle geheimen amtlichen Code- oder Kennworte sowie alle Skizzen einschließlich Fotografien, Pläne, Modelle, Gegenstände, Aufzeichnungen, Dokumente und Informationen zu verstehen,

1015 Wegener, in: Calliess/Ruffert, Art. 287 EG Rdnr. 2. Eine primärrechtliche Normierung des Amtsgeheimnisses findet sich in Art. 287 EG, deren Beachtung Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ausdrücklich vorschreibt.

1016 Vgl. aus der Literatur McDonald, Ir Jur 1979, 229 (235 ff.); Vieweg, in: Lukes, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten, S. 291 ff.

1017 4.—(1) A person shall not communicate any official information to any other person unless he is duly authorised to do so or does so in the course of and in accordance with his duties as the holder of a public office or when it is his duty in the interest of the State to communicate it.

(2) A person to whom subsection (1) applies shall take reasonable care to avoid any unlawful communication of such information.

(3) ...

(4) In this section "duly authorised" means authorised by a Minister or State authority or by some person authorised in that behalf by a Minister or State authority.

die geheim oder vertraulich sind oder so bezeichnet worden sind.¹⁰¹⁸ Weiter umschreibt die Legaldefinition in s. 2 (1) Official Secrets Act 1963 den Begriff der amtlichen Information mit spezifischen Formen möglicher Kenntnisnahme: Sie muss sich im Besitz oder in der Verwahrung oder unter der Kontrolle eines Inhabers eines öffentlichen Amtes befinden oder befunden haben. Es werden auch solche Informationen erfasst, die durch Film oder Tonband oder ein anderes Aufzeichnungsmittel aufgezeichnet werden. Für die Qualifizierung einer Information als amtlich kommt es somit auf die ursprüngliche Herkunft ebenso wenig an wie auf die Art und Bedeutung der zu erfüllenden Aufgaben der Amtsträger.¹⁰¹⁹

Für die im Rahmen von OLAF-Kontrollen erlangten Informationen ergibt sich somit, dass sie dem in s. 4 (1) Official Secrets Act 1963 verwendeten Begriff der amtlichen Informationen unterfallen, da sie den amtlichen Charakter dadurch erlangen, dass sie – zumindest zunächst, was ausreichend ist – dem Inhaber eines öffentlichen Amtes mitgeteilt werden. Sind sie einmal amtliche Informationen in diesem Sinne geworden, so bleiben sie es, auch wenn sie in die Hände von solchen Personen gelangen, die nicht zum Kreis der genannten Amtsinhaber gehören.¹⁰²⁰ Einzige Voraussetzung ist, dass die Informationen geheim oder vertraulich sind oder so bezeichnet worden sind. Der Begriff der „amtlichen Information“ ist also insoweit irreführend als man den Eindruck bekommt, dass private oder persönliche Informationen nicht in den Schutzbereich fallen. Das Gesetz schützt sowohl diejenigen Informationen, die amtlich sind, weil sie von einem Amtsträger herrühren, als auch diejenigen Informationen, die zunächst privat sind und

1018 2.—(1) In this Act—

...

"official information" means any secret official code word or password, and any sketch, plan, model, article, note, document or information which is secret or confidential or is expressed to be either and which is or has been in the possession, custody or control of a holder of a public office, or to which he has or had access, by virtue of his office, and includes information recorded by film or magnetic tape or by any other recording medium;

1019 Vieweg, in: Lukes, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten, S. 291 (299 f.).

1020 Vieweg, in: Lukes, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten, S. 291 (300).

erst durch die Mitteilung an einen Amtsträger amtliche Informationen werden.¹⁰²¹

bb) Möglichkeit der Weitergabe

S. 4 (1) Official Secrets Act 1963 untersagt die Weitergabe von amtlichen Informationen an andere Personen. Dabei ist nach der Legaldefinition der s. 2 (2) Official Secrets Act 1963 die Weitergabe in einem weiten Sinne zu verstehen. Es kommt weder darauf an, ob die Information insgesamt oder als Teil weitergegeben wird, noch ist entscheidend, ob sie selbst oder lediglich ihrem Kern, ihrer Wirkung oder Beschreibung nach weitergegeben wird.¹⁰²²

Drei Fallgestaltungen werden in s. 4 (1) Official Secrets Act 1963 genannt, bei denen die Weitergabe gerechtfertigt ist:

- Man ist hierzu ordnungsgemäß autorisiert,
- die Weitergabe erfolgt im Verlauf und in Übereinstimmung mit den Pflichten als Amtsträger oder
- die Pflicht zur Weitergabe liegt im Interesse des Staates.

Eine ordnungsgemäße Autorisierung in diesem Sinne liegt gemäß s. 4 (4) Official Secrets Act 1963 dann vor, wenn man durch die Genehmigung eines Ministers oder die Genehmigung einer von einem Minister autorisierten Person ermächtigt wird.

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund wurde durch s. 48 Freedom of Information Act 1997 eingefügt. Danach wird nicht gegen das Verbot der unzulässigen Weitergabe von amtlichen Informationen verstoßen, wenn man aufgrund der Vorschriften des Freedom of Information Act 1997 dazu verpflichtet ist, also insbesondere wenn eine Begründungspflicht oder ein Akteneinsichtsrecht besteht.

Für die Verwertung und Weitergabe von Informationen, die in Zusammenhang mit OLAF-Kontrollen eingeholt werden, bedeutet das, dass insbesondere die behördeninterne Weitergabe unproblematisch sein dürfte,

1021 Auf diese „Zweigleisigkeit“ des Official Secrets Act 1963 weist zutreffend McDonald (Ir Jur 1979, 229 [236]) hin.

1022 2. – (2) In this Act expressions referring to communicating or receiving include any communicating or receiving, whether in whole or in part and whether the sketch, plan, model, article, note, document or information itself or the substance, effect or description thereof only be communicated or received; (...) .

da in der Regel eine ordnungsgemäße Autorisierung vorliegen wird.¹⁰²³ Auch die Weitergabe der Informationen an andere nationale Behörden (z.B. an den Director of Public Prosecutions oder die Polizei) oder Organe der Gemeinschaft (also insbesondere an die Europäische Kommission) dürfte autorisiert sein oder zumindest aufgrund der Amtspflicht oder dem staatlichen Interessen gerechtfertigt sein. Die Weitergabe der Informationen an Privatpersonen ist dagegen grundsätzlich nicht zu rechtfertigen. Lediglich bei einem Recht auf Begründung oder Akteneinsicht eines Bürgers ist eine Weitergabe an Privatpersonen denkbar. Dabei ist zu beachten, dass diese beiden Verfahrensrechte ihrerseits wiederum weitreichenden Schranken unterliegen.

cc) Reform des Informationsbegriffs

Im Jahr 2000 wurde ein neuer Gesetzesentwurf (*bill*) eingebracht, der den weiten Informationsbegriff des Official Secrets Act 1963 grundlegend neu definiert. Grund für diese Neuorientierung ist, dass der Official Secrets Act 1963 nicht zwischen sensiblen und sonstigen Informationen differenziert.¹⁰²⁴ Der Gesetzesentwurf basiert auf den Empfehlungen des Berichts des *Select Committee on Legislation and Security* von 1997.

Der Begriff der amtlichen Information soll durch s. 1 (1) Official Secrets Reform Bill 2000 dahingehend eingeschränkt werden, dass nur noch solche Informationen erfasst werden, die mit

- der Sicherheit des Staates,
- der Politik, den Aktivitäten oder den internationalen Beziehungen des Staates hinsichtlich Nord-Irland,
- der Verhinderung oder Aufdeckung von Straftaten oder
- dem Leben oder der Sicherheit von Personen

zusammenhängen.

Wenn es zu einer entsprechenden Gesetzesänderung kommen sollte, hätte das für den Schutz von durch OLAF-Kontrollen eingeholte Informationen

1023 Zum Schutz von Information vor verwaltungsinterner Weitergabe sind auch die Verwaltungsvorschriften des Circular 15/79 zu beachten; abgedruckt bei Vieweg, in: Lukes, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten, S. 291 (315 f.). Zur rechtlichen Bindungswirkung eines Circulars siehe 1. Teil, A. IV., S. 10.

1024 Official Secrets Reform Bill 2001, Explanatory Memorandum, S. 1.

weitreichende Konsequenzen, da nur noch staatliche Interessen zur Geheimhaltung verpflichtet. Der Schutz aufgrund privater Interessen der Wirtschaftsteilnehmer ist dagegen nicht mehr ausreichend gewährleistet. Da der Weitergabe von persönlichen Informationen damit Tür und Tor geöffnet wäre, bleibt zu hoffen, dass dieser Gesetzesentwurf abgeändert wird.

c) Vergleich des Gemeinschaftsrechts mit der irischen Rechtsordnung

Vergleicht man den in Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 vorgesehenen Schutz von Informationen durch das Amtsgeheimnis mit dem durch die Vorschriften des Official Secrets Act 1963 normierten Schutzstandard, so ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede. Sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch das irische Recht verbietet die Weitergabe von Informationen an unbeteiligte Privatpersonen. Möglich ist dagegen die Weitergabe der erlangten Informationen an Personen, die in den Gemeinschaftsorganen oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer amtlichen Eigenschaft davon Kenntnis erhalten dürfen (wie es Art. 8 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96 formuliert) oder die dazu ordnungsgemäß autorisiert worden sind (wie es s. 4 (1) Official Secrets Act 1963 vorsieht).

2. Schutz personenbezogener Daten

Gemäß Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96 müssen die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten eingehalten werden.¹⁰²⁵ Gemäß Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 trägt der Direktor des OLAF dafür Sorge, dass der entsprechende Schutz gewährleistet wird.¹⁰²⁶ Wiederum gilt also das Nebeneinander von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht.¹⁰²⁷

1025 Durch die VO Nr. 1073/99 haben sich keine Änderungen ergeben, wie Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 1073/99 ausdrücklich klarstellt. Eine Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96 vergleichbare Vorschrift enthält Art. 5 Abs. 3 VO Nr. 1026/99 hinsichtlich der Kontrolle der Eigenmittel.

1026 Vgl. auch den 19. Erwägungsgrund VO Nr. 1073/99.

1027 Hinsichtlich möglicher Kollisionsfälle von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht vgl. die Ausführungen zu Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99; siehe 3. Teil, F. I., S. 100 ff.

a) Schutz personenbezogener Daten nach dem Gemeinschaftsrecht

Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96 verweist hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten auf die Richtlinie 95/46/EG¹⁰²⁸ des Europäischen Parlaments und des Rates.¹⁰²⁹ Die zentrale Vorschrift der Richtlinie ist Art. 6, wonach personenbezogene Daten u.a.

- nur nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet,
- nur für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und
- nicht in einer mit den Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen.

Der Begriff der personenbezogenen Daten wird durch Art. 2 Richtlinie 95/46/EG definiert. Danach sind personenbezogene Daten alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person. Eine Verarbeitung personenbezogener Daten liegt gemäß Art. 2 Richtlinie 95/46/EG bei jedem mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang vor.

b) Schutz personenbezogener Daten nach der irischen Rechtsordnung

In Irland wurde die Richtlinie 95/46/EG¹⁰³⁰ noch nicht umgesetzt, obwohl die Frist zur Umsetzung am 24.10.1998 abgelaufen ist (vgl. Art. 31 Abs. 1 der Richtlinie). Der Schutz personenbezogener Daten basiert in Irland daher immer noch auf den Vorschriften des Data Protection Act 1988, der das Übereinkommen des Europarats vom 28.01.1981 zum Schutze der Personen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten umsetzt. Ein neues Gesetz, das den Vorgaben der Richtlinie 95/46/EG Rechnung tragen soll, ist aber laut Auskunft des Department of Justice, Equality and Law

1028 ABIEG Nr. L 281 vom 23.11.1995, S. 31 ff.

1029 Vgl. auch den 12. Erwägungsgrund VO Nr. 2185/96 und Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 1073/99. Zur Datenschutzrichtlinie vgl. aus der Literatur Dammann/Simitis, Die EG-Datenschutzrichtlinie; Simitis, NJW 1997, 281 ff.; ders., NJW 1998, 2473 ff. Einen primärrechtlichen Schutz personenbezogener Daten enthält Art. 286 EG, auf den auch in Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ausdrücklich hingewiesen wird. Ergänzen Funktion kommt der VO Nr. 45/2001 (ABIEG Nr. L 8 vom 12.01.2001, S. 1 ff.) zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr zu.

1030 ABIEG Nr. L 281 vom 23.11.1995, S. 31 ff.

Reform in naher Zukunft zu erwarten.¹⁰³¹ Neben den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sollen die Erkenntnisse eines *Consultation Papers* des Ministeriums von 1997 eingearbeitet werden.¹⁰³² Bis zur Umsetzung der Richtlinie bleibt es also zunächst bei dem durch den Data Protection Act 1988 gewährten Schutz.

aa) Die Vorschriften des Data Protection Act 1988

Gemäß s. 1 (1) Data Protection Act sind Daten Informationen in einer Form, in der sie verarbeitet werden können.¹⁰³³ Der Unterschied zwischen Informationen auf der einen und Daten auf der anderen Seite liegt darin, dass Daten lediglich eine Darstellung von Informationen sind.¹⁰³⁴ Das Merkmal der Verarbeitungsfähigkeit ist gemäß der Legaldefinition in s. 1 (1) Data Protection Act dann erfüllt, wenn logische oder arithmetische Operationen automatisch durchgeführt werden können. Aufgrund dieser Voraussetzung sind bedruckte Dokumente, Audio-Kassetten, Telefax- oder Telexausdrucke, Aufzeichnungen eines Anrufbeantworters oder Texte auf einem Computer-Bildschirm keine Daten in diesem Sinne.¹⁰³⁵ Dagegen werden auf Speichermedien gleich welcher Art (Disketten, Festplatten etc.) enthaltene Informationen vom Begriff der Daten erfasst.¹⁰³⁶

Gemäß s. 2 (1) Data Protection Act 1988 dürfen die Daten u.a.

- nur auf faire Art und Weise verarbeitet werden,¹⁰³⁷
- nur in der exakten und, sofern notwendig, aktuellen Version aufbewahrt werden,¹⁰³⁸
- nur für einen oder mehrere angegebene und rechtmäßige Zwecke aufbewahrt werden,¹⁰³⁹

1031 Vgl. die Angaben auf der Homepage des Ministeriums:

<<http://www.dataprivacy.ie/4aii.htm>>.

1032 Department of Justice, Equality and Law Reform, Consultation Paper on Transposition into Irish Law. Zur Zukunft des Schutzes personenbezogener Daten in Irland vgl. auch Murray, ILT 1995, 193 ff.

1033 Die gleiche Definition enthält z.B. auch s. 912 (1) Taxes Consolidation Act 1997.

1034 Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 26.

1035 Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 26.

1036 Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 26.

1037 Dazu Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 45 ff.

1038 Dazu Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 49 ff.

1039 Dazu Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 51 f.

- nicht länger als für den verfolgten Zweck notwendig aufbewahrt werden.¹⁰⁴⁰

Jeder Bürger hat gemäß s. 3 Data Protection Act 1988 das Recht, auf sein schriftliches Verlangen hin innerhalb von 21 Tagen darüber informiert zu werden, ob ihn betreffende personenbezogene Daten aufbewahrt werden.¹⁰⁴¹ Zudem müssen ihm die Zwecke der Aufbewahrung mitgeteilt und eine Beschreibung der Daten gegeben werden. Gemäß s. 4 (1) Data Protection Act 1988 hat er einen Anspruch darauf, so bald wie möglich, aber nicht später als nach 40 Tagen eine Kopie der aufbewahrten Daten zu erhalten.¹⁰⁴² Dieses Recht besteht jedoch gemäß s. 5 (1) Data Protection Act 1988 u.a. nicht, wenn die Daten für die Verhinderung, Aufdeckung oder Untersuchung von Straftaten benötigt werden. Ergänzend kommt noch gemäß s. 6 Data Protection Act 1988 ein Berichtungs- und Löschungsanspruch hinzu.¹⁰⁴³ Für die OLAF-Kontrollen bedeutet das, dass den Wirtschaftsteilnehmern zwar grundsätzlich das Recht zusteht, eine Kopie der sie betreffenden Daten zu erhalten, dieses Recht aber dann nicht zur Geltung kommt, wenn sich das OLAF darauf beruft, dass die Daten Hinweise für einen strafrechtlich relevanten Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften enthalten.

bb) Vergleich mit der Richtlinie 95/46/EG

Die durch die Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG zu erwartenden Änderungen sind nicht grundlegender Natur. Lediglich in einzelnen Teilbereichen sind Änderungen zu erwarten. Die wichtigste liegt darin, dass entgegen dem Datenbegriff des Data Protection Act 1988 nicht nur technisch aufgezeichnete, sondern auch manuell sortierte und aufbewahrte Daten in den Schutzbereich fallen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 95/46/EG). Zudem wird in Zukunft die Zustimmung des Betroffenen erforderlich sein, um die personenbezogenen Daten zu verwenden (vgl. Art. 7 lit. a Richtlinie 95/46/EG).¹⁰⁴⁴

1040 Dazu Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 55 f.

1041 Dazu Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 58 f.

1042 Dazu und zu den zahlreichen Ausnahmetatbeständen Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 59 ff.

1043 Dazu Clark, Data Protection Law in Ireland, S. 80 ff.

1044 Bezüglich der weiteren zu erwartenden Änderungen vgl. die Ausführungen des Department of Justice, Equality and Law Reform auf der Homepage des Ministeriums: <<http://www.dataprivacy.ie/4aii.htm>>.

cc) Unmittelbare Wirkung der Richtlinie 95/46/EG

Denkbar ist es, der Richtlinie 95/46/EG schon jetzt unmittelbare Wirkung in Irland zukommen zu lassen, weil die Umsetzungsfrist abgelaufen ist. Eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien ist nach der Rechtsprechung des EuGH dann möglich, wenn sie

- nicht frist- bzw. ordnungsgemäß umgesetzt worden ist,
- inhaltlich unbedingt ist und
- eine hinreichend genaue Regelung enthält.¹⁰⁴⁵

Als Argument für die unmittelbare Wirkung wird zum einen auf das Effektivitätsgebot¹⁰⁴⁶, also das Gebot der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts hingewiesen.¹⁰⁴⁷ Zum anderen sei es eine Folge des Grundsatzes des *venire contra factum proprium*, weil es nicht sein könne, dass sich der Mitgliedstaat einerseits dem Gemeinschaftsbürger gegenüber auf die Nichtumsetzung berufen wolle, andererseits gegen seine Verpflichtung aus Art. 10 i.V.m. 249 Abs. 3 EG verstoße.¹⁰⁴⁸ Dieser Rechtsprechung des EuGH haben sich auch die irischen Gerichte angeschlossen.¹⁰⁴⁹

Ob eine solche unmittelbare Wirkung in diesem Fall zu bejahen ist, ob also die Richtlinie 95/46/EG inhaltlich unbedingt ist und eine hinreichend genaue Regelung enthält, bedarf jedoch keiner Entscheidung, weil Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96 die unmittelbare Bindung des OLAF an die Richtlinie ohnehin ausdrücklich vorsieht.

1045 St. Rspr. seit EuGH, Rs. 9/70 (Grad/Finanzamt Traunstein), Slg. 1970, 825 (837), Rdnr. 2 ff.; weitere Nachweise bereits in Fn. 461. Aus der zahlreichen deutschen Literatur vgl. stellvertretend Jarass, NJW 1990, 2420 ff.; ders., NJW 1991, 2665 ff.; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 249 EG Rdnr. 69 ff.; Streinz, Europarecht, Rdnr. 398 f. Aus der irischen Literatur vgl. Geoghegan, in: Curtin/O'Keeffe, Constitutional Adjudication in European Community and National Law, S. 247 ff.; O'Neill, ILT 1994, 283 ff.; Travers, IJEL 1998, 165 (183 ff.).

1046 Zum Effektivitätsgebot siehe 3. Teil, F. I. 2. b) aa), S. 104.

1047 St. Rechtsprechung seit EuGH, Rs. 41/74 (van Duyn/Home Office), Slg. 1974, 1337 (1348), Rdnr. 12.

1048 St. Rechtsprechung seit EuGH, Rs. 148/78 (Ratti), Slg. 1979, 1629 (1641), Rdnr. 18 ff.

1049 McBride v. Galway Corporation ICL Mai 1998, Nr. 56.

c) **Vergleich des Gemeinschaftsrechts mit der irischen Rechtsordnung**

Der in Irland gewährte Schutz bleibt teilweise hinter dem des Gemeinschaftsrechts zurück. Das liegt insbesondere daran, dass die Richtlinie 95/46/EG immer noch nicht umgesetzt wurde. Da aber das Gemeinschaftsrecht den stets zu beachtenden Mindeststandard bildet, spielt diese Verzögerung bei der Durchführung von OLAF-Kontrollen keine Rolle.

J. **Grundrechte**

Von fundamentaler Bedeutung ist in einem Rechtsstaat die Gewährleistung der Grundrechte. Konkretisierungen dieser Grundrechte sind die dargestellten Verfahrensrechte und die Gründe, warum einige Eingriffsbefugnisse bestimmten Grenzen unterliegen.

I. **Grundrechte des Gemeinschaftsrechts**

Nach dem 12. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96 müssen die OLAF-Kontrollen die Grundrechte der betreffenden Person wahren.

1. **Die Grundrechte nach der Rechtsprechung des EuGH**

Der EuGH hat die allgemeine Geltung von Grundrechten schrittweise entwickelt und anerkannt.¹⁰⁵⁰ Dabei greift er neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zurück (vgl. Art. 6 Abs. 2 EU).¹⁰⁵¹ Die EMRK fungiert dabei nur als Rechtserkenntnisquelle.¹⁰⁵² Eine unmittelbare Bindung der Europäischen Gemeinschaften an die EMRK besteht – trotz Art. 6 Abs. 2 EU – jedoch nicht. Schließlich sind die Europäischen Gemeinschaften keine Mitglieder der EMRK, sondern nur die Mitgliedstaaten (sog. Konventionsstaaten¹⁰⁵³).

1050 Zu den Grundrechten im Gemeinschaftsrecht vgl. aus der irischen Literatur Flanagan, *ILT* 2000, 314 ff. Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. Herdegen, *Europarecht*, Rdnr. 170; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 16 ff.; Oppermann, *Europarecht*, Rdnr. 489 ff.; Ritgen, *ZRP* 2000, 371 ff.; Streinz, *Europarecht*, Rdnr. 372 ff.

1051 Herdegen, *Europarecht*, Rdnr. 38.

1052 Ehlers, *Jura* 2000, 372 (373).

1053 Ehlers, *Jura* 2000, 372 (376).

Bei der Bestimmung der Verfahrensrechte bei Verwaltungskontrollen greift der EuGH insbesondere auf Art. 6 Abs. 1 EMRK (wonach jede Person ein Recht darauf hat, dass [...] über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage [...] in einem fairen Verfahren [...] verhandelt wird) und Art. 8 Abs. 1 EMRK (wonach jeder Mensch das Recht auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seiner Korrespondenz hat) zurück. Er hat folgende, in diesem Zusammenhang relevante Grundrechte anerkannt: Achtung der Privatsphäre, der Wohnung und des Briefverkehrs, Berufsfreiheit und Achtung der Verfahrensgrundrechte.¹⁰⁵⁴

2. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Anlässlich des Europäischen Rates von Nizza am 07.12.2000 wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁰⁵⁵ unterzeichnet und verkündet. In der Charta ist die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der europäischen Bürger sowie aller im Hoheitsgebiet der Union lebenden Personen zusammengefasst. In Zusammenhang mit OLAF-Kontrollen ist insbesondere Art. 47 Abs. 2 von Interesse, wonach – in Anlehnung an Art. 6 Abs. 1 EMRK – jede Person ein Recht darauf hat, dass ihre Sache in einem fairen Verfahren verhandelt wird, und dass sie sich beraten und verteidigen kann.

In der Zukunft bleibt abzuwarten, welchen Status die Charta der Grundrechte der Europäischen Union haben wird. Bisher haben sie lediglich einen unverbindlichen Charakter. Da die Charta nicht neben die anderen in Art. 6 Abs. 2 EU genannten Grundrechtsquellen aufgenommen wurde, ist ihre Berücksichtigung im Rahmen der Grundrechtsinterpretation für den EuGH daher rechtlich nicht geboten.¹⁰⁵⁶

II. Grundrechte in der irischen Rechtsordnung

Das OLAF hat bei der Durchführung seiner Kontrolle auch die in dem betreffenden Mitgliedstaat normierten Grundrechte zu beachten. Das ergibt

1054 Vgl. die vollständige Aufzählung bei Streinz, Europarecht, Rdnr. 372. Zu den Einzelheiten der Grundrechte siehe Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 93 ff.

1055 ABIEG Nr. C 364 vom 18.12.2000, S. 1 ff.

1056 Zur rechtlichen Verbindlichkeit vgl. allgemein Calliess, EuZW 2001, 261 (267 f.); Tettinger, NJW 2001, 1010 f.

sich ebenfalls aus Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99, wonach die nationalen Vorschriften, und damit auch die Grundrechte zu beachten sind.¹⁰⁵⁷

1. Die Grundrechte aufgrund der Verfassung

Im Gegensatz zu England verfügt Irland über eine geschriebene Verfassung, durch die die grundlegenden Menschenrechte garantiert werden.¹⁰⁵⁸ Im Rahmen von Kontrollen sind zu beachten¹⁰⁵⁹: das Recht auf Schutz der Wohnung (Art. 40.5 der Verfassung),¹⁰⁶⁰ das Prinzip der constitutional justice (aus Art. 40.3 der Verfassung herzuleiten),¹⁰⁶¹ das privilege against self-incrimination (nach überwiegender Ansicht Korrelat zu dem Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 40.6.1 der Verfassung),¹⁰⁶² das Recht auf ein faires Strafverfahren (Art. 38.1 der Verfassung)¹⁰⁶³ und das Recht auf Schutz der Privatsphäre (unaufgezähltes Recht i.S.v. Art. 40.3 der Verfassung).¹⁰⁶⁴ Ein gesondertes Grundrecht der Berufsfreiheit gibt es in Irland nicht.¹⁰⁶⁵

2. Die Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4.11.1950 wurde in Irland 1953 ratifiziert. Irland gehörte neben Schweden zu den ersten beiden Staaten, die dem Bürger die Individualbeschwerde zum Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eröffneten.¹⁰⁶⁶ Trotz dieser

1057 Unzutreffend daher die Ansicht von Ulrich (Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 197), der der Meinung ist, dass nicht auf den Grundrechtskatalog der Mitgliedstaaten abzustellen sei.

1058 Zur irischen Verfassung siehe 1. Teil, A. I., S. 5.

1059 Zu den Grundrechten in Irland vgl. allgemein Boldt, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1970, 229 ff.; Casey, Constitutional Law in Ireland, S. 386 ff.; Forde, Constitutional Law of Ireland, S. 538 ff.; Kelly, The Irish Constitution, S. 671 ff.

1060 Siehe 3. Teil, E. III. 2. a) bb), S. 83.

1061 Siehe 3. Teil, F. III. 1. d) bb), S. 144.

1062 Siehe 3. Teil, F. III. 3. e) aa) (2), S. 180.

1063 Siehe 3. Teil, F. III. 3. e) aa) (5), S. 185.

1064 Siehe 3. Teil, H. I. 2. a), S. 227.

1065 Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rdnr. 122 (Fn. 283).

1066 Zur bisherigen Rechtslage siehe Clarke, The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and Irish Law; Dickson, Human Rights and the European Convention, S. 185 ff.; Forde, Constitutional Law of Ireland, S. 406 f.; Kelly, The Irish Constitution, S. 431; Reid, The Impact of Community Law on the Irish Constitution, S. 81 ff.

anfänglichen Euphorie ist es aber bis heute noch nicht zu einer Inkorporation der EMRK in das nationale Recht gekommen. Eine Pflicht zur Inkorporation der Konvention in innerstaatliches Recht besteht auch nicht, weil lediglich erforderlich ist, dass der wesentliche Gehalt der in der EMRK verankerten Rechte und Freiheiten in der innerstaatlichen Rechtsordnung in der einen oder in der anderen Form gesichert wird.¹⁰⁶⁷ In den vergangenen Jahren ist die zögerliche Haltung – insbesondere nachdem im Vereinigten Königreich im Jahr 2000 eine Inkorporation erfolgte – immer mehr in die Kritik geraten. Aufgrund dieser Kritik hat die irische Regierung im Juni 2001 einen Gesetzesvorschlag erarbeitet (European Convention on Human Rights Bill 2001), der in s. 2 vorsieht, dass alle irischen Rechtsvorschriften entsprechend der Vorgaben der EMRK zu interpretieren sind. Entgegen dem

1067 James u.a./Vereinigtes Königreich, Application no. 8793/79, 21.02.1986, Series A No. 98, Rdnr. 84; Lithgow u.a./Vereinigtes Königreich, Application no. 9006/80 u.a., 08.07.1986, Series A No. 102, Rdnr. 205; Observer und Guardian/Vereinigtes Königreich, case 13585/88, 26.11.1991, Series A 216; Chrysosgonos, EuR 2001, 49 (51).

von den meisten Kritikern geforderten vollständigen Inkorporationsmodell¹⁰⁶⁸ entschied man sich also für ein Interpretationsmodell.¹⁰⁶⁹

1068 Vgl. die Beiträge der Konferenz der Law Society of Ireland, The Incorporation of The European Convention on Human Rights Into Irish Law, 14.10.2000, Dublin. Zur Konferenz siehe auch „Hogan criticises AG’s model for European Rights“, Bill provide to provide for interpretation of law for Convention“, „European Court is handling too much – judge“, Irish Times vom 16.10.2000; „Scotland teaches Ireland on Human Rights Laws“, Sunday Business Post vom 15.10.2000. Zur Kritik an dem Gesetzesentwurf siehe „Convention ‘will not be part of Irish Law‘“, Irish Times vom 27.06.2001; „Shatter criticises ‘flawed’ Human Rights Legislation“, Irish Times 15.06.2001; „Delay frustrates Rights Commission President“, Irish Times vom 12.04.2001.

1069 Zur Diskussion vgl. auch „Bill to incorporate Convention due soon“, Irish Times vom 12.02.2001; „Ministers differ over aspects of rights convention“, Irish Times vom 13.11.2000; „Need for Human Rights Debate“, Irish Times vom 22.09.2000; „European Human Rights Convention to be drafted into Irish Law“, Irish Times vom 22.09.2000.

4. Teil: Die Beweisverwertung des Untersuchungsberichtes¹⁰⁷⁰

Eine der wichtigsten Neuerungen gegenüber den alten sektoriellen Kontrollverordnungen ist die in Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99 enthaltene Regelung, wonach die erstellten Untersuchungsberichte Beweismittel in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren des Mitgliedstaates darstellen.¹⁰⁷¹ Die Berichte sind gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99 jedoch nur in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen zulässige Beweismittel. Diese „Öffnungsklausel“ für das nationale Recht bereitet in der Praxis große Probleme, weil es sich angesichts der Vielfalt der nationalen Vorschriften als schwierig erwiesen hat, ein einheitliches Berichtsmuster zu erstellen.¹⁰⁷²

Der Verweis auf das nationale Recht impliziert, dass ein Untersuchungsbericht nur dann als Beweismittel verwendet werden kann, wenn das nach dem Recht des Mitgliedstaates an sich überhaupt zulässig ist. Diese Frage beantwortet in Irland die *rule against hearsay evidence*.

A. Rule against hearsay evidence

Die *rule against hearsay evidence* (Verbot des Beweises vom Hörensagen) ist eine Common-Law-Regel. Inhalt und Umfang der Regel und ihre Ausnahmen wurden daher größtenteils durch die Rechtsprechung

1070 Im 6. Teil befindet sich eine zusammenfassende Übersicht zur Beweisverwertung des Untersuchungsberichtes, S. 255.

1071 Vgl. aus der englischsprachigen Literatur Gleß/Zeitler, *European Law Journal* 2001, 219 (224 f.). Eine vergleichbare Regelung sah Art. 8 Abs. 3 S. 3 VO Nr. 2185/96 vor. Beachte auch den 16. Erwägungsgrund der VO Nr. 1073/99 und den 14. Erwägungsgrund der VO Nr. 2185/96.

1072 Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 7. So auch die Kritik von Franz-Hermann Brüner, Generaldirektor des OLAF; vgl. den Bericht vom 12. Europäischen Zollrechtstag in Salzburg von Horn/Kirchhoff, *ZfZ* 2000, 364 (365). Weitere praktische Rechtsprobleme bestehen darin, in welcher Sprache der Bericht abzufassen ist (nur in der Amtssprache des betreffenden Mitgliedstaats oder auch in der Sprache des OLAF-Kontrolleurs) und welche Rechtswirkung einem nationalen Bericht zukommt, wenn der Mitgliedstaat eine parallele Verwaltungskontrolle eingeleitet hat; vgl. Europäische Kommission, Arbeitspapier, S. 7 f.; zum Gebrauch der gälischen Sprache als Amtssprache siehe Shuibhne, *ILT* 2001, 174 ff.

entwickelt. In den vergangenen Jahren ist die Hearsay-Regel einigen Reformbestrebungen unterworfen gewesen.

I. Inhalt und Umfang

Die Hearsay-Regel besagt, dass eine Aussage nur dann ein zulässiges Beweismittel bezüglich der enthaltenen Tatsachen ist, wenn sie während eines Gerichtsverfahrens mündlich getätigt wird.¹⁰⁷³ Sie basiert daher auf zwei Prinzipien:

- Erstens sind dem Gerichtsverfahren vorausgehenden Aussagen kein Beweis für die in ihnen enthaltenen Tatsachen (*rule against narrative* oder *rule against self-corroboration*) und
- zweitens sind Aussagen von Personen, die nicht die eigentlichen Zeugen sind, kein Beweis für die in ihnen enthaltenen Tatsachen (*rule against hearsay* im eigentlichen Sinne).¹⁰⁷⁴

Für den Untersuchungsbericht hat diese Regel die Konsequenz, dass er nicht als Beweismittel gilt. Der OLAF-Kontrollleur muss vielmehr selbst vor dem Zivil- oder Strafgericht erscheinen und eine mündliche Aussage machen.

II. Zweck und Nachteile

Einer der Hauptgründe für das Verwertungsverbot von diesen Aussagen liegt darin begründet, dass es gewährleistet sein muss, den Zeugen – also vorliegend den Kontrollleur – während der Verhandlung ins Kreuzverhör nehmen zu können.¹⁰⁷⁵ Das Recht, Zeugen ins Kreuzverhör zu nehmen, ist typisch für ein Gerichtsverfahren im anglo-amerikanischen Rechtsraum,¹⁰⁷⁶ und daher der Grund, warum die Hearsay-Regel in Irland besonders stark ausgeprägt ist. Die Anwesenheit des Zeugen während der Verhandlung garantiert zudem, dass seine Glaubwürdigkeit überprüft werden kann.¹⁰⁷⁷

1073 Cullen v. Clarke [1963] IR 368 (378). Aus der Literatur vgl. Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 217 ff.; Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 165 ff.; Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 217 ff., Giblin, ITR 1995, 1289; Murdoch, *A Dictionary of Irish Law*, S. 246.

1074 Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 217.

1075 Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 217.

1076 Das deutsche Strafprozessrecht sieht in § 239 StPO eine entsprechende Regelung vor, von der jedoch in der Praxis so gut wie kein Gebrauch gemacht wird.

1077 Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 217.

Diesem Zweck stehen die Nachteile der Hearsay-Regel gegenüber, die insbesondere organisatorischer und finanzieller Natur sind, da jede aussagende Person vor Gericht auftreten muss.¹⁰⁷⁸ In der täglichen Gerichtspraxis wird daher die strenge Hearsay-Regel oftmals dadurch umgangen, dass beide Parteien ein Beweis vom Hörensagen übereinstimmend zulassen.¹⁰⁷⁹ Diese Entwicklung ist jedoch problematisch, weil dem Richter an sich kein Ermessensspielraum bei der Zulassung eines Beweises vom Hörensagen zusteht.¹⁰⁸⁰

III. Ausnahmen

Über die Jahre hat die Rechtsprechung mehrere Ausnahmetatbestände für die Hearsay-Regel herausgearbeitet. Diese Ausnahmen beruhen auf dem gemeinsamen Grundgedanken, dass die Beweise besonders zuverlässig oder bessere Beweise nicht vorhanden sind.¹⁰⁸¹ In diesem Zusammenhang wird nur auf einige wenige relevante Ausnahmetatbestände eingegangen werden.¹⁰⁸²

1. Original evidence

Eine Ausnahme von der Hearsay-Regel wird zugelassen, wenn nicht der Wahrheitsgehalt einer Aussage aus dem Vorfeld des Verfahrens bewiesen werden soll, sondern nur die Tatsache, dass eine Aussage getätigt wurde (sog. *original evidence*).¹⁰⁸³ Der Untersuchungsbericht kann also nur als Beweis dafür dienen, dass der Kontrolleur eine Kontrolle durchgeführt hat und bestimmte Erkenntnisse gewonnen hat. Der Inhalt und die Art der gewonnenen Erkenntnisse können dagegen nicht durch den Bericht bewiesen werden.

1078 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 219.

1079 Vgl. den Bericht der Law Reform Commission, *The Rule Against Hearsay*, S. 11.

1080 Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 219.

1081 Richtungsweisend aus der englischen Rechtsprechung *Myers v. DPP* [1965] AC 1001.

1082 Vgl. ansonsten Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 165 ff.; Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 221 ff.

1083 Byrne/McCutcheon, *The Irish Legal System*, S. 218; Charleton/McDermott/Bolger, *Criminal Law*, S. 167; Fennell, *The Law of Evidence in Ireland*, S. 219; Murdoch, *A Dictionary of Irish Law*, S. 246.

2. Criminal Evidence Act 1992

Im Gegensatz zum Zivilverfahren hat der Gesetzgeber für das Strafverfahren einen allgemein gültigen Ausnahmetatbestand von der Hearsay-Regel normiert. Gemäß s. 5 Criminal Evidence Act 1992 ist ein Dokument als Beweis für die in ihm enthaltenen Informationen in einem Strafverfahren zulässig.¹⁰⁸⁴ Der Wortlaut dieser Vorschrift legt zunächst den Verdacht nahe, dass ein Untersuchungsbericht in einem Strafverfahren als Beweismittel verwendet werden kann. Das dem aber nicht so ist, liegt an dem engen Dokumentenbegriff, der für den Criminal Evidence Act 1992 gilt. Dokumente sind gemäß s. 2 Criminal Evidence Act 1992 nur Karten, Pläne, Schaubilder, Zeichnungen, Fotografien und Wiedergaben von nicht lesbaren Informationen in dauerhaft lesbarer Form durch Computer oder in anderer Art und Weise (inklusive Vergrößerungen). Informationen in nicht lesbarer Form sind gemäß s. 1 Criminal Evidence Act 1992 insbesondere Informationen, die in einem Mikrofilm, Mikrofiche oder einer Diskette enthalten sind. Ein Untersuchungsbericht ist kein Dokument i.S.d. Criminal Evidence Act 1992 und kann daher auch nicht als Beweismittel in einem Strafverfahren verwendet werden.

3. Reformbestrebungen

In der Literatur mehren sich die Stimmen, die eine großzügigere Handhabung der Hearsay-Regel fordern.¹⁰⁸⁵ Dieser Forderung hat sich auch die *Law Reform Commission* in einem 1988 veröffentlichten Bericht angeschlossen.¹⁰⁸⁶ Im Gegensatz zu England, wo diese Forderungen dazu geführt haben, dass die Hearsay-Regel in großen Bereichen eingeschränkt wurde,¹⁰⁸⁷ ist der Gesetzgeber in Irland bisher nur in Teilbereichen tätig geworden.¹⁰⁸⁸ Es bleibt abzuwarten, ob man sich in der Zukunft den Kritikern der Hearsay-Regel anschließen wird, und – entsprechend dem englischen Vorbild – einen allgemein gültigen Ausnahmetatbestand formuliert.

1084 Dazu Charleton/McDermott/Bolger, Criminal Law, S. 170 ff.

1085 Vgl. u. a. Fennell, The Law of Evidence in Ireland, S. 252 f.

1086 The Rule Against Hearsay.

1087 Vgl. Criminal Justice Act 1988 und Civil Evidence Act 1995.

1088 Vgl. z.B. s. 22 Companies Act 1990; s. 45 Courts and Court Officers Act 1995 i.V.m. reg. 1 Rules of the Superior Courts (No. 7), SI 348/1997 (dazu Pierse, ILT 1997, 190); s. 76 Investment Intermediaries Act 1995; s. 67 Stock Exchange Act 1995.

B. Möglicher Wortlaut eines neuen Ausnahmetatbestandes

Sollte sich der irische Gesetzgeber zu weitergehenden Reformen entscheiden, ist zu vermuten, dass sich diese Regelung an dem Wortlaut derjenigen Vorschriften orientiert, die bereits heute für einzelne Teilbereiche eine Beweisverwertung zulassen. Beispielhaft sei daher an dieser Stelle auf die Bedeutung und den Inhalt von s. 22 Companies Act 1990 verwiesen, wonach der Bericht eines Kontrollleurs als Beweismittel bezüglich der in ihm enthaltenen Tatsachen in einem Zivilverfahren zulässig ist.¹⁰⁸⁹

Problematisch ist, worauf sich die Beweiskraft eines solchen Berichtes bezieht. Denkbar ist es, dass damit die Ansichten und Meinungen des Kontrollleurs bewiesen werden sollen. Eine solche Zielrichtung wäre aus der Sicht der irischen Rechtsprechung zulässig und durchaus nicht unüblich.¹⁰⁹⁰ Von größerem Interesse dürfte es aber sein, dass auch die in dem Bericht enthaltenen Tatsachen als bewiesen gelten. Eine solche Regelung ist in Irland nur äußerst selten vorzufinden. S. 22 Companies Act 1990 wurde in der Entscheidung *Countyglen plc. v. Carway*¹⁰⁹¹ einer rechtlichen Bewertung unterzogen und auf die Verfassungsmäßigkeit hin überprüft. Danach gelten die in dem Bericht enthaltenen Tatsachen dann als bewiesen, sofern nicht das Gegenteil bewiesen wird.¹⁰⁹² Umfasst werden aber nur sog. primäre Tatsachen (*primary facts*), nicht dagegen sog. sekundäre Tatsachen (*secondary facts*).¹⁰⁹³ Der Unterschied liegt darin, dass sich sekundäre Tatsachen nicht aus dem Sachverhalt selbst ergeben, sondern von den primären Tatsachen abgeleitet werden.¹⁰⁹⁴ Es handelt sich um Schlussfolge-

1089 A document purporting to be a copy of a report of an inspector to be evidence (...) shall be admissible in any civil proceedings as evidence-

(a) of the facts set out therein without further proof unless the contrary is shown, and

(b) of the opinion of the inspector in relation to any matter contained in the report.

Zur Auslegung dieser Vorschrift vgl. Forde, *Company Law*, S. 35; Keane, *Company Law in the Republic of Ireland*, S. 412. Gleichlautende Vorschriften enthalten z.B. s. 76 *Investment Intermediaries Act 1995* und s. 67 *Stock Exchange Act 1995*.

1090 *Re National Irish Bank Ltd. (No. 2)* [1999] 3 IR 190 (202). Vgl. z.B. den inzwischen abgeschafften s. 172 *Companies Act 1963*; dazu Ussher, *Company Law in Ireland*, S. 417.

1091 [1998] 2 IR 540.

1092 *Countyglen plc. v. Carway* [1998] 2 IR 540 (551).

1093 *Countyglen plc. v. Carway* [1998] 2 IR 540 (551).

1094 *V.C. v. J.M. and G.M.* [1987] IR 510 (522).

rungen, die aufgrund der Bewertung der primären Tatsachen gezogen werden.¹⁰⁹⁵ Durch den Bericht können daher Bewertungen, Schlussfolgerungen oder Meinungen nicht bewiesen werden.¹⁰⁹⁶ Wenn unklar ist, ob es sich um eine primäre oder eine sekundäre Tatsache handelt, geht das zu Lasten desjenigen, der den Bericht als Beweismittel verwenden will.¹⁰⁹⁷ Zudem müssen die Tatsachen, die als bewiesen gelten sollen, genau bezeichnet werden.¹⁰⁹⁸

Sollte sich also der irische Gesetzgeber dazu entscheiden, für die Zulässigkeit des OLAF-Berichtes als Beweismittel eine s. 22 Companies Act 1990 entsprechende Vorschrift zu erlassen, ist zu beachten, dass sich die Beweiskraft des Berichtes nur auf die primary facts bezieht.

1095 V.C. v. J.M. and G.M. [1987] IR 510 (522).

1096 Countyglen plc. v. Carway [1998] 2 IR 540 (550). Vgl. auch Re National Irish Bank Ltd. (No. 2) [1999] 3 IR 190 (210 ff.).

1097 Countyglen plc. v. Carway [1998] 2 IR 540 (547).

1098 Countyglen plc. v. Carway [1998] 2 IR 540 (551).

5. Teil: Bestrafung nicht-kooperativen Verhaltens

Um eine effektive Durchführung der Kontrolle zu ermöglichen, ist es sinnvoll, den Wirtschaftsteilnehmer auch durch die Androhung einer Sanktionierung zu einem kooperativen Verhalten zu bewegen. Obwohl die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthält, entsprechende Vorschriften zu erlassen, sieht der irische Gesetzgeber in SI 168/1998 solche Sanktionen vor.

A. Anwendbarkeit von reg. 5 und 6 SI 168/1998 nach Erlass der VO Nr. 1073/99

Bereits im Rahmen der Befugnisse wurde auf das Problem hingewiesen, dass das gesamte Gefüge des SI 168/1998 auf die durch VO Nr. 2185/96 geschaffenen Kontrolleure der Kommission ausgerichtet ist.¹⁰⁹⁹ Ein Jahr nach Erlass des SI 168/1998 wurde aber durch die VO Nr. 1073/99 das OLAF gegründet. Folglich werden die Kontrollen nicht mehr durch Kontrolleure der Kommission durchgeführt, sondern – wie z.B. Art. 2 VO Nr. 1073/99 verdeutlicht – durch die Beamten des Amtes. Die Errichtung des OLAF und die damit verbundene Schaffung der „Beamten des Amtes“ durch die VO Nr. 1073/99 hat den irischen Finanzminister bisher nicht dazu veranlasst, weitere Regelungen zu erlassen oder die vorhandenen Vorschriften zu erneuern. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die Beamten des OLAF ihre Kontrollmaßnahmen noch auf die in SI 168/1998 vorhandenen Regelungen stützen können. Bezüglich der Befugnisse erledigt sich das Problem dadurch, dass nach Art. 3 VO Nr. 1073/99 das OLAF die der Kommission durch die VO Nr. 2185/96 übertragenen Befugnisse ausübt, und sich diese Gleichsetzung auch auf die nationalen Vorschriften auswirkt.

Problematischer ist dagegen die Rechtslage bei den in den reg. 5 und 6 SI 168/1998 niedergelegten Straftatbeständen. Voraussetzung für die Strafbarkeit ist, dass ein „Kontrolleur der Kommission“ die Kontrolle durchführt. Nach der Errichtung des OLAF werden aber die Kontrollen durch „Beamte des Amtes“ durchgeführt. Dem Wortlaut nach sind also die Straftatbestände nicht erfüllt. Denkbar wäre nun, ebenso wie bei den Befugnissen, aufgrund der Gleichsetzungsnorm des Art. 3 VO Nr. 1073/99 die Strafbarkeit

1099 Siehe 3. Teil, B. IV., S. 55.

entgegen dem Wortlaut auch auf die Behinderung der Beamten des OLAF auszudehnen. Das würde jedoch dazu führen, dass eine Norm des Gemeinschaftsrechts einen nationalen Straftatbestand abändert. Aufgrund der Souveränität der Mitgliedstaaten bezüglich der Schaffung strafrechtlicher Normen ist eine solche Regelung aber nicht zulässig. Die Vorschriften der reg. 5 und 6 SI 168/1998 sind demnach auf die Beamten des OLAF nicht mehr anwendbar. Es ist daher dringend geboten, dass der irische Finanzminister tätig wird und entsprechende auf die Änderungen durch die VO Nr. 1073/99 abgestimmte Straftatbestände erlässt. Bis dahin steht es nicht unter Strafe, wenn ein Beamter des OLAF bei der Durchführung seiner Kontrollen behindert wird.

Da zu erwarten ist, dass diese entsprechend geänderten Straftatbestände den gleichen Inhalt haben werden, soll an dieser Stelle dennoch eine Darstellung erfolgen. Dabei werden lediglich die „Kontrolleure der Kommission“ durch die „Beamten des Amtes“ ersetzt.

B. Die Straftatbestände im Einzelnen

Reg. 5 (1) SI 168/1998 bestimmt, dass sich strafbar macht, wer einen Kontrolleur in der Ausübung seiner Befugnisse hindert, beeinträchtigt, sich nicht an die Anweisungen hält oder falsche bzw. irreführende Informationen gibt. Gemäß reg. 5 (2) SI 168/1998 macht sich zudem strafbar, wer eine zu kontrollierende Sache verändert oder störend auf sie einwirkt. Sollte eine dieser Straftaten von einer juristischen Person verübt werden, so ist der Direktor, Abteilungsleiter, Sekretär oder Angestellte dieser juristischen Person gemäß reg. 6 (1) SI 168/1998 ebenfalls strafbar, sofern es bewiesen ist, dass diese Straftat mit Einwilligung, stillschweigender Duldung oder Genehmigung dieser Person begangen wurde. Ausreichend ist sogar, dass die Begehung der Straftat durch eine Nachlässigkeit einer solchen Person erleichtert wurde.

Wer gemäß dieser Vorschriften strafbar ist, unterliegt einer Geldstrafe nicht über IR£ 1.500 (ca. € 1905) oder einer Haftstrafe für eine Dauer nicht über 12 Monate oder beides (reg. 5 (3) SI 168/1998). Aufgrund dieses Strafhöchstmaßes handelt es sich um ein geringeres Vergehen i.S.v. Art.

38.2 der Verfassung,¹¹⁰⁰ für deren Verurteilung der District Court zuständig ist.¹¹⁰¹

1100 S. 77 des Courts of Justice Act 1924.

1101 Zum Gerichtssystem in Irland siehe bereits 1. Teil, B., S. 12.

6. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse

Der rechtliche Rahmen für die Durchführung von Kontrollen durch das OLAF in Irland ergibt sich aus einem Zusammenspiel von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht sind die Verordnungen Nr. 2185/96 und die VO Nr. 1073/99 zu beachten.

Hinsichtlich des nationalen Rechts ist die grundlegende Rechtsquelle die horizontal angelegte Durchführungsverordnung European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, SI 168/1998.

Darüber hinaus kommen weitergehende irische sektorielle Rechtsnormen zur Anwendung. Um welche sektoriellen Vorschriften es sich handelt, richtet sich danach, welcher Einnahme- oder Ausgabebereich betroffen und welche nationale Behörde für diesen Bereich zuständig ist. Die Einzelheiten lassen sich der nachfolgenden Tabelle entnehmen.

Übersicht 1: Kontrollen durch irische Behörden

	Zuständige Behörde	Gesetzliche Grundlagen
Einnahmen		
Agrar- und Zuckerabgaben	Revenue Commissioners, Abteilung Customs & Excise	s. 905 ff. Taxes Consolidation Act 1997 (i.V.m. s. 29 Finance Act 1978)
Zölle	Revenue Commissioners, Abteilung Customs & Excise	s. 905 ff. Taxes Consolidation Act 1997
Ausgaben		
ERDF	Department of Finance, ERDF & Cohesionfund Financial Control Unit	European Communities (Financial Checks) Regulations SI 123/99 und Circular 23/98
ESF	Department of Enterprise, Trade & Employment, Financial Control Unit	European Communities (Financial Checks) Regulations SI 123/99 und Circular 1/99, 1A/99
EAGGF, Ausrichtung	Department of Agriculture, Food and Rural Develop-	European Communities (Financial Checks)

	ment	Regulations SI 123/99
EAGGF, Garantie		
Ausfuhrerstattung	Revenue Commissioners, Abteilung Customs & Excise, FEOGA Audit Unit	European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) Regulations SI 274/94 und European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) (Amendment) Regulations SI 218/95
Marktinterventionen	Department of Agriculture, Food and Rural Develop- ment, FEOGA Audit Unit	European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) Regulations SI 274/94 und European Communities (Common Agricultural Policy) (Scrutiny of Transactions) (Amendment) Regulations SI 218/95
FIFG	Department of Marine & Natural Resources, Audit Unit	European Communities (Financial Checks) Regulati- ons SI 123/99
Cohesionfund	Department of Finance, ERDF & Cohesionfund Financial Control Unit	European Communities (Financial Checks) Regulati- ons SI 123/99
PEACE	Department of Finance	European Communities (Financial Checks) Regulati- ons SI 123/99

Bevor eine Kontrolle in Irland durchgeführt werden darf, sind allgemeine Voraussetzungen zu erfüllen, die sich überwiegend aus der VO Nr. 2185/96 ergeben. Insbesondere ist zu beachten, dass Kontrollen nur dann durchgeführt werden dürfen, wenn bestimmte Einnahme- oder Ausgabebereiche betroffen sind. Zudem muss eine schwerwiegende bzw. grenzüberschrei-

tende Unregelmäßigkeit vorliegen, ein Mitgliedstaat nicht in der Lage sein, für einen ausreichenden Schutz zu sorgen oder ein Mitgliedstaat einen Antrag gestellt haben. Der Direktor des OLAF darf die Einleitung einer Kontrolle erst dann beschließen, wenn die begründete Annahme einer Unregelmäßigkeit besteht. In Abweichung zur im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Regelung dürfen Kontrollen in Irland nur gemeinsam mit den nationalen Kontrolleuren durchgeführt werden. Einzelheiten zu den allgemeinen Voraussetzungen für die Durchführung der Kontrollen ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Übersicht 2: Allgemeine Voraussetzungen für Kontrollen durch das OLAF in Irland

	Gemeinschaftsrecht	Irisches Recht
Betroffene Einnahme- und Ausgabebereiche	• Agrar- und Zuckerabgaben • Zölle • ERDF • ESF • EAGGF • FIFG • Cohesionfund • PEACE → Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95	Dito
Spezielle Voraussetzungen des Art. 2 VO Nr. 2185/96	• Schwerwiegende bzw. grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten • Mitgliedstaat nicht in der Lage, für ausreichenden Schutz zu sorgen • Antrag des Mitgliedstaates → Art. 2 VO Nr. 2185/96	Dito
Adressaten	• Natürliche oder juristische Personen • Mittelbar betroffene	Dito

	Wirtschaftsteilnehmer → Art. 5 Abs. 1, 3 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 7 VO Nr. 2988/95	
Unregelmäßigkeiten	Jeder Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan (...) bewirkt hat bzw. haben würde → Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 2988/95	Dito
Begründete Annahme	Verdachtsstadium weit vor der Schwelle des Anfangsverdachts im strafprozessualen Sinne → Art. 5 Abs. 1 VO Nr. 2185/96	Dito
Einleitung	Beschluss durch Direktor → Art. 5 VO Nr. 1073/99	Dito
Schriftliche Ermächtigung	• Auskunft über Person, Dienststellung • Schriftlicher Auftrag, aus dem Gegenstand der Untersuchung hervorgeht → Art. 6 Abs. 2 VO Nr. 1073/99	• Dito • Nationaler Kontrolleur muss zudem Ernennungsurkunde oder andere vergleichbare persönliche Dokumente vorlegen → reg. 4 (2), (3) SI 168/98
Kooperationspflicht des OLAF	• In enger Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden • Rechtzeitige Information über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage • Auf Wunsch gemeinsame	Grds. nur gemeinsame Kontrollen erwünscht → reg. 4 (5) SI 168/98

	Kontrollen → Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 VO Nr. 2185/96	
--	--	--

Welche Befugnisse den Kontrolleuren zustehen, ergibt sich nur teilweise aus der VO Nr. 2185/96. Lediglich das Recht auf Zugangsgewährung, die Befugnis zur allgemeinen Kontrolle von Gegenständen und Unterlagen und zur Entnahme und Untersuchung von Stichproben ist gemeinschaftsrechtlich normiert. Daher enthält Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 eine Öffnungsklausel für alle in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Befugnisnormen. Weitergehende Befugnisse ergeben sich daher aus SI 168/98; insbesondere sind dort ein Betretungsrecht bezüglich gewerblich genutzter Räume und ein Betretungsrecht bezüglich privater Wohnungen im Falle einer Einwilligung oder einer richterlichen Verfügung vorgesehen. Von besonderer Bedeutung ist, dass die irische Rechtsordnung den Kontrolleuren eigene Beweissicherungsbefugnisse zubilligt, sofern die Sicherung der späteren Überprüfung dient. Hinsichtlich der Anwendung von Zwang sind die Kontrolleure auf die Hilfe der Polizei angewiesen. Bei Kontrollen im Einnahmebereich steht den Kontrolleuren sogar ein Durchsuchungsrecht zu. Die Zulässigkeit des Rückgriffs auf diese in den sektoriellen Vorschriften normierte Befugnis ergibt sich daraus, dass der irische Gesetzgeber durch den Erlass von SI 168/1998 die Öffnungsklausel des Art. 7 Abs. 1 UA 1 S. 1 VO Nr. 2185/96 nicht abschließend ausfüllen kann. Einzelheiten hinsichtlich der bestehenden Befugnisse ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Übersicht 3: Befugnisse

	Gemeinschaftsrecht	Irishes Recht
Betretungsrecht bezüglich gewerblich genutzter Räumlichkeiten	(-) Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 2185/96 enthält nur Recht auf Zugangsgewährung	(+) → reg. 4 (1) (a) SI 168/98 Räumlichkeiten sind Gebäude jeglicher Art, Grundstücke, Innenhöfe, Schiffe, Fahrzeuge, Züge, Luftfahrzeuge und andere Verkehrsmittel

		→ reg. 2 (1) SI 168/98
Betretungsrecht bezüglich privater Wohnungen	(-)	(+) Bei Einwilligung oder richterlicher Verfügung → reg. 4 (4) SI 168/98 Richterliche Verfügung durch Richter des Bezirksgerichts → reg. 4 (7) und (8) SI 168/98
Durchsuchungsrecht	(-)	Grds. (-), nur bei Kontrollen im Einnahmehereich → s. 905 (2) (a) (B) Taxes Consolidation Act 1997
Anspruch auf Erteilung von Auskünften	(-)	(+) → reg. 4 (1) (b) 1. Alt. SI 168/98
Anspruch auf Vorlage von Unterlagen	(-)	(+) → reg. 4 (1) (b) 2. Alt. SI 168/98
Allgemeine Kontrolle von Gegenständen und Unterlagen	(+) → Erst-recht-Schluss aus Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO Nr. 2185/96	(+) → reg. 4 (1) (c) SI 168/98
Entnahme und Untersuchung von Stichproben	(+) → Art. 7 Abs. 1 UA 2 5. Spiegelstrich VO Nr. 2185/96	(+) → reg. 4 (1) (f) 2. Alt. SI 168/98 Zusätzlich Entfernungsrecht → reg. 4 (1) (f) 3. Alt. SI 168/98

Überprüfung von Erzeugnissen	(-)	(+) → reg. 4 (1) (f) 1. Alt. SI 168/98
Anspruch auf Hilfestellung bei Geräten der Datenverarbeitung	(-)	(+) → reg. 4 (1) (e) SI 168/98
Beweissicherung	(-)	Beweissicherung für spätere Überprüfung (+) → reg. 4 (1) (g) SI 168/98 Beweissicherung für späteres gerichtliches Verfahren (-); nur durch Polizei bzw. Zollfahndung → s. 9 (1) Criminal Law Act 1976; s. 905 (2) (a) (D) Taxes Consolidation Act 1997
Zwangsmaßnahmen	(-)	Grds. (-), nur in Begleitung der Polizei → reg. 4 (6) SI 168/98

Als Korrelat zu den Befugnissen fungieren die Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer. Die Auslegung des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ergibt, dass das Gemeinschaftsrecht einen Mindeststandard bildet, der durch weitergehendes nationales Recht ergänzt wird. Da es sich um einen Fall des direkten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht handelt, bei dem sich das Verfahren mittelbar nach nationalem Recht richtet, kann dieser neue Typus als direkter mittelbarer Vollzug bezeichnet werden. Die Auslegung des Art. 6 Abs. 4 VO Nr. 1073/99 ergibt zudem, dass weitergehendes nationales Verfahrensrecht im Einzelfall nach den Grundsätzen des Effektivitätsgebotes wieder eingeschränkt werden kann.

Die Verfahrensrechte sind im Gemeinschaftsrecht nur vereinzelt primär- oder sekundärrechtlich normiert. Überwiegend ist daher auf die vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze zurückzugreifen. Von großer Bedeutung für die Festlegung der Verfahrensrechte ist die Bestimmung der

Rechtsnatur des Untersuchungsberichtes. Er ist als „Entscheidung“ i.S.v. Art. 249 Abs. 4 EG zu qualifizieren und stellt eine verfahrensabschließende Maßnahme dar, durch die der Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar betroffen ist.

Die irische Rechtsordnung sieht ebenfalls nur in Einzelfällen gesetzlich normierte Verfahrensrechte vor. Zum größten Teil werden die Verfahrensrechte daher aus den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen der natural und constitutional justice abgeleitet. Auf der Grundlage der irischen Rechtsprechung und Literatur sind OLAF-Kontrollen als rein tatsächnenermittelnde Kontrollen einzuordnen.

Die Zusammenschau von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht ergibt, dass dem Wirtschaftsteilnehmer die Abfassung des Untersuchungsberichtes begründet und Einsicht in die Akten gewährt werden muss. Ein Anhörungsrecht besteht zwar bereits während der Durchführung der Kontrolle, jedoch führt ein Verstoß nicht zu einem zwingenden Beweisverwertungsverbot. Ein Auskunftsverweigerungsrecht steht dem Wirtschaftsteilnehmer zwar nicht nach dem Gemeinschaftsrecht, jedoch aufgrund der irischen Verfassung zu. Während der Durchführung der Kontrolle hat der Wirtschaftsteilnehmer ein Recht auf anwaltliche Vertretung. Weitere Einzelheiten zu den Verfahrensrechten ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Übersicht 4: Verfahrensrechte

	Gemeinschaftsrecht	Irishes Recht
Vorherige Unterrichtung	(-)	(-)
Begründungspflicht	(+) Gegenstand muss im Prüfungsauftrag angegeben werden → Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1073/99 Erstellung des Untersu-	(+) Wesentliche Inhalte des Vorwurfes zum frühestmöglichen Zeitpunkt* → 11. Regel der Judges Rules Umfassende Begründung bei

* Verstoß führt nicht zu zwingendem Beweisverwertungsverbot, sondern Richter hat Ermessen.

	chungsberichtes → Art. 253 EG	Erstellung des Untersuchungsberichtes → natural justice und s. 18 Freedom of Information Act 1997
Anhörungsrecht	(+) Vor Erstellung des Untersuchungsberichtes → Allgemeiner Rechtsgrundsatz des EuGH	(+)* Bereits während der Durchführung der Kontrolle → 11. Regel der Judges Rules
Akteneinsichtsrecht	(+) Vor Erstellung des Untersuchungsberichtes → Allgemeiner Rechtsgrundsatz des EuGH	(+) Bereits während der Kontrolle, Antrag erforderlich → s. 6 (1) Freedom of Information Act 1997
Auskunftsverweigerungsrecht	(-), nur Geständnisverweigerungsrecht (von Unternehmen; für natürliche Personen dagegen fraglich) → Allgemeiner Rechtsgrundsatz des EuGH	(+)* → Art. 40.6.1 der Verfassung In Rechtsbelehrung muss auf Auskunftsverweigerungsrecht hingewiesen werden → 4. Regel der Judges Rules
Recht auf anwaltliche Vertretung	(+) Bereits während der Kontrolle → Allgemeiner Rechts-	(+) → natural/constitutional justice

* Verstoß führt nicht zu zwingendem Beweisverwertungsverbot, sondern Richter hat Ermessen.

	grundsatz des EuGH	
Vertraulichkeit der Rechtsberatung	(+) → Allgemeiner Rechtsgrundsatz des EuGH	(+) → natural/constitutional justice
Recht auf Kreuzverhör	(-)	(-)
Verbot der Parteilichkeit	(+)	Grds. (-), nur bei Kontrollen im Einnahmebereich → Charter of Rights
Unzulässige Befragungsmethoden	Keine Angaben in Rechtsprechung und Literatur / Gebot des rechtsstaatlichen Verfahrens	Antwort, muss freiwillig (d.h. ohne Drohung oder Beeinflussung), gegeben werden, und es darf kein Zwang ausgeübt werden → natural/constitutional justice

Neben den Verfahrensrechten der Wirtschaftsteilnehmer bestehen allgemeine Verfahrensgrundsätze, an die sich die Kontrolleure des OLAF bei der Durchführung der Kontrollen in Irland zu halten haben. Insbesondere sind sie bei der Ausübung eines zustehenden Ermessens an bestimmte Grenzen gebunden und haben den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zu beachten. Die Einleitung eines nationalen Strafverfahrens zwingt die OLAF-Kontrolleure nicht zur Beendigung der Kontrolle.

Übersicht 5: Allgemeine Verfahrensgrundsätze

	Gemeinschaftsrecht	Irishes Recht
Ermessen	Ermessensfehler, wenn absichtlich rechtswidriges Ziel oder anderes Ziel als das, wozu Befugnisse verliehen wurden, verfolgt wird → Allgemeiner Rechts-	Ermessensfehler, wenn Ermessensmissbrauch (unzulässiger Zweck, unangemessen) oder Ermessensnichtgebrauch

	grundsatz des EuGH	
Verhältnismäßigkeit	Maßnahme muss geeignet, erforderlich und angemessen sein → Allgemeiner Rechtsgrundsatz des EuGH, Art. 5 Abs. 3 EG → Spezielle Ausprägungen: 8. Erwägungsgrund VO Nr. 2185/96, Art. 3 VO Nr. 2185/96, Art. 6 Abs. 5 VO Nr. 1073/99	Bisher kein eigenständiges Rechtsprinzip (unangemessene Maßnahmen führen zum Ermessensmissbrauch)
Subsidiarität	Schutz der finanziellen Interessen kann auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden → Art. 5 Abs. 2 EG → Spezielle Ausprägung: Art. 2 VO Nr. 2185/96	(-)
Begrenzung durch Einleitung eines Strafverfahrens	(-), hängt vom jeweiligen nationalen Recht ab → Art. 1 Abs. 3 VO Nr. 2185/96	(-)

Von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftsteilnehmer ist der Schutz der vom OLAF erlangten Informationen. Die VO Nr. 2185/96 legt umfassende Grenzen für die Verwertung der Informationen fest, die auf dem allgemeinen Amtsgeheimnisgrundsatz und dem durch die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG festgelegten Standard beruhen.

Der auf der irischen Verfassung, dem Official Secrets Act 1963 und dem Data Protection Act 1988 basierende irische Schutz entspricht im Wesentlichen den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Die im Einzelnen bestehenden Unterschiede können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Übersicht 6: Schutz von Informationen

	Gemeinschaftsrecht	Irisches Recht
Begrenzung der Kontrollbefugnisse	(-), nur bei vertraulichen Informationen aus der Rechtsberatung → Grundrecht auf Achtung des Privatlebens / allgemeiner Rechtsgrundsatz des EuGH	(-), nur bei vertraulichen Informationen aus der Rechtsberatung → Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre / unaufgezähltes Grundrecht i.S.v. Art. 40.3 der Verfassung
Begrenzung des Verwertungsrechts		
Allgemeines Amtsgeheimnis	Weitergabe nur an Personen, die in den Gemeinschaftsorganen oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer amtlichen Eigenschaft davon Kenntnis erhalten dürfen → Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 2185/96 / Art. 287 EG	Weitergabe nur bei ordnungsgemäßer Autorisierung → s. 4 (1) Official Secrets Act 1963
Schutz personenbezogener Daten	Daten sind technisch aufgezeichnete und manuell sortierte und aufbewahrte Daten → Art. 8 Abs. 4 VO Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Datenschutzrichtlinie 95/46/EG Verarbeitung nur nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise, Erhebung nur für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke, Weiterverarbeitung nicht in einer mit den	Daten sind nur technisch aufgezeichnete Daten → s. 1 (1) Data Protection Act 1988 Verarbeitung nur auf faire Art und Weise, Aufbewahrung nur in der exakten und aktuellen Version, nur für einen oder mehrere angegebene und rechtmäßige Zwecke, nicht länger als für den verfolgten Zweck

	Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise → Art. 6 Datenschutzrichtlinie 95/46/EG	notwendig → s. 2 (1) Data Protection Act 1988
--	--	--

Der die Kontrolle abschließende Untersuchungsbericht kann in Irland nicht in einem Gerichtsverfahren als Beweismittel verwendet werden. Nach der in Irland geltenden Hearsay-Regel kann der Bericht lediglich als Beweis dafür dienen, dass eine Aussage getätigt wurde, nicht jedoch hinsichtlich des Inhalts der Aussage.

Übersicht 7: Beweisverwertung des Untersuchungsberichtes

	Gemeinschaftsrecht	Irisches Recht
Zulässiges Beweismittel in Gerichtsverfahren	Hängt vom jeweiligen nationalen Recht ab → Art. 9 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1073/99	Grds. (-), nur bezüglich der Frage, ob eine Aussage getätigt wurde → rule against hearsay evidence

Schlussbetrachtung

Die Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 sind einem ständigen Spannungsverhältnis ausgesetzt: Auf der einen Seite steht das Interesse der Europäischen Gemeinschaften an möglichst effektiven Kontrollen, auf der anderen Seite steht der mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalt. Dieses Spannungsverhältnis wirkt sich sowohl auf die dem OLAF zustehenden Kontrollbefugnisse als auch auf die von ihm zu beachtenden Verfahrensrechte aus. Der konzeptionelle Ansatz, neben dem Gemeinschaftsrecht auch das nationale Recht zur Anwendung kommen zu lassen, gewährleistet zwar, dass beide Interessen geschützt werden, führt aber in der praktischen Rechtsanwendung zu zwangsläufigen und unübersehbaren Schwierigkeiten.

Durch den Erlass der nationalen Durchführungsverordnung SI 168/98 werden einige dieser Schwierigkeiten beseitigt, indem ein rechtlicher Rahmen für die Durchführung der Kontrollen geschaffen wird. Die angestrebte Vereinfachung der Rechtslage gelingt aber nur zum Teil: Teilweise muss weiterhin auf die Vorschriften der einzelnen Sektoren zurückgegriffen werden, Verfahrensrechte der Wirtschaftsteilnehmer werden nicht normiert und eine Abstimmung auf die VO Nr. 1073/99 ist noch nicht erfolgt.

Trotz dieser Mängel erweist sich eine nationale Durchführungsverordnung als äußerst hilfreich, um die in den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 aufgenommenen Verweise auf das nationale Recht sinnvoll auszufüllen. Es bleibt zu hoffen, dass die anderen Mitgliedstaaten dem Beispiel Irlands folgen werden.

Appendix A: Kontrollverordnung VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96

VERORDNUNG (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 DES RATES vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 203,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Eine verstärkte Bekämpfung des Betrugs und sonstiger Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts ist zur Wahrung der Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung.

(2) Aus Artikel 209a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich, dass unbeschadet anderer Vertragsbestimmungen in erster Linie die Mitgliedstaaten für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften verantwortlich sind.

(3) Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften hat einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft geschaffen.

(4) Artikel 1 Absatz 2 der genannten Verordnung enthält eine Definition des Begriffs "Unregelmäßigkeit"; nach dem sechsten Erwägungsgrund jener Verordnung umfassen die Verhaltensweisen, die Unregelmäßigkeiten darstellen, betrügerische Praktiken im Sinne

des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.

(5) Artikel 10 der genannten Verordnung sieht den späteren Erlass zusätzlicher allgemeiner Bestimmungen für die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort vor.

(6) Unbeschadet der von den Mitgliedstaaten nach Artikel 8 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 durchgeführten Kontrollen sind im Bemühen um ein wirksames Vorgehen zusätzliche allgemeine Bestimmungen für die von der Kommission durchzuführenden Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zu erlassen, die die Anwendung der sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen gemäß Artikel 9 Absatz 2 der vorgenannten Verordnung nicht berühren.

(7) Die Umsetzung der Vorschriften der vorliegenden Verordnung hängt von der Festlegung von Zielen ab, die ihre Anwendung rechtfertigen, vor allem, wenn diese Ziele aufgrund des Umfangs des Betrugsdelikts, das grenzüberschreitende Formen annimmt und häufig von kriminellen Organisationen begangen wird, oder aufgrund der speziellen Situation in einem Mitgliedstaat angesichts der Schwere des Schadens zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und der Glaubwürdigkeit der Union von den Mitgliedstaaten allein nicht in vollem Umfang erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

(8) Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort dürfen nicht über das Maß hinausgehen, das notwendig ist, um eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.

(9) Im übrigen sind sie unbeschadet der in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Vorschriften über den Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen dieses Staates durchzuführen.

(10) Nach dem in Artikel 5 des EG-Vertrags verankerten Grundsatz der Gemeinschaftstreue und im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften ist es wichtig, dass die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und die Dienststellen der Kommission loyal zusammenarbeiten und einander bei der Vorbereitung und Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort im erforderlichen Umfang unterstützen.

(11) Es sind die Bedingungen festzulegen, unter denen die Kontrolleure der Kommission ihre Befugnisse ausüben.

(12) Diese Kontrollen und Überprüfungen vor Ort sind unter Wahrung der Grundrechte der betreffenden Personen sowie unter Einhaltung der Vorschriften für das Amtsgeheimnis und den Schutz personenbezogener Daten durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Kommission dafür sorgt, dass ihre Kontrolleure die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten einhalten; dies gilt insbesondere für die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

(13) Zur Gewährleistung einer wirksamen Bekämpfung des Betrugs und sonstiger Unregelmäßigkeiten müssen die Kontrollen der Kommission bei den Wirtschaftsteilnehmern, die mittelbar oder unmittelbar an der betreffenden Unregelmäßigkeit beteiligt sein könnten, sowie bei anderen möglicherweise davon betroffenen Wirtschaftsteilnehmern durchgeführt werden. Bei Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung hat die Kommission dafür Sorge zu tragen, dass bei dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer nicht gleichzeitig aus denselben Gründen von der Kommission oder den Mitgliedstaaten ähnliche Kontrollen und Überprüfungen im Rahmen sektorbezogener Gemeinschaftsregelungen oder einzelstaatlicher Rechtsvorschriften durchgeführt werden.

(14) Die Kontrolleure der Kommission müssen unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen Zugang zu allen Informationen über die untersuchten Vorgänge erhalten. Die Berichte der Kontrolleure der Kommission, die gegebenenfalls von den einzelstaatlichen Kontrolleuren unterschrieben werden, müssen unter Berücksichtigung der verfahrenstechnischen Erfordernisse des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats erstellt werden; sie müssen als zulässige Beweismittel in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, verwendet werden können und als gleichwertig mit den Berichten der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen gelten.

(15) In den Fällen, in denen eine Gefahr der Beseitigung von Beweismitteln besteht oder in denen die Wirtschaftsteilnehmer sich einer Kontrolle oder Überprüfung durch die Kommission vor Ort widersetzen, ist es Sache der Mitgliedstaaten, im Einklang mit ihren jeweiligen Rechtsvorschriften die jeweils notwendigen Sicherungs- bzw. Durchführungsmaßnahmen zu treffen.

(16) Diese Verordnung berührt weder die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten noch die Vorschriften über die Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten in Strafsachen.

(17) Die Verträge enthalten für die Annahme dieser Verordnung keine anderen Befugnisse als die des Artikels 235 des EG-Vertrags sowie des Artikels 203 des Euratom-Vertrags –

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Diese Verordnung enthält zusätzliche allgemeine Bestimmungen im Sinne des Artikels 10 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 für die von der Kommission vor Ort durchgeführten administrativen Kontrollen und Überprüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor Unregelmäßigkeiten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der genannten Verordnung.

Unbeschadet der sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen gilt diese Verordnung für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaften.

Diese Verordnung berührt weder die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten noch die Vorschriften über die gegenseitige Rechtshilfe der Mitgliedstaaten in Strafsachen.

Artikel 2

Die Kommission kann in Anwendung dieser Verordnung Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchführen,

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

- um Unregelmäßigkeiten aufzudecken, wenn es sich aufgrund der Lage in einem Mitgliedstaat in einem Einzelfall als erforderlich erweist, die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zu verstärken, um einen wirksamen Schutz der finanziellen

Interessen zu erreichen und somit die Interessen innerhalb der Gemeinschaft in gleichem Umfang zu schützen;

- wenn der betreffende Mitgliedstaat dies beantragt.

Artikel 3

Falls die Kommission beschließt, nach Maßgabe dieser Verordnung Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen, trägt sie dafür Sorge, dass bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern nicht gleichzeitig aus denselben Gründen entsprechende Kontrollen und Überprüfungen im Rahmen sektorbezogener Gemeinschaftsregelungen durchgeführt werden.

Außerdem berücksichtigt sie dabei die Kontrolle, die der betreffende Mitgliedstaat nach Maßgabe seines Rechts aus denselben Gründen bei den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern durchführt oder bereits durchgeführt hat.

Artikel 4

Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort werden von der Kommission vorbereitet und durchgeführt; dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, die rechtzeitig über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrollen und Überprüfungen unterrichtet werden, damit sie die erforderliche Unterstützung gewähren können. Zu diesem Zweck können die Beauftragten des betreffenden Mitgliedstaats an den Kontrollen und Überprüfungen vor Ort teilnehmen.

Darüber hinaus werden die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort auf Wunsch des betreffenden Mitgliedstaats gemeinsam von der Kommission und dessen zuständigen Behörden durchgeführt.

Artikel 5

Kontrollen und Überprüfungen vor Ort werden von der Kommission bei den Wirtschaftsteilnehmern durchgeführt, gegen die gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 verwaltungsrechtliche Maßnahmen oder Sanktionen der Gemeinschaft ergriffen werden können, wenn die begründete Annahme besteht, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind.

Um der Kommission die Durchführung dieser Kontrollen und Überprüfungen zu erleichtern, müssen die Wirtschaftsteilnehmer den Zugang zu den Räumlichkeiten, Grundstücken, Verkehrsmitteln und sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeiten ermöglichen.

Falls es zur Feststellung einer Unregelmäßigkeit unbedingt erforderlich ist, kann die Kommission Kontrollen und Überprüfungen vor Ort bei anderen betroffenen Wirtschaftsteilnehmern durchführen, um Zugang zu einschlägigen Informationen zu erhalten, über die diese verfügen und die die Sachverhalte betreffen, auf die sich die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort beziehen.

Artikel 6

(1) Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort erfolgen unter der Leitung und Verantwortung der Kommission durch deren ordnungsgemäß ermächtigte Beamte oder Beauftragte, im folgenden "Kontrolleure der Kommission" genannt. An diesen Kontrollen und Überprüfungen können die der Kommission von den Mitgliedstaaten als abgeordnete nationale Sachverständige zur Verfügung gestellten Personen teilnehmen.

Vor Wahrnehmung ihrer Befugnisse legen die Kontrolleure der Kommission eine schriftliche Ermächtigung vor, die über ihre Person und ihre Dienststellung Auskunft gibt und der ein Dokument beigelegt ist, aus dem Ziel und Zweck der Kontrolle oder Überprüfung vor Ort hervorgehen.

Vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts haben sie sich an die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu halten.

(2) Im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat kann die Kommission um Unterstützung durch Beauftragte anderer Mitgliedstaaten ersuchen, die als Beobachter fungieren, und zur technischen Unterstützung externe Stellen hinzuziehen, die unter ihrer Verantwortung Aufgaben wahrnehmen.

Die Kommission wacht darüber, dass diese Beauftragten und Stellen alle Garantien für Sachkompetenz und Unabhängigkeit sowie für die Wahrung des Amtsgeheimnisses bieten.

Artikel 7

(1) Die Kontrolleure der Kommission haben 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 und Überprüfungen vor Ort als erforderlich erweisen. Sie können dieselben materiellen Kontrollmittel benutzen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und insbesondere zweckdienliche Unterlagen kopieren.

Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort können sich insbesondere erstrecken auf

- Bücher und Belege wie Rechnungen, Lastenverzeichnisse, Lohnzettel, Begleitzettel, Bankkontoauszüge der Wirtschaftsteilnehmer,
- EDV-Daten,
- Systeme und Methoden für Produktion, Verpackung und Versand,
- die physische Kontrolle der Art und des Umfangs der Waren bzw. der Leistungen,
- die Entnahme und Untersuchung von Stichproben,
- den Stand der finanzierten Arbeiten und Investitionen, die Nutzung und den Einsatz der abgeschlossenen Investitionen,
- Haushalts- und Buchungsbelege,
- die finanzielle und technische Durchführung subventionierter Vorhaben.

(2) Erforderlichenfalls obliegt es den Mitgliedstaaten, auf Ersuchen der Kommission die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, um insbesondere Beweisstücke zu sichern.

Artikel 8

(1) Gemäß dieser Verordnung mitgeteilte oder eingeholte Informationen unterliegen, 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.

Diese Informationen dürfen nur Personen mitgeteilt werden, die in den Gemeinschaftsorganen oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer amtlichen Eigenschaft davon Kenntnis

erhalten dürfen, 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. Möchte ein Mitgliedstaat Informationen, die ihm unterstellte Beamte gesammelt haben, die gemäß Artikel 6 Absatz 2 als Beobachter an Kontrollen und Überprüfungen vor Ort teilgenommen haben, zu anderen Zwecken verwenden, so ersucht er den Mitgliedstaat, in dem diese Informationen gesammelt wurden, um Zustimmung.

(2) Die Kommission teilt der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort stattgefunden hat, so rasch wie möglich alle Fakten im Zusammenhang mit einer Unregelmäßigkeit und jeden entsprechenden Verdacht mit, von denen sie im Rahmen der Kontrollen oder Überprüfungen vor Ort Kenntnis erhalten hat. Die Kommission muss die genannte Behörde auf jeden Fall über das Ergebnis dieser Kontrollen oder Überprüfungen unterrichten.

(3) Die Kontrolleure der Kommission tragen dafür Sorge, dass bei der Erstellung ihrer Kontroll- und Prüfungsberichte die im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen verfahrenstechnischen Erfordernisse berücksichtigt werden. Die gesammelten Beweisstücke und Unterlagen gemäß Artikel 7 werden den Berichten beigelegt. Die auf diese Weise erstellten Berichte stellen in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen Beweismittel dar, die in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, zulässig sind. Für sie gelten dieselben Beurteilungsmaßstäbe wie für die Verwaltungsberichte der einzelstaatlichen Verwaltungskontrolleure, und sie sind in bezug auf diese als gleichwertig zu betrachten. Wird die Kontrolle gemäß Artikel 4 Absatz 2 gemeinsam durchgeführt, so werden die einzelstaatlichen Kontrolleure, die daran teilgenommen haben, ersucht, den von den Kontrolleuren der Kommission erstellten Bericht gegenzuzeichnen.

(4) Die Kommission sorgt dafür, dass ihre Kontrolleure bei der Anwendung dieser Verordnung die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten einhalten; dies gilt insbesondere für die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

(5) Im Fall von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, die außerhalb des Gebiets der Gemeinschaft durchgeführt werden, werden die Berichte von den Kontrolleuren der Kommission in der Weise erstellt, dass sie in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist, als zulässige Beweismittel verwendet werden können.

Artikel 9

Widersetzen sich die in Artikel 5 genannten Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle oder Überprüfung vor Ort, so gewährt der betreffende Mitgliedstaat den Kontrolleuren der Kommission in Übereinstimmung mit seinen nationalen Rechtsvorschriften die erforderliche Unterstützung, damit sie ihren Auftrag zur Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort erfüllen können.

Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, unter Einhaltung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften etwaige notwendige Maßnahmen zu treffen.

Artikel 10

Diese Verordnung tritt am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Sie gilt ab 1. Januar 1997.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am 11. November 1996.

Im Namen des Rates

Der Präsident

R. QUINN

Appendix B: OLAF-Verordnung VO (EG) Nr. 1073/99

VERORDNUNG (EG) Nr. 1073/1999 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND
DES RATES vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für
Betrugsbekämpfung (OLAF)

- in Auszügen -

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

—

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

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Rechnungshofes,

gemäss dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Organe und die Mitgliedstaaten messen dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie der Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften große Bedeutung bei. Die diesbezügliche Zuständigkeit der Kommission hängt eng mit ihrer Aufgabe der Ausführung des Haushaltsplans gemäss Artikel 274 des EG-Vertrags zusammen. Die Bedeutung dieser Maßnahmen wird durch Artikel 280 des EG-Vertrags bestätigt.

[...]

(4) Zur Verstärkung des für die Betrugsbekämpfung verfügbaren Instrumentariums hat die Kommission unter Wahrung des Grundsatzes der internen Organisationsautonomie jedes Organs mit dem Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom innerhalb ihrer Verwaltungsstruktur das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (im folgenden "Amt" genannt) errichtet, das administrative Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug vornehmen soll. Es kann seine Untersuchungstätigkeit in völliger Unabhängigkeit ausüben.

[...]

(6) Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gemäss Artikel 280 des EG-Vertrags ist vom Amt sicherzustellen.

[...]

(10) Bei diesen Untersuchungen, die gemäss dem Vertrag und insbesondere dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften und unter Wahrung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden "Statut" genannt) durchzuführen sind, müssen die Menschenrechte und die Grundfreiheiten in vollem Umfang gewahrt bleiben; dies gilt insbesondere für den Billigkeitsgrundsatz, das Recht der Beteiligten, zu den sie betreffenden Sachverhalten Stellung zu nehmen, und den Grundsatz, dass sich die Schlussfolgerungen aus einer Untersuchung nur auf beweiskräftige Tatsachen gründen dürfen. Zu diesem Zweck müssen die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen die Bedingungen und Modalitäten für die Durchführung der internen Untersuchungen festlegen. Die Rechte und Pflichten der Beamten und sonstigen Bediensteten im Zusammenhang mit internen Untersuchungen sind folglich im Statut festzuschreiben.

[...]

(13) Es obliegt den zuständigen einzelstaatlichen Behörden sowie gegebenenfalls den Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen, auf der Grundlage des von dem Amt erstellten Berichts Folgemaßnahmen zu den abgeschlossenen Untersuchungen zu beschließen. Der Direktor des Amtes sollte verpflichtet werden, den Justizbehörden des betroffenen Mitgliedstaats unmittelbar alle Informationen zu übermitteln, die das Amt bei internen Untersuchungen über strafrechtlich relevante Sachverhalte zusammengetragen hat.

[...]

(16) Damit den Ergebnissen der von den Bediensteten des Amtes durchgeführten Untersuchungen Rechnung getragen wird und die erforderlichen Folgemaßnahmen ergriffen werden können, ist vorzusehen, dass die Untersuchungsberichte in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren der Mitgliedstaaten zulässige Beweismittel darstellen. Sie sind daher unter Berücksichtigung der für die Ausarbeitung der einzelstaatlichen Verwaltungsberichte geltenden Erfordernisse zu erstellen.

[...]

(18) Die administrativen Untersuchungen sind unter der Leitung des Direktors des Amtes in völliger Unabhängigkeit von den Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen und vom Überwachungsausschuss durchzuführen.

[...]

(19) Es obliegt dem Direktor des Amtes, über den Schutz der personenbezogenen Daten und die Vertraulichkeit der im Laufe der Untersuchungen eingeholten Informationen zu wachen. Außerdem ist dafür Sorge zu tragen, dass die Beamten und die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften einen dem rechtlichen Schutz gemäss Artikel 90 und 91 des Statuts vergleichbaren Schutz genießen.

[...]

(21) Diese Verordnung beschneidet in keiner Weise die Befugnisse und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Die Ermächtigung eines unabhängigen Amtes zur Durchführung externer administrativer Untersuchungen in diesem Bereich verstößt daher in keiner Weise gegen das Subsidiaritätsprinzip gemäss Artikel 5 des EG-Vertrags. Die Tätigkeit eines solchen Amtes wird zudem ein wirksames Vorgehen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ermöglichen und ist somit auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar –

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Ziele und Aufgaben

(1) Zur intensiveren Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft nimmt das mit dem Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission errichtete Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (im folgenden "Amt" genannt) die der Kommission durch die in diesen Bereichen geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und Übereinkommen übertragenen Untersuchungsbefugnisse wahr.

(2) Das Amt sichert seitens der Kommission die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation einer engen, regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden, um ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrugereien zu koordinieren. Das Amt trägt zur Planung und

Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft bei.

(3) Das Amt führt in den durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen (im folgenden "Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen" genannt) administrative Untersuchungen durch, die dazu dienen,

- Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu bekämpfen;
- zu diesem Zweck schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit

aufzudecken, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften, die disziplinarisch und gegebenenfalls strafrechtlich geahndet werden kann, oder eine Verletzung der analogen Verpflichtungen der Mitglieder der Organe und Einrichtungen, der Leiter der Ämter und Agenturen und der Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen, die nicht dem Statut unterliegen, darstellen können.

Artikel 2

Administrative Untersuchungen

Im Sinne dieser Verordnung umfasst der Begriff "administrative Untersuchungen" (im folgenden "Untersuchungen" genannt) sämtliche Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die die Bediensteten des Amtes in Ausübung ihrer Befugnisse gemäss den Artikeln 3 und 4 durchführen, um die in Artikel 1 festgelegten Ziele zu erreichen und gegebenenfalls den Beweis für Unregelmäßigkeiten der von ihnen kontrollierten Handlungen zu erbringen. Diese Untersuchungen berühren nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung.

Artikel 3

Externe Untersuchungen

Das Amt übt die der Kommission durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort in den Mitgliedstaaten und gemäss den geltenden Kooperationsabkommen in den Drittstaaten aus.

Im Rahmen seiner Untersuchungsbefugnisse führt das Amt Kontrollen und Überprüfungen gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und gemäss den sektorbezogenen Regelungen nach Artikel 9 Absatz 2 der genannten Verordnung in den Mitgliedstaaten und gemäss den geltenden Kooperationsabkommen in den Drittstaaten durch.

Artikel 4

Interne Untersuchungen

(1) Das Amt führt in den in Artikel 1 genannten Bereichen administrative Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen durch (im folgenden "interne Untersuchungen" genannt).

Diese internen Untersuchungen erfolgen unter Einhaltung der Vorschriften der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen, sowie des Statuts unter den Bedingungen und nach den Modalitäten, die in dieser Verordnung und in den von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu erlassenden einschlägigen Beschlüssen vorgesehen sind. Die Organe stimmen die mit diesen Beschlüssen einzuführende Regelung untereinander ab.

(2) Sofern die Bedingungen nach Absatz 1 eingehalten werden, gilt folgendes:

- Das Amt erhält ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen. Das Amt darf die Rechnungsführung der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen kontrollieren. Das Amt kann Kopien aller Dokumente und des Inhalts aller Datenträger, die im Besitz der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen sind, anfertigen oder Auszüge davon erhalten und diese Dokumente und Informationen erforderlichenfalls sicherstellen, um ein mögliches Verschwinden zu verhindern.
- Das Amt kann die Mitglieder der Organe und Einrichtungen, die Leiter der Ämter und Agenturen sowie die Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen um mündliche Informationen ersuchen.

(3) Nach den in der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 festgelegten Bedingungen und Modalitäten kann das Amt Kontrollen vor Ort bei betroffenen Wirtschaftsteilnehmern vornehmen, um Zugang zu Informationen zu erhalten, die etwaige Unregelmäßigkeiten betreffen und über die diese Wirtschaftsteilnehmer eventuell verfügen.

Ferner kann das Amt von jedem Betroffenen die Informationen anfordern, die es für seine Untersuchungen für sachdienlich hält.

(4) Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen sind darüber in Kenntnis zu setzen, wenn die Bediensteten des Amtes eine Untersuchung in ihren Räumlichkeiten durchführen und wenn sie Dokumente einsehen oder Informationen anfordern, die sich im Besitz dieser Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen befinden.

(5) Offenbaren die Untersuchungen die Möglichkeit einer persönlichen Verwicklung eines Mitglieds, Leiters, Beamten oder Bediensteten, so ist das Organ, die Einrichtung oder das Amt oder die Agentur, dem bzw. der er angehört, davon in Kenntnis zu setzen.

In Fällen, in denen aus untersuchungstechnischen Gründen absolute Geheimhaltung gewahrt werden muss oder in denen der Rückgriff auf Untersuchungsmittel erforderlich ist, die in die Zuständigkeit einer innerstaatlichen Justizbehörde fallen, kann diese Information zu einem späteren Zeitpunkt erteilt werden.

(6) Unbeschadet der Bestimmungen der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen sowie der Bestimmungen des Statuts umfasst der in Absatz 1 vorgesehene, von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu fassende Beschluss insbesondere Vorschriften über folgendes:

a) die Pflicht für die Mitglieder, Beamten und Bediensteten der Organe und Einrichtungen sowie für die Leiter, Beamten und Bediensteten der Ämter und Agenturen, mit den Bediensteten des Amtes zu kooperieren und ihnen Auskunft zu erteilen;

b) die Verfahren, an die sich die Bediensteten des Amtes bei der Durchführung der internen Untersuchungen zu halten haben, sowie die Wahrung der Rechte der von einer internen Untersuchung betroffenen Personen.

Artikel 5

Einleitung der Untersuchungen

Die Einleitung externer Untersuchungen wird vom Direktor des Amtes von sich aus oder auf Ersuchen eines betroffenen Mitgliedstaats beschlossen.

Die Einleitung interner Untersuchungen wird vom Direktor des Amtes von sich aus oder auf Ersuchen des Organs, der Einrichtung oder des Amtes oder der Agentur, bei dem bzw. der die Untersuchung durchgeführt werden soll, beschlossen.

Artikel 6

Durchführung der Untersuchungen

(1) Der Direktor des Amtes leitet die Untersuchungen.

(2) Die Bediensteten des Amtes nehmen ihre Aufgaben unter Vorlage einer schriftlichen Ermächtigung wahr, die über ihre Person und ihre Dienststellung Auskunft gibt.

(3) Die Bediensteten des Amtes, die eine Untersuchung durchzuführen haben, müssen im Besitz eines vom Direktor ausgestellten schriftlichen Auftrags sein, aus dem der Gegenstand der Untersuchung hervorgeht.

(4) Die Bediensteten des Amtes verhalten sich während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäss den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaats geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten, dem Statut sowie den in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannten Beschlüssen.

(5) Die Untersuchungen sind ohne Unterbrechung durchzuführen; ihre Dauer muss den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein.

(6) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre zuständigen Behörden gemäss den einzelstaatlichen Bestimmungen den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen. Die Organe und Einrichtungen tragen dafür Sorge, dass ihre Mitglieder und ihr Personal den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen; Gleiches gilt bezüglich der Leiter und des Personals der Ämter und Agenturen.

Artikel 7

Pflicht zur Unterrichtung des Amtes

(1) Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen teilen dem Amt unverzüglich alle Informationen über etwaige Fälle von Betrug oder Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen mit.

(2) Sowohl die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen als auch - soweit es die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen - die Mitgliedstaaten übermitteln auf

Ersuchen des Amtes oder von sich aus alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente und Informationen über eine laufende interne Untersuchung.

Die Mitgliedstaaten übermitteln die Dokumente und Informationen über externe Untersuchungen gemäss den diesbezüglichen Bestimmungen.

(3) Sowohl die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen als auch - soweit es die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen - die Mitgliedstaaten übermitteln dem Amt ferner alle sonstigen in ihrem Besitz befindlichen und als sachdienlich angesehenen Dokumente und Informationen über die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.

Artikel 8

Vertraulichkeit und Datenschutz

(1) Informationen, die im Rahmen externer Untersuchungen eingeholt werden, sind, unabhängig davon, in welcher Form sie vorliegen, durch die Bestimmungen über diese Untersuchungen geschützt.

(2) Informationen, die im Rahmen interner Untersuchungen mitgeteilt oder eingeholt werden, fallen, unabhängig davon, in welcher Form sie vorliegen, unter das Berufsgeheimnis und genießen den Schutz, der durch die für die Organe der Europäischen Gemeinschaften geltenden einschlägigen Bestimmungen gewährleistet ist.

Diese Informationen dürfen insbesondere nur Personen mitgeteilt werden, die in den Organen der Europäischen Gemeinschaften oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihres Amtes davon Kenntnis erhalten dürfen; sie dürfen zu keinem anderen Zweck als der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen verwendet werden.

(3) Der Direktor trägt dafür Sorge, dass die Bediensteten des Amtes und die anderen unter seiner Verantwortung handelnden Personen die gemeinschaftlichen und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten einhalten; dies gilt insbesondere für die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

(4) Der Direktor des Amtes und die Mitglieder des in Artikel 11 genannten Überwachungsausschusses sorgen für die Anwendung der Bestimmungen dieses Artikels sowie der Artikel 286 und 287 des EG-Vertrags.

Artikel 9

Untersuchungsberichte und Folgemaßnahmen

(1) Das Amt erstellt nach einer von ihm durchgeführten Untersuchung unter der Verantwortung des Direktors einen Bericht, aus dem insbesondere der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung, einschließlich der Empfehlungen des Direktors des Amtes zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen, hervorgehen.

(2) Bei der Erstellung dieser Berichte werden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt. Die so erstellten Berichte stellen in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats dar, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist. Sie werden nach denselben Maßstäben beurteilt wie die Verwaltungsberichte der einzelstaatlichen Kontrolleure und sind als diesen gleichwertig zu betrachten.

(3) Der nach Abschluss einer externen Untersuchung erstellte Bericht wird mit allen zweckdienlichen Schriftstücken gemäss der für die externen Untersuchungen geltenden Regelung den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten übermittelt.

(4) Der nach Abschluss einer internen Untersuchung erstellte Bericht wird mit allen zweckdienlichen Schriftstücken dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur übermittelt. Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen ergreifen die gemäss den Ergebnissen der internen Untersuchungen erforderlichen Folgemaßnahmen, insbesondere die disziplinarrechtlichen und justitiellen Maßnahmen, und unterrichten den Direktor des Amtes innerhalb der von ihm in den Schlussfolgerungen seines Berichts gesetzten Frist über die Folgemaßnahmen der Untersuchungen.

Artikel 10

Übermittlung von Informationen durch das Amt

(1) Unbeschadet der Artikel 8, 9 und 11 dieser Verordnung und der Bestimmungen der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 kann das Amt den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten jederzeit Informationen übermitteln, die es im Laufe externer Untersuchungen erlangt hat.

(2) Unbeschadet der Artikel 8, 9 und 11 übermittelt der Direktor des Amtes den Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaats die bei internen Untersuchungen vom Amt eingeholten Informationen über gegebenenfalls strafrechtlich zu ahndende Handlungen. Vorbehaltlich der Untersuchungserfordernisse unterrichtet er gleichzeitig den betreffenden Mitgliedstaat.

(3) Unbeschadet der Artikel 8 und 9 kann das Amt dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur jederzeit Informationen übermitteln, die es im Laufe interner Untersuchungen erlangt hat.

Artikel 11

Überwachungsausschuss

(1) Der Überwachungsausschuss stellt durch die regelmäßige Kontrolle, die er bezüglich der Ausübung der Untersuchungstätigkeit vornimmt, die Unabhängigkeit des Amtes sicher.

Der Überwachungsausschuss gibt von sich aus oder auf Ersuchen des Direktors an diesen gerichtete Stellungnahmen zu den Tätigkeiten des Amtes ab, greift jedoch nicht in den Ablauf der Untersuchungen ein.

(2) Er setzt sich aus fünf externen unabhängigen Persönlichkeiten zusammen, die in ihren Ländern die Voraussetzungen erfüllen, um hochrangige Aufgaben im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbereich des Amtes wahrzunehmen. Sie werden vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission im gegenseitigen Einvernehmen ernannt.

(3) Die Amtszeit der Mitglieder beträgt drei Jahre. Eine einmalige Wiederernennung ist zulässig.

(4) Nach Ablauf ihrer Amtszeit bleiben die Mitglieder so lange im Amt, bis sie wiederernannt oder ersetzt worden sind.

(5) Bei der Erfüllung ihrer Pflichten fordern sie keine Anweisungen von einer Regierung,

einem Organ, einer Einrichtung oder einem Amt oder einer Agentur an und nehmen auch keine Anweisungen von diesen entgegen.

(6) Der Überwachungsausschuss benennt einen Vorsitzenden. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Er hält mindestens zehn Sitzungen pro Jahr ab. Er trifft seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Sein Sekretariat wird vom Amt gestellt.

(7) Der Direktor übermittelt dem Überwachungsausschuss jedes Jahr das Programm der Tätigkeiten des Amtes gemäss Artikel 1. Der Direktor unterrichtet den Ausschuss regelmäßig über die Tätigkeiten des Amtes, seine Untersuchungen, deren Ergebnisse und Folgemaßnahmen. Läuft eine Untersuchung seit mehr als neun Monaten, so unterrichtet der Direktor den Überwachungsausschuss von den Gründen, die es noch nicht erlauben, die Untersuchung abzuschließen, sowie von der für ihren Abschluss voraussichtlich notwendigen Frist. Der Direktor unterrichtet den Ausschuss über die Fälle, in denen das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder das betreffende Amt oder die betreffende Agentur den von ihm abgegebenen Empfehlungen nicht Folge geleistet hat. Der Direktor unterrichtet den Ausschuss über die Fälle, die die Übermittlung von Informationen an die Justizbehörden eines Mitgliedstaats erfordern.

(8) Der Überwachungsausschuss nimmt mindestens einen Tätigkeitsbericht pro Jahr an und übermittelt ihn den Organen. Der Ausschuss kann dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Rechnungshof Berichte über die Ergebnisse und die Folgemaßnahmen der vom Amt durchgeführten Untersuchungen vorlegen.

Artikel 12

Direktor

(1) Das Amt wird von einem Direktor geleitet, den die Kommission für einen Zeitraum von fünf Jahren ernennt; eine einmalige Wiederernennung ist zulässig.

(2) Für die Ernennung des Direktors erstellt die Kommission aufgrund einer gegebenenfalls im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu veröffentlichenden Aufforderung zur Bewerbung und nach befürwortender Stellungnahme des Überwachungsausschusses die Liste der Kandidaten, die die erforderlichen Qualifikationen besitzen. Nach Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ernennt die Kommission den Direktor.

(3) Bei der Erfüllung seiner Pflichten im Zusammenhang mit der Einleitung und Durch-

führung externer und interner Untersuchungen sowie der Erstellung der Berichte im Anschluss an die Untersuchungen fordert der Direktor keine Anweisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder einem Amt oder einer Agentur an und nimmt auch keine Anweisungen von diesen entgegen. Ist der Direktor der Auffassung, dass eine von der Kommission getroffene Maßnahme seine Unabhängigkeit antastet, kann er beim Gerichtshof Klage gegen die Kommission einreichen.

Der Direktor erstattet dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Rechnungshof regelmäßig Bericht über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen; dabei wahrt er das Untersuchungsgeheimnis und die legitimen Rechte der Betroffenen und hält gegebenenfalls die einschlägigen einzelstaatlichen Bestimmungen für Gerichtsverfahren ein.

Die genannten Organe wahren das Untersuchungsgeheimnis und die legitimen Rechte der Betroffenen und halten im Fall von Gerichtsverfahren die einschlägigen einzelstaatlichen Bestimmungen ein.

(4) Vor dem Ergreifen disziplinarischer Maßnahmen gegen den Direktor konsultiert die Kommission den Überwachungsausschuss. Außerdem müssen die gegen den Direktor gerichteten Disziplinarmaßnahmen Gegenstand begründeter Beschlüsse sein, die dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Information übermittelt werden.

[...]

Artikel 16

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Juni 1999 in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am 25. Mai 1999.

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

J.M. GIL-ROBLES

Im Namen des Rates

Der Präsident

H. EICHEL

Appendix C: EC (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, SI 168/1998

European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, 1998

Statutory Instrument No. 168 of 1998

(verbindlich ist die englische Fassung)

I, CHARLIE MCCREEVY, Minister for Finance, in exercise of the powers conferred on me by section 3 of the European Communities Act, 1972 (No. 27 of 1972), for the purpose of giving effect to Council Regulation (Euratom, EC) No. 2185/96 of 11 November 1996 hereby make the following Regulations:

1. These Regulations may be cited as the European Communities (On-the-Spot Checks and Inspections) Regulations, 1998.

2. (1) In these Regulations-

"administrative inspector" means-

(a) a person who is appointed as an authorised officer, authorised person or an inspector by a Minister of the Government under an enactment (including a regulation made under the European Communities Act, 1972), or

Ich, CHARLIE MCCREEVY, Finanzminister, erlasse hiermit in Ausübung der Rechte, die mir gemäß Paragraph 3 des Gesetzes der Europäischen Gemeinschaften, 1972 (Nr. 27 von 1972), übertragen wurden, die folgende Verordnung, um die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 umzusetzen:

1. Diese Verordnung kann als Europäische Gemeinschaften (Vor Ort Kontrollen und Überprüfungen) Verordnung, 1998, zitiert werden.

2. (1) In dieser Verordnung –

bedeutet „Kontrolleur der Verwaltung“ -

(a) eine Person, die als bevollmächtigter Beamter, bevollmächtigte Person oder Kontrolleur von einem Minister der Regierung gemäß einer gesetzlichen Bestimmung (einschließlich einer Vorschrift, die gemäß des Gesetzes der Europäischen Gemeinschaften, 1972, erlassen wurde) ernannt wurde, oder

(b) any other person who is appointed in writing by a Minister of the Government for the purposes of assisting a Commission inspector in on-the-spot checks and inspections under the Council Regulation, in relation to matters for which that Minister of the Government has responsibility;	(b) jede andere Person, die schriftlich von einem Minister der Regierung ernannt wurde, um einen Kontrolleur der Kommission bei Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß der Verordnung des Rates zu unterstützen, sofern es mit Angelegenheiten in Zusammenhang steht, für die dieser Minister der Regierung zuständig ist;
"the Commission" means the Commission of the European Communities;	bedeutet „die Kommission“ die Kommission der Europäischen Gemeinschaften;
"Commission inspector" has the meaning assigned to it by Article 6 of the Council Regulation;	hat „die Kontrolleure der Kommission“ die Bedeutung, die ihr gemäß Artikel 6 der Verordnung des Rates zugewiesen wurde;
"Council Regulation" means Council Regulation (Euratom, EC) No. 2185/96 of 11 November 1996;	bedeutet „die Verordnung des Rates“ die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vom 11. November 1996;
"functions" includes powers and duties;	umfassen „Aufgaben“ Befugnisse und Pflichten;
"premises" includes a vessel, vehicle, train, aircraft and other means of transport.	umfassen „Räumlichkeiten“ ein Schiff, ein Fahrzeug, einen Zug, ein Luftfahrzeug und andere Verkehrsmittel.
(2) A word or expression which is used in these Regulations has, unless the contrary intention is shown, the same meaning in these Regulations as it has in the Council Regulation.	(2) Wörter oder Ausdrücke, die in dieser Verordnung verwendet werden, haben die gleiche Bedeutung in dieser Verordnung, die sie in der Verordnung des Rates haben, es sei denn, eine gegenteilige Absicht wird offenbart.

- | | |
|--|---|
| <p>3. (1) A Minister of the Government shall be the competent authority for the purposes of the Council Regulation in respect of an on-the-spot check or inspection carried out under the Council Regulation in relation to matters for which he or she has any responsibility.</p> <p>(2) In case of any matter for which a Minister of the Government has no responsibility, the Minister for Finance shall be the competent authority for the purposes of the Council Regulation.</p> <p>4. (1) Without prejudice to Article 7 of the Council Regulation, a Commission inspector or an administrative inspector may-</p> <p>(a) subject to paragraph (2) of this Regulation, enter any premises for the purposes of carrying out on-the-spot checks and inspections under the Council Regulation,</p> <p>(b) require the owner or any person employed at the premises or any person in charge thereof to give to him or her such information in the person's power or control that the inspector may reasonably require and to produce to him or her any records (in whatever form kept) or books or documents (including labels and fiches) found by or produced to the inspector under this Regulation,</p> | <p>3. (1) Ein Minister der Regierung ist die zuständige Behörde für die Zwecke der Verordnung des Rates hinsichtlich einer Kontrolle oder Überprüfung vor Ort, die gemäß der Verordnung des Rates in Angelegenheiten ausgeführt wird, für die er oder sie zuständig ist.</p> <p>(2) Im Falle von Angelegenheiten, für die kein Minister der Regierung zuständig ist, ist der Finanzminister die zuständige Behörde für die Zwecke der Verordnung des Rates.</p> <p>4. (1) Unbeschadet Artikel 7 der Verordnung des Rates können die Kontrolleure der Kommission oder die Kontrolleure der Verwaltung</p> <p>(a) unter Berücksichtigung von Absatz (2) dieser Verordnung alle Räumlichkeiten betreten, um Kontrollen und Überprüfungen vor Ort für die Zwecke der Verordnung des Rates durchzuführen,</p> <p>(b) vom Eigentümer oder jeder Person, die in der Räumlichkeit angestellt ist, oder jeder Person, die dort für etwas verantwortlich ist, verlangen, ihm oder ihr diejenigen Informationen zu geben, die sich in seinem Einfluss- oder Kontrollbereich befinden, und die der Kontrolleur vernünftigerweise verlangen darf, und ihm oder ihr alle Unterlagen (in welcher Form auch immer sie aufbewahrt werden) oder Bücher oder</p> |
|--|---|

Dokumente (einschließlich Etiketten und Fiches) vorzulegen, die der Kontrolleur im Zusammenhang mit dieser Verordnung vorgefunden hat oder ihm vorgelegt wurden.

(c) at such premises, inspect and take copies of, or extracts from any books, records or other documents (including in the case of information in non-legible form a copy of or extract from such information in permanent legible form),

(c) in solchen Räumlichkeiten alle Bücher, Unterlagen oder andere Dokumente überprüfen und Kopien anfertigen oder Auszüge entnehmen (bei Informationen in nicht-lesbarer Form darf auch eine Kopie oder Auszug in dauerhaft lesbarer Form angefertigt werden),

(d) inspect and copy or extract information from any data (within the meaning of the Data Protection Act, 1988), found or produced to the inspector under this Regulation,

(d) Informationen von allen Daten überprüfen und kopieren oder auszugsweise entnehmen, die der Kontrolleur im Zusammenhang mit dieser Verordnung vorgefunden hat oder ihm vorgelegt wurden,

(e) require any person by or on whose behalf data equipment is or has been used on the premises in relation to the business of the economic operator concerned or any person having charge of, or otherwise concerned with the operation of, the data equipment or any associated apparatus or material, to afford the inspector all reasonable assistance in relation to its use thereto,

(e) von jeder Person, von der oder in deren Interesse Geräte zur Datenverarbeitung in der Räumlichkeit in Zusammenhang mit dem Unternehmen des betroffenen Wirtschaftsteilnehmer verwendet werden oder wurden, oder von jeder Person, die für Geräte der Datenverarbeitung oder damit verbundene Apparate oder Materialien die Verantwortung hat oder die in anderer Weise mit einer Tätigkeit damit beschäftigt ist, verlangen, dem Kontrolleur in Zusammenhang mit der Anwendung jede angemessene Unterstützung zu leisten.

(f) carry out or have carried out such examinations, tests, inspections and checks of any products found there as he or she reasonably considers necessary, and if he or she so thinks fit, take reasonable samples of such products, or remove or have removed from there any products (as is reasonable) and retain the products to facilitate examination or testing,

(f) solche Untersuchungen, Tests, Überprüfungen und Kontrollen von allen dort vorgefunden Erzeugnissen durchführen, die er oder sie vernünftigerweise für notwendig hält, und, wenn er oder sie es für passend hält, angemessene Proben von solchen Erzeugnissen entnehmen, oder alle Erzeugnisse (sofern angemessen) von dort entfernen und die Erzeugnisse einbehalten, um Untersuchungen oder Tests zu ermöglichen,

(g) secure for later inspection the premises or any records, books, documents or products found therein.

(g) für spätere Überprüfungen die Räumlichkeiten oder alle Unterlagen, Bücher, Dokumente oder Erzeugnisse, die dort vorgefunden worden sind, sichern.

(2) Where a Commission inspector carries out any on-the-spot check or inspection for the purposes of the Council Regulation, he or she shall, if requested by a person affected, produce his or her authorisation showing his or her identity and position and the document or a copy thereof indicating the subject-matter and purpose of the on-the-spot check or inspection.

(2) Wenn ein Kontrolleur der Kommission eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort zum Zweck der Verordnung des Rates durchführt, muss er oder sie, wenn es von einer betroffenen Person verlangt wird, seine oder ihre Ermächtigung vorlegen, die über Person und Dienststelle Auskunft gibt und ein Dokument oder eine Kopie davon, aus dem Ziel und Zweck der Kontrolle oder Überprüfung vor Ort hervorgehen.

(3) Where an administrative inspector participates in any check or inspection for the purposes of the Council Regulation, he or she shall, if requested by a person affected, produce his or her warrant of appointment, or other like document of identity duly issued, to that person.

(3) Wenn ein Kontrolleur der Verwaltung an einer Kontrolle oder Überprüfung vor Ort zum Zweck der Verordnung des Rates teilnimmt, muss er oder sie, wenn es von einer betroffenen Person verlangt wird, seine oder ihre Ernennungsurkunde oder andere vergleichbare persönliche Dokumente, die ordnungsgemäß ausgestellt worden sind, vorlegen.

(4) A Commission inspector or an administrative inspector shall not, in order to carry out on-the-spot check or inspection under the Council Regulation, other than with the consent of the occupier, enter a private dwelling unless a warrant under this Regulation has been obtained authorising such entry.

(4) Ein Kontrolleur der Kommission oder ein Konntrolleur der Verwaltung darf eine private Wohnung nicht betreten, um eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort zum Zweck der Verordnung des Rates durchzuführen, es sei denn, der Besitzer hat eingewilligt, oder man hat eine Verfügung im Rahmen dieser Verordnung erhalten, die ein Betreten erlaubt.

(5) A Commission inspector shall be accompanied by an administrative inspector when performing any on-the-spot check or inspection under the Council Regulation.

(5) Ein Kontrolleur der Kommission muss von einem Kontrolleur der Verwaltung begleitet werden, wenn eine Kontrolle oder Überprüfung vor Ort zum Zweck der Verordnung des Rates durchgeführt wird.

(6) A Commission inspector or an administrative inspector shall be accompanied by a member of the Garda Síochána where, in the course of carrying out or attempting to carry out an on-the-spot check or inspection under the Council Regulation, a premises is required to be broken open for that check or inspection or the use of force is necessary.

(6) Ein Kontrolleur der Kommission oder ein Kontrolleur der Verwaltung muss von einem Mitglied der Garda Síochána (= Polizei) begleitet werden, wenn im Rahmen der Ausführung oder dem Versuch der Ausführung einer Kontrolle oder Überprüfung vor Ort zum Zweck der Verordnung des Rates eine Räumlichkeit für diese Kontrolle oder Überprüfung aufgebrochen werden muss oder die Anwendung von Zwang notwendig ist.

(7) If a judge of the District Court is satisfied on the sworn information of a Commission inspector or an administrative inspector that there are reasonable grounds for suspecting that there is information required by a Commission inspector under the Council Regulation held on any

(7) Wenn ein Richter des Bezirksgerichts durch die Informationen eines Kontrolleurs der Kommission oder eines Kontrolleurs der Verwaltung, die dieser unter Eid mitgeteilt hat, davon überzeugt ist, dass es vernünftige Gründe für den Verdacht gibt, dass es Informationen gibt,

premises or any part of any premises or there is anything which a Commission inspector or an administrative inspector requires to inspect for purposes of the Council Regulation, the judge may issue a warrant authorising a Commission inspector and an administrative inspector, accompanied by other Commission inspectors, administrative inspectors or members of the Garda Síochána, at any time or times, within one month from the date of issue of the warrant, on production if so requested of the warrant, to enter, if necessary by reasonable force, the premises and to carry out an on-the-spot check or inspection for the purposes of the Council Regulation.

die von einem Kontrolleur der Kommission zum Zweck der Verordnung des Rates benötigt werden, und die sich in einer Räumlichkeit oder einem Teil einer Räumlichkeit befinden, oder dass es irgendetwas gibt, das ein Kontrolleur der Kommission oder ein Kontrolleur der Verwaltung zum Zweck der Verordnung des Rates überprüfen muss, kann der Richter eine Verfügung ausstellen, die einen Kontrolleur der Kommission und einen Kontrolleur der Verwaltung befugt, unter der Begleitung von anderen Kontrollleuren der Kommission, Kontrollleuren der Verwaltung oder Mitgliedern der Garda Síochána (= Polizei) zu jeder Zeit, innerhalb eines Monats ab dem Datum der Ausstellung der Verfügung, unter Vorlage der Verfügung, wenn es verlangt wird, die Räumlichkeiten, wenn notwendig mit angemessenem Zwang, zu betreten und eine Kontrolle und Überprüfung vor Ort zum Zweck der Verordnung des Rates durchzuführen.

(8) An application under paragraph (4) of this Regulation shall be made to the judge of the District Court in whose district court district the premises is situated.

(8) Ein Antrag im Sinne von Absatz (4) dieser Vorschrift muss beim Richter desjenigen Bezirksgerichts gestellt werden, in dessen Gerichtsbezirk die Räumlichkeit liegt.

5. (1) A person who obstructs or impedes a Commission inspector or an administrative inspector in the exercise of a power under the Council Regulation or Regulation 4 of these Regulations, or, without reasonable excuse, does not comply with a requirement of a Commission inspector or an administrative inspector for the purposes of the Council Regulation or the said Regulation 4, or who in purported compliance with such requirement, gives information to any such inspector that he or she knows to be false and misleading shall be guilty of an offence.

(2) A person who tampers or interferes with any thing being checked or sampled under the Council Regulation or Regulation 4 of these Regulations so as to procure that the thing being checked or of which a sample is taken is not properly represented shall be guilty of an offence.

(3) A person guilty of an offence under this Regulation shall be liable on summary conviction to a fine not exceeding £ 1,500 or to imprisonment for a term not exceeding 12 months or to both.

5. (1) Eine Person, die einen Kontrolleur der Kommission oder einen Kontrolleur der Verwaltung in der Ausübung einer Befugnis gemäß der Verordnung des Rates oder der Vorschrift 4 dieser Verordnung hindert oder beeinträchtigt, oder sich ohne eine vernünftige Entschuldigung nicht an eine Anweisung eines Kontrolleurs der Kommission oder eines Kontrolleurs der Verwaltung im Zusammenhang mit der Verordnung des Rates oder der genannten Vorschrift 4 hält, oder wer in angeblicher Erfüllung einer solchen Anweisung, solchen Kontrolleuren Informationen gibt, von denen er oder sie weiss, dass sie falsch und irreführend sind, ist strafbar wegen einer Straftat.

(2) Eine Person, die eine Sache, die kontrolliert wird oder von der eine Probe genommen wird zum Zweck der Verordnung des Rates oder der Vorschrift 4 dieser Verordnung, verändert oder störend auf sie einwirkt, um zu erreichen, dass sich die Sache, die kontrolliert wird, oder von der eine Probe entnommen wird, nicht in einem ordnungsgemäßen Zustand befindet, ist strafbar wegen einer Straftat.

(3) Eine Person, die wegen einer Straftat gemäß dieser Vorschrift strafbar ist, unterliegt in summarischer Rechtsprechung einer Geldstrafe nicht über £ 1.500 oder einer Haftstrafe für eine Dauer nicht über 12 Monate oder beides.

6. (1) Where an offence under these Regulations is committed by a body corporate or by a person acting on behalf of a body corporate and is proved to have been so committed with the consent, connivance or approval of, or to have been facilitated by any neglect on the part of any director, manager, secretary or any other officer of such body or a person who was purporting to act in any such capacity, such person shall also be guilty of an offence and shall be liable to be proceeded against and punished as if he or she were guilty of the first-mentioned offence.

(2) An offence under these Regulations may be prosecuted by a Minister of the Government.

6. (1) Wenn eine Straftat gemäß dieser Verordnung von einer juristischen Person begangen wird oder von einer Person, die im Namen einer juristischen Person handelt, und es bewiesen ist, dass sie mit der Einwilligung, stillschweigenden Duldung oder Genehmigung von einem Direktor, Abteilungsleiter, Sekretär oder einem anderen Angestellten einer solchen juristischen Person oder einer Person, die den Anschein erweckt hat, in einer solchen Eigenschaft zu handeln, begangen wurde oder durch eine Nachlässigkeit einer solchen Person erleichtert wurde, ist eine solche Person ebenfalls strafbar wegen einer Straftat und unterliegt einem gerichtlichen Verfahren und einer Bestrafung, wie wenn er oder sie strafbar wäre wegen der zuerst erwähnten Straftat.

(2) Eine Straftat gemäß dieser Verordnung kann von einem Minister der Regierung strafrechtlich verfolgt werden.

Appendix D: Judges Rules

(verbindlich ist die englische Fassung)

- | | |
|--|--|
| 1. When an authorised officer/inspector is endeavouring to discover the author of a serious breach of the Scheme, there is no objection to his putting questions in respect thereof to any person or persons, whether suspected or not, from whom he thinks that useful information can be obtained. | Wenn ein bevollmächtigter Kontrolleur bestrebt ist, den Urheber eines schweren Verstoßes gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu ermitteln, ist nichts dagegen einzuwenden, dass er diesbezüglich Personen befragt, von denen er glaubt, nützliche Informationen erhalten zu können, unabhängig davon ob sie verdächtigt werden oder nicht. |
| 2. Whenever an authorised officer/inspector has made up his mind that the person has committed a serious breach of the Scheme, he should first caution such person before asking him any questions, or any further questions as the case may be. | Immer wenn ein bevollmächtigter Kontrolleur der Meinung ist, dass die Person einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen hat, muss er eine solche Person zunächst auf seine Rechte hinweisen, bevor er ihr irgendwelche Fragen stellt bzw. – je nachdem wie der Fall gelagert ist – die Befragung fortsetzt. |
| 3. If such a person wishes to volunteer any statement, the usual caution should be administered. It is desirable that the last two words of such caution should be omitted and that the caution should end with the words “be given in evidence”. | Wenn eine solche Person wünscht, freiwillig eine Aussage zu machen, muss die übliche Rechtsbelehrung erteilt werden. Es ist wünschenswert, dass die beiden Worte "gegen Sie" einer solchen Rechtsbelehrung weggelassen werden, und dass die Rechtsbelehrung mit den Worten "kann in der Beweisführung verwendet werden" endet. |
| 4. The caution administered to a person who is suspected of a serious breach of the | Die Rechtsbelehrung, die einer Person, die eines schweren Verstoßes gegen die |

Scheme should be in the following words: finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verdächtigt wird, erteilt wird, muss in den folgenden Worten erfolgen:

Do you wish to say anything in answer to my complaint to you that you have committed a serious breach of the Scheme? You are not obliged to say anything unless you wish to do so but whatever you say will be taken down in writing and may be given in evidence against you.

„Wünschen Sie, eine Antwort auf meinen Vorwurf gegen Sie zu geben, dass sie einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen haben? Sie sind nicht verpflichtet, eine Aussage zu machen, wenn sie dies nicht wünschen. Doch alles, was sie sagen, wird schriftlich festgehalten und kann in der Beweisführung gegen sie verwendet werden.“

Care should be taken to avoid any suggestion that his answers can only be used in evidence against him, as this may prevent an innocent person making a statement which might assist to clear him of the complaint that he has committed a serious breach of the Scheme.

Man sollte darauf achten, die Anmerkung zu vermeiden, dass seine Antwort nur in der Beweisführung gegen ihn verwendet werden kann, da das eine unschuldige Person davon abhalten könnte, eine Aussage zu machen, die helfen könnte, ihn von dem Vorwurf freizusprechen, dass er einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen hat.

5. A statement by such a person suspected of committing a serious breach of the Scheme before there is time to give him such a caution is not rendered inadmissible in evidence merely because no caution has been given but in such a case he should be cautioned as soon as possible.

Wenn eine Aussage von einer Person, die verdächtigt wird, einen schweren Verstoß gegen der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen zu haben, gemacht wird bevor es die Zeit gab, ihn auf seine Rechte hinzuweisen, wird die Aussage nicht zu einem unzulässigen Beweismittel, nur weil keine Rechtsbelehrung erteilt wurde. In einem solchen Fall muss er aber so früh wie möglich auf seine Rechte hingewiesen

werden.

6. A person who is suspected of committing a serious breach of the Scheme and who wishes to make a voluntary statement must not be cross examined, and no questions should be put to him about it except for the purpose of removing ambiguity in what he has actually said. For instance, if he has mentioned an hour without saying whether it was morning or evening or has given a day of the week and day of the month which do not agree, or has not made it clear to what individual or what place he intended to refer in some part of his statement, he may be questioned sufficiently to clear up the point.

Eine Person, die verdächtigt wird, einen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft begangen zu haben, und die wünscht, eine freiwillige Aussage zu machen, darf nicht ins Kreuzverhör genommen werden, und es dürfen ihm keine Fragen darüber gestellt werden, außer, um eine Mehrdeutigkeit in dem, was er tatsächlich gesagt hat, aufzuklären. Wenn er zum Beispiel eine Uhrzeit genannt hat, ohne zu sagen, ob es morgens oder abends war, oder einen Wochentag und ein Datum eines Monats angeführt hat, die nicht übereinstimmen, oder nicht geklärt hat, auf welche Einzelperson oder welchen Ort er in einem Teil seiner Aussage Bezug nehmen wollte, kann er umfassend befragt werden, um diesen Punkt zu klären.
7. When two or more persons are suspected of the same breach of the Scheme and their statements are taken separately, the authorised officer/inspector should not read these statements to the other persons who are suspected of the breach, but each of such persons should be given by the authorised officer/inspector a copy of such statements and nothing should be said or done by the authorised officer/inspector to invite a reply. If the persons suspected of the breach of the Scheme desires to make a statement in reply, the usual caution should be administered.

Wenn zwei oder mehr Personen des gleichen Verstoßes gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verdächtigt werden und ihre Aussagen einzeln entgegengenommen werden, darf der bevollmächtigte Kontrolleur diese Aussagen nicht einer anderen Person, die des Verstoßes verdächtigt wird, vorlesen. Jeder dieser Personen muss aber von dem bevollmächtigten Kontrolleur eine Kopie von diesen Aussagen gegeben werden, und der bevollmächtigte Kontrolleur darf nichts sagen oder tun, was zu einer Antwort auffordert. Wenn die Person, die des Verstoßes gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verdächtigt wird, verlangt, eine Aussage

zu machen, um darauf zu antworten, muss die übliche Rechtsbelehrung erteilt werden.

8. Any statement made in accordance with the above rules should whenever possible be taken down in writing and signed by the person making it after it has been read to him and he has been invited to make any corrections that he may wish.

Jede Aussage, die in Übereinstimmung mit den oben genannten Regeln gemacht wird, muss, soweit möglich, schriftlich niedergelegt werden und von der Person unterschrieben werden, die sie gemacht hat, nachdem sie ihr vorgelesen wurde und sie aufgefordert wurde, die Veränderungen vorzunehmen, die sie wünscht.
9. It is desirable that an authorised officer/inspector who carries out an inspection of a premises should be accompanied by another authorised officer/inspector. If in the circumstances where a person suspected of a breach of the Scheme makes a verbal statement to the authorised officer/inspector, upon which the authorised officer/inspector relies in order to come to the conclusion that the rules of the scheme have been breached, the authorised officer/inspector puts himself at risk of his own veracity being challenged if a person suspected of the breach thereafter denies the contents of his alleged verbal statement.

Es ist wünschenswert, dass ein bevollmächtigter Kontrolleur, der eine Überprüfung einer Räumlichkeit durchführt, durch einen anderen bevollmächtigten Kontrolleur begleitet wird. Wenn eine Person, die eines Verstoßes der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verdächtigt wird, gegenüber einem bevollmächtigten Kontrolleur eine mündliche Aussage macht, auf die sich der bevollmächtigte Kontrolleur verlässt, um zu schlussfolgern, dass gegen die Regeln der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verstoßen wurde, setzt sich der bevollmächtigte Kontrolleur selbst dem Risiko aus, dass seine eigene Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wird, wenn eine Person, die des Verstoßes verdächtigt wird, anschließend den Inhalt seiner angeblichen möglichen Aussage abstreitet.
10. The above rules are meant to be rules of procedure as such. Of course the

Die oben genannten Regeln stellen die grundsätzlichen Verfahrensregeln dar.

authorised officer/inspector's own common sense and his judgement as to what is necessary to investigate the possible serious breach of the Scheme must always be brought to bear upon the situation.

Natürlich muss immer der eigene gesunde Menschenverstand des bevollmächtigten Kontrolleurs und seine Beurteilung darüber, was notwendig ist, um den möglichen schweren Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu untersuchen, im Einzelfall berücksichtigt werden.

11. Even if the suspected breach of the Scheme does not of itself amount to a criminal offence, the authorised officer/inspector must observe at all times fair procedures. This involves putting to the suspected individual the substance of the complaint being made against him at the earliest possible stage when the authorised officer/inspector believes that a breach has occurred. It involves allowing the suspect to answer such a complaint and inviting him to put his reply in writing and inviting him to sign his statement.

Selbst wenn der vermutete Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft an sich nicht auf eine strafbare Handlung hinausläuft, muss der bevollmächtigte Kontrolleur zu jeder Zeit ein faires Verfahren einhalten. Das schließt ein, der verdächtigten Einzelperson den wesentlichen Inhalt des Vorwurfes, der gegen ihn erhoben wird, zum frühestmöglichen Zeitpunkt mitzuteilen, sobald der bevollmächtigte Kontrolleur glaubt, dass ein Verstoß stattgefunden hat. Das schließt ein, dem Verdächtigen zu gestatten, auf einen solchen Vorwurf zu antworten, und ihn aufzufordern, seine Antwort schriftlich niederzulegen und seine Aussage zu unterschreiben.

Literaturverzeichnis

- Allkemper, Ludwig*, Betrugsbekämpfung bei EG-Agrarsubventionen, RIW 1992, 121
- Anweiler, Jochen*, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Wien 1997
- Arnold, Rainer*, Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts in der EG, EuR – Beiheft 1 – 1995, 7
- Aronowitz, A. A. / Laagland, D. C. G. / Paulides, G.*, Value-Added Tax Fraud in the European Union, Amsterdam 1996
- Ashworth, Andrew*, The Criminal Process, 2. Auflage, Oxford 1998
- Audit Committee*, Council Regulation (EEC) No 4045/89, Annual Report 1998/99 Scrutiny Programme, Ireland, Dublin 2000
- Ausschuss unabhängiger Sachverständiger*, Zweiter Bericht über die Reform der Kommission, Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Missmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug, Bd. 2 vom 10.09.1999, Brüssel 1999
- Barnes, John*, National Report of Ireland, in: Delmas-Marty, Mireille / Vervaele, John A. E., The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Bd. 2, Antwerpen, Groningen, Oxford 2000, S. 465
- Barrington, T. J.*, The Irish Administrative System, Dublin 1980
- Bast, Joachim*, Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im Gemeinschaftsrecht, RIW 1992, 742
- Bell, Evan*, A European DPP to Prosecute Euro-Fraud?, CLR 2000, 154
- Bernstorff, Christoph Graf von*, Einführung in das englische Recht, 2. Auflage, München 2000
- Bland, Peter*, Financial Aid to Farmers, in: Walsh, Edward S., Agriculture and the Law, Dublin 1996, S. 256
- Bleckmann, Albert*, Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1982, 1177
- Bogdandy, Armin von*, Rechtsfortbildung mit Art. 5 EG-Vertrag, in: Randelzhofer, Albrecht / Scholz, Rupert / Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 17 (zitiert: von Bogdandy, in: GS Grabitz, S. 17)
- Boldt, Hans Julius*, Grundrechte und Normenkontrolle im Verfassungsrecht der Republik Irland, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1970, 229
- Bradley, Conleth*, Judicial Review, Dublin 2000

- Braum, Stefan*, Das „Corpus Juris“ – Legitimität, Erforderlichkeit und Machbarkeit, JZ 2000, 493
- Brinktrine, Ralf*, Verwaltungsermessen in Deutschland und England, Heidelberg 1998
- Bronett, G. – K. de*, Akteneinsicht in Wettbewerbsverfahren der Europäischen Kommission, WuW 1997, 383
- Brophy, Michael*, Good and Fair Administration – A view from the office of the ombudsman, Customs Journal 1995, 71
- Brown, Alastair*, Organised Crime and the EC Budget in 1997, New Law Journal 1998, 1046
- ders.*, Flawed approach to fighting EC fraud, Journal of the Law Society of Scotland 1998, 30
- Brownlie, Ian*, Police Questioning, Custody and Caution, CLR 1960, 298
- Brüner, Franz-Hermann*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und seine Aufgaben bei der Erweiterung der Europäischen Union, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Erweiterung der Europäischen Union: Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung, Köln 2001, S. 17
- Buck, Carsten*, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Wien 1998
- Butzer, Hermann / Epping, Volker*, Arbeitstechnik im öffentlichen Recht, 2. Auflage, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2001
- Byrne, Raymond / Cooney, Thomas A.M./ McCutcheon, J. Paul / O'Connor, Paul A.*, Innocent till proven guilty?, Dublin 1983
- Byrne, Raymond / McCutcheon, J. Paul*, The Irish Legal System, 3. Auflage, Dublin 1996
- Cahill, Eamonn*, Discovery in Ireland, Dublin 1996
- Callanan, Gráinne*, An Introduction to Irish Company Law, Dublin 1999
- Calliess, Christian*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261
- ders. / Ruffert, Matthias* (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied, Kriftel 1999 (zitiert: Bearbeiter, in: Callies/Ruffert)
- CAP Management & Audit Branch*, CAP Audit & Analysis Unit, Work Manual, Dublin 2001
- Carney, Paul*, Towards a European Judicial Area, Bar Review 1997, 348
- Carney, Tom*, Meagher v. Minister for Agriculture: An Opportunity to Angel Dust Article 29.4.5°, ILT 1995, 187

- Casey, James*, Ireland, in: Heyen, Erk Volkmar (Hrsg.), Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Europa, Frankfurt am Main 1982
- ders.*, Constitutional Law in Ireland, 3. Auflage, Dublin 2000
- Charleton, Peter / McDermott, Paul Anthony / Bolger, Marguerite*, Criminal Law, Dublin 2000
- Chavaki, Paraskevi*, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, ZEuS 1999, 431
- Chrysogonos, Kostas*, Zur Inkorporation der Europäischen Menschenrechtskonvention in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, EuR 2001, 49
- Chubb, Basil*, Britain and Irish constitutional development, Irish Studies 5, 21
- Clark, Robert*, Data Protection Law in Ireland, Dublin 1990
- Clarke, Joan P.*, The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and Irish Law, Dublin 1981
- Classen, Claus Dieter*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Kreuzer, Karl F. (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 107
- Corcoran, Noel*, Voluntary Disclosure and Prosecutions, ITR 1999, 149
- Cross, Rupert / Harris, J. W.*, Precedent in English Law, 4. Auflage, Oxford 1991
- Cullen, Peter*, A European Law Perspective, in: David Hume Institute, Fraud on the European Budget, Edinburgh 1996, S. 28
- ders.*, Fraud Against the Community Budget: A Common Concern, EC Tax Journal 1999, 61
- Dammann, Ulrich / Simitis, Spiros*, Die EG-Datenschutzrichtlinie – Kommentar, Baden-Baden 1997
- Dannecker, Gerhard*, Erfahrungen im Bereich der Subventionskriminalität und rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen, in: Dannecker, Gerhard (Hrsg.), Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Köln 1993, S. 23
- ders.*, Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1996, 869
- ders.*, Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen in der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung, ZStW 1996, 577
- ders.*, Die Entwicklung des Strafrechts unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, Jura 1998, 79
- ders.*, Beweiserhebung, Verfahrensgarantien und Verteidigungsrechte im europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren als Vorbild für ein europäisches Sanktionsverfahren, ZStW 1999, 256
- Danwitz, Thomas von*, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl 1998, 421

- Dauses, Manfred A.* (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, Stand der Bearbeitung: 2000 (9. Ergänzungslieferung), München (zitiert: Bearbeiter, in: Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts)
- Delany, Hilary*, The Duty to Give Reasons in Administrative Decision-Making, *ILT* 1994, 145
- Delmas-Marty, Mireille* (Hrsg.), Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Köln 1998
- dies. / Vervaele, John A. E.* (Hrsg.), The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Bd. 1 – 3, Antwerpen, Groningen, Oxford 2000
- Department of Agriculture, Food and Rural Development*, Annual Report 1994, Dublin 1995
- dass.*, Guide to the Functions of and Records held by the Department, Freedom of Information Act, 1997 – Section 15 Reference Book, Dublin 1998
- dass.*, Statement of Strategy 1998-2000; A New Millenium – Setting the Challenges, Developing the Strategies, Dublin 1998
- dass.*, First Annual Report on the Implementation of the Statement of Strategy (1998-2000), Dublin 1999
- dass.*, Policy Statement on Fraud, Dublin 1999
- Department of Enterprise, Trade and Employment*, Financial Procedures Manual, European Social Fund, ESF Unit, Dublin 2000
- dass.*, A Guide to the functions, records, rules and practices of the Department, Dublin 2001
- dass.*, The Shape of the European Social Funds in Ireland 2000-2006, Dublin 2000
- dass.*, A Guide to the European Social Fund in Ireland, Dublin 1998
- Department of Finance*, Rules and Practices, Freedom of Information Act, 1997 – Section 16 Reference Book, Dublin 1998
- dass.*, Steering Group on Systems Review of the Department of Agriculture, Food and Rural Development – Final Report, Dublin 1999
- Department of Justice, Equality and Law Reform*, Consultation Paper on Transposition into Irish Law, Directive on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of such Data, Dublin 1997
- dass.*, Irish Judicial System, Dublin 1998
- Department of the Environment*, Operational Programme: Environmental Services, Ireland 1994-1999, Dublin 1994

- Department of the Marine and Natural Resources*, Guide to the Functions of and Records held by the Department, Freedom of Information Act, 1997 – Section 15 Reference Book, Dublin 1998
- dass.*, Internal Audit Unit, Statement of Strategy, Dublin 2000
- dass.*, Report on the application of Commission Regulation (EC) No 2064/97 in the Department of the Marine and Natural Ressources for the calender year 1999 as required by Article 9 of the regulation, Dublin 2000
- Dickson, Brice*, Human Rights and the European Convention, The Effects of the Convention on the United Kingdom and Ireland, London 1997
- Dolan, Eugene*, Taxpayers' Charter, ITR 1998, 524
- Dona, Gabriele*, Towards a European Judicial Area? A Corpus Juris Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Protection of the Financial Interests of the European Union, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1998, 282
- Donnelly, Joseph / Doyle, Mark*, Freedom of Information, Philosophy and Implementation, Dublin 1999
- Doolan, Brian*, Principles of Irish Law, 5. Auflage, Dublin 1999
- ders.*, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, 3. Auflage, Dublin 1994
- Draetta, Ugo*, The European Union and the Fight against Corruption in International Trade, Revue de droit des affaires internationales 1995, 699
- Duffy, Gordon*, Fitness to Practice, Preliminary Inquiries and Fair Procedure – A Change in Standards?, ILT 2000, 298
- Dwyer, Pádraig*, The duty of disclosure in criminal proceedings, ICLJ 1993, 66
- Ehlers, Dirk*, Die Europäische Menschenrechtskonvention, Jura 2000, 372
- ERDF & Cohesion Fund Financial Control Unit*, Annual Report 1999, Dublin 2000
- Europäische Kommission*, The Cohesion Fund and the environment, Ireland, Luxemburg 1999
- dies.*, European Union aid for fisheries development in Ireland (1994-1999), Luxemburg 1994
- dies.*, Community Support Framework 1991-1993, Processing and marketing of fishery and aquaculture products, Ireland, Luxemburg 1992
- dies.*, Structural Actions 2000-2006, Commentary and Regulations, Luxemburg 2000
- dies.*, The European Commission's powers of investigation in the enforcement of competition law, Luxemburg 1985
- dies.*, Ireland, Regional Development Programmes, Luxemburg 1995
- dies.*, Community Support Framework 1994-1999, Ireland, Luxemburg 1994

- dies.*, The Structural Funds and the development of Ireland, 1994-1999, Luxemburg 1994
- dies.*, The Cohesion Fund in pictures, Luxemburg 1999
- dies.*, The Conversion of Fisheries Dependant Areas: Aims, Experience, Prospects, Luxemburg 1996
- dies.*, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Luxemburg 1995
- dies.*, Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union, Luxemburg 1997
- dies.*, Handbuch zur Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Finanzkontrolle der Strukturfonds in den Mitgliedstaaten, Brüssel 1999
- dies.*, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2000, 23.05.2001, KOM (2001) 255 endgültig/2, Brüssel 2001
- dies.*, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften – Betrugsbekämpfung, Aktionsplan 2001-2003, 15.05.2001, KOM (2001) 254 endgültig, Brüssel 2001 (zitiert: Aktionsplan 2001-2003)
- dies.*, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, Vergleichende Analyse der Berichte der Mitgliedstaaten über ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschwendung und des Missbrauchs von Gemeinschaftsmitteln, 08.12.1995, KOM (95) 556, Brüssel 1995 (zitiert: Europäische Kommission, Vergleichende Analyse)
- dies.*, Überblick über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend den Zugang zu Dokumenten, Brüssel 2000
- dies.*, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen über die Anwendung der Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften gegen Betrugereien und andere Unregelmäßigkeiten, Brüssel 2000 (zitiert: Europäische Kommission, Arbeitspapier)
- dies.*, Regional, Socio-Economic Study in the Fisheries Sector, Ireland, Luxemburg 1992
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten, 1. Juni 1999 – 31. Mai 2000, Brüssel 2000
- Evans, Andrew*, The EU Structural Funds, Oxford 1999
- Fennell, Caroline*, The Law of Evidence in Ireland, Dublin 1992
- Fennell, David*, Freedom of Information Act, ITR 1999, 45 (fortgesetzt 1999, 153)
- Fikentscher, Wolfgang*, Die Theorie der Fallnorm als Grundlage von Kodex- und Fallrecht (code law and case law), ZfRV 1980, 161
- Fischer, Michael Th. / Iliopoulos, Konstantin*, Zur Bedeutung des AM & S-Urteils des EuGH, NJW 1983, 1031

- Fischler, Franz*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften – eine gemeinsame Aufgabe von Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission, ÖJZ 1997, 521
- Flanagan, Mary*, Fundamental Rights in EU Law – The best way forward?, ILT 2000, 314
- Forde, Michael*, Company Law, 3. Auflage, Dublin 1999
- ders.*, Constitutional Law of Ireland, Dublin 1987
- Foulkes, David*, Administrative Law, 8. Auflage, London, Dublin, Edinburgh 1995
- Fourgoux, Jean-Claude*, Fraud on the Financial Interests of the Community: Obligations of the Member States and Action by the Community, in: Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), What Kind of Criminal Policy for Europe?, The Hague, London, Boston 1996, S. 145
- Freedom of Information Central Unit*, The Freedom of Information Act, 1997 in Revenue, ITR 1998, 284
- Galligan, D. J.*, Due Process and Fair Procedures, Oxford 1996
- Ganz, Gabriele*, Quasi-Legislation, London 1987
- Gassner, Ulrich M.*, Rechtsgrundlagen und Verfahrensgrundsätze des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl 1995, 16
- Geoghegan, Mary Finlay*, The Status of Non Implemented Directives before Irish Courts: Post Marleasing, in: Curtin, Deidre / O'Keefe, David, Constitutional Adjudication in European Community and National Law, Dublin 1992, S. 247
- Gerven, Walter van*, Case Law of the Court of Justice and the Protection of Community Finances, in: Europäische Kommission, Legal Protection of the financial interests of the community, Proceedings of the Seminar organized by the Directorate-General for Financial Control and the Legal Service of the Commission of the European Communities on the 27, 28 and 29 November 1989 in Brussels, Luxemburg 1990, S. 335
- Giblin, B. H.*, Rules of Evidence and Procedure at Tax Appeals, ITR 1995, 1289
- ders.*, The Court System in Ireland, ITR 1993, 650
- Gillmeister, Ferdinand*, Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, Baden-Baden 1985
- Giordano, Francesco Paolo*, Major Problems arising from the Preparation of Criminal Proceedings against Community Fraud, in: Europäische Kommission, Legal Protection of the financial interests of the community, Proceedings of the Seminar organized by the Directorate-General for Financial Control and the Legal Service of the Commission of the European Communities on the 27, 28 and 29 November 1989 in Brussels, Luxemburg 1990, S. 53

- Gleß, Sabine*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuZW 1999, 618
- dies. / Zeitler, Elisabeth*, Fair Trial Rights and the European Community's Fight Against Fraud, European Law Journal 2001, 219
- Goldstein, Laurence* (Hrsg.), Precedent in Law, Oxford 1991
- Gornig, Gilbert / Trüe, Christiane*, Die Rechtsprechung des EuGH zum europäischen allgemeinen Verwaltungsrecht, JZ 1993, 884 (fortgesetzt 2000, 934)
- dies.*, Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht, JZ 2000, 395 (fortgesetzt 2000, 446 und 501)
- Government Advisory Committee on Fraud*, Report of the Government Advisory Committee on Fraud, Dublin 1992
- Government of Ireland*, National Development Plan 2000-2006, Dublin 2000
- dass.*, Operational Programme for Transport, Ireland 1994-1999, Dublin 1994
- dass.*, Operational Programme for Agriculture, Rural Development and Forestry, 1994-1999, Dublin 1994
- dass.*, Public Financial Procedures, Dublin 1998
- dass.*, Promoting Development and Structural Adjustment in Ireland under the Community Support Framework, Programme for Industrial Development, Dublin 1991
- dass.*, Economic Infrastructure Operational Programme, Ireland 1994-1999, Investments in Postal, Energy and Telecommunications Infrastructure, Dublin 1994
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, Loseblattsammlung, Stand der Bearbeitung: 2001 (17. Ergänzungslieferung), München (zitiert: Bearbeiter, in: Grabitz/Hilf)
- Graf, Rainer*, Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1999
- Griese, Antonia*, Die Finanzierung der Europäischen Union, EuR 1998, 462
- Grimes, Richard H. / Horgan, Patrick T.*, Introduction to Law in the Republic of Ireland, Dublin 1981
- Groeben, Hans von der / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter* (Hrsg.), Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, 5. Auflage, Baden-Baden 1997 ff. (zitiert: Bearbeiter, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag)
- Häde, Ulrich*, Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – ein Überblick, EuZW 1993, 401
- Haibach, Georg*, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, NVwZ 1998, 456

- Haizmann, Detlef-Jan / Hehn, Marcus*, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, DVP 1998, 200
- Hamacher, Hans Werner*, Betrug in der Europäischen Union, Kriminalistik 1996, 778
- Handoll, John*, Protection of the Community's Interests before National Courts, in: Europäische Kommission, Legal Protection of the financial interests of the community, Proceedings of the Seminar organized by the Directorate-General for Financial Control and the Legal Service of the Commission of the European Communities on the 27, 28 and 29 November 1989 in Brussels, Luxemburg 1990, S. 91
- ders.*, Ireland – The System of administrative and penal sanctions, in: Europäische Kommission, The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities, Volume I – National Reports, Luxemburg 1994, S. 237
- Hanly, Conor*, An Introduction to Irish Criminal Law, Dublin 1999
- Hanrahan, A. K.*, Revenue Audits, ITR 1989, 494
- Harding, C. S. P.*, The European Communities and control of criminal business activities, International and Comparative Law Quarterly 1982, 246
- Harris, Bryan*, Community Fraud, New Law Journal 1988, 184
- Haus, Florian C.*, OLAF – Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, EuZW 2000, 745
- Heine, Joachim-Friedrich*, Kontroll- und Sanktionssysteme des Gemeinschaftsrechts zur Bekämpfung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EG-Haushalts, WiVerw 1996, 149
- Heitzer, Anne*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Heidelberg 1997
- Herdegen, Matthias*, Europarecht, 3. Auflage, München 2001
- Hitzler, Gerhard*, Schwarze Liste, in: Ehlers, Dirk / Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, Köln 1998, S. 245
- Hogan, Gerard*, The Legal Status of Administrative Rules and Circulars, Ir Jur 1987, 194
- ders.*, The implementation of European Union law in Ireland: The Meagher case and the democratic deficit, IJEL 1994, 190
- ders.*, Judicial Review – The Law of the Republic of Ireland, in: Hadfield, Brigid, Judicial Review, Dublin 1995, S. 316
- ders.*, Ireland in Europe: The Constitution, Common Law, Irish Society, and the development of European Legal Principles, The Law Librarian 1999, 26

- ders.* / *Schuster, Anton*, Irish Report, in: *Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), *Das Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluss*, Baden-Baden 1996, S. 437
- ders.* / *Whelan, Anthony*, *Ireland and the European Union*, Dublin 1995
- Honohan, Patrick* (Hrsg.), *EU Structural Funds in Ireland, A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994-1999*, Dublin 1997
- Horn, Hendrik* / *Kirchhoff, Thomas*, *Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energiesteuern*, *ZfZ* 2000, 364
- Hunt, Patrick*, *Revenue Penalties and the Criminal Law*, *Bar Review* 1998, 375
- ders.*, *The Taxman Cometh!! Penalties and the Criminal Law*, *ITR* 1998, 288
- Immenga, Ulrich* / *Mestmäcker, Ernst-Joachim*, *EG-Wettbewerbsrecht, Kommentar Bd. 2*, München 1997 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht*)
- Institute of European Affairs*, *AGENDA 2000 – Implications for Ireland*, Dublin 1999
- Institute of Taxation in Ireland*, *Tax Practitioners' Guide to Revenue Audit*, Dublin 1991
- Ipsen, Hans Peter*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972
- Irish Business Bureau*, *EU Structural Funds, A Practical Guide*, Brüssel 1995
- Jackson, Paul*, *Natural Justice*, 2. Auflage, London 1979
- Jarass, Hans D.*, *Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts*, *NJW* 1990, 2420
- ders.*, *Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien*, *NJW* 1991, 2665
- Judge, Norman* / *Ward, John*, *Irish Income Tax*, Dublin 1999
- Kadelbach, Stefan*, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Tübingen 1999
- Kaese, Guido*, *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union*, Münster 2000
- Keane, Ronan*, *Company Law in the Republic of Ireland*, 2. Auflage, Dublin 1991
- Keegan, Deidre*, *Revenue Powers – A Comparison between Ireland and the UK*, *ITR* 1993, 389
- Kelly, J. M.*, *The Irish Constitution*, 3. Auflage, Dublin 1994
- ders.*, *Administrative Discretion and the Courts*, *Ir Jur* 1966, 209
- Kenny, Kevin*, *Revenue Powers*, *ITR* 1993, 510
- Kohler-Gehrig, Eleonora*, *Europarecht und nationales Recht – Auslegung und Rechtsfortbildung*, *JA* 1998, 807

- Korte, Matthias*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft mit den Mitteln des Strafrechts – Das „Zweite Protokoll“, NJW 1998, 1464
- Kreis, Helmut W.*, Ermittlungsverfahren der EG-Kommission in Kartellsachen, RIW 1981, 281
- Kuhl, Lothar*, UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, Kriminalistik 1997, 105
- ders.*, Zukunftsperspektiven des EG-Sanktionsrechts, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Köln 1996, S. 149
- ders.*, The Criminal Law Protection of the Communities' Financial Interests against Fraud, CLR 1998, 259 (fortgesetzt 1998, 323)
- ders. / Spitzer, Harald*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuR 2000, 671
- dies.*, Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, EuZW 1998, 37
- Kühlhorn, Thomas*, Ermittlungen der EG-Kommission nach Art. 11 und 14 der VO 17/62, WuW 1986, 7
- Laffan, Brigid*, The Finances of the European Union, New York 1997
- Lamassoure, Alain*, Objectives and Principles of, and Constraints on, a Criminal Policy for the European Community in the Area of the Legal Protections of its Financial Interests, in: Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), What Kind of Criminal Policy for Europe?, The Hague, London, Boston 1996, S. 7
- Lang, John Temple*, Application of the Law of the European Communities in the Republic of Ireland, in: Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln (Hrsg.), Die Erweiterung der europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin, Bonn, München, 1972, S. 47
- Law Reform Commission*, The Rule Against Hearsay, Working Paper Nr. 9-1980, Dublin 1988
- Lee, Philip*, Procedures and Sanctions in Economic Administrative Law, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), International Federation for European Law, FIDE-Kongress, Bd. 3, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, Baden-Baden 1997, S. 204 ff.
- Leigh, Leonard H.*, Subvention frauds: The British experience, in: Dannecker, Gerhard (Hrsg.), Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Köln 1993, S. 70
- ders. / Smith Anthony T. H.*, Some observations on European fraud laws and their reform with reference to the EEC, Corruption and Reform 1991, 267
- Lenz, Carl Otto / Mölls, Walter*, „Due Process“ im Wettbewerbsrecht der EWG, WuW 1991, 771

- Levy, Roger P.*, A Suitable Case For Treatment: Anti-Fraud Audit By The EU, in: David Hume Institute, Fraud on the European Budget, Edinburgh 1996, S. 14
- ders.*, 1992: Towards a better budgetary control in the EC?, Corruption and Reform 1991, 285
- Lucey, Mary C.*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Irland, in: Battis, Ulrich (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, Baden-Baden 1995, S. 213
- Mager, Ute*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse, ZEuS 2000, 177
- Magiera, Siegfried*, Zur Finanzierung der Europäischen Union, in: Randelzhofer, Albrecht / Scholz, Rupert / Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 409 (zitiert: Magiera, in: GS Grabitz, S. 409)
- ders.*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, in: Wendt, Rudolf, Festschrift für Karl Heinrich Friauf, Heidelberg 1996, S. 13 (zitiert: Magiera, in: FS Friauf, S. 13)
- Matthews, Alan*, Managing the EU Structural Funds in Ireland, Cork 1994
- McDonagh, Maeve*, Freedom of Information Law in Ireland, Dublin 1998
- McDonald, Marc*, Some Aspects of the Law of Disclosure of Information, Ir Jur 1979, 229
- McFarlane, Gavin*, Customs and Excise, Law and Practice, London 1993
- ders.*, Community Crime and Corpus Juris, New Law Journal 1997, 1591
- McGuckian, Sile*, Recent developments in the law governing the admissibility of confessions in Ireland, ICLJ 1999, 8
- McIntyre, TJ*, Freedom of Information – The European Dimension, Bar Review 1999, 41
- McMahon, Bryan M. E.*, EEC Membership and the Irish legal system, Irish Studies 3, 57
- ders. / Binchy, William*, Irish Law of Torts, 2. Auflage, Dublin 1990
- ders. / Murphy, Finbarr*, European Community Law in Ireland, Dublin 1989
- Meehan, David*, Freedom of Information Act 1997: Public and Private Rights of Access to Records held by Public Bodies, ILT 1997, 178
- ders.*, The Freedom of Information Act in Context, ILT 1997, 231
- ders.*, Freedom of Access to Information on the Environment: Recent Developments and Official Responses, ILT 1998, 55
- Meldon, Jeanne*, Structural Funds and the Environment – The Environmental Effects of the EC Structural Funds in Ireland, Dublin 1992

- Mennens, Emile*, Fraud on the Financial Interests of the Community, in: Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), What Kind of Criminal Policy for Europe?, The Hague, London, Boston 1996, S. 127
- Messal, Rüdiger*, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1991
- Middendorf, Max Thomas Maria*, Amtshaftung und Gemeinschaftsrecht – Vertrauensschutz im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und nationalem Staatshaftungsrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 2001
- Mögele, Rudolf*, Betrugsbekämpfung im Bereich des gemeinschaftlichen Agrarrechts, EWS 1998, 1
- Moor, Lucien de*, The Associations of European Lawyers for the Protection of the Financial Interests of the European Community, in: Sieber, Ulrich (Hrsg.), Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1993, S. 29
- ders.*, Protection of the Financial Interests of the Community and Respect for Fundamental Rights, in: Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), What Kind of Criminal Policy for Europe?, The Hague, London, Boston 1996, S. 13
- Moore, Alan*, Taxes Acts Consolidation 1997, Dublin 1997
- Morgan, David Gwynn*, Constitutional Law of Ireland, 2. Auflage, Dublin 1990
- ders. / Hogan, Gerard*, Administrative Law in Ireland, 3. Auflage, Dublin 1998
- Müller-Ibold, Till*, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Wien 1990
- Murdoch, Henry*, A Dictionary of Irish Law, 2. Auflage, Dublin 1993
- Murphy, Finbarr*, Report on Due Process in Administrative Procedures in Ireland, in: FIDE, Due process in the Administrative Procedure, 8th Congress, Kopenhagen 1987, S. 6.1
- ders.*, Irish Participation in European Integration: The Casual Abandonment of Sovereignty?, Ir Jur 1996, 22
- Murray, Karen*, The Future of Data Protection, ILT 1995, 193
- Musil, Andreas*, Umfang und Grenzen europäischer Rechtssetzungsbefugnisse im Bereich des Strafrechts nach dem Vertrag von Amsterdam, NStZ 2000, 68
- Nelles, Ursula*, Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozessrecht für Europa?, ZStW 1997, 727
- Nettesheim, Martin*, Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, in: Randelzhofer, Albrecht / Scholz, Rupert / Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 447 (zitiert: Nettesheim, in: GS Grabitz, S. 447)

- Nicolaysen, Gert*, Europarecht I, Baden-Baden 1991
- Noctor, Cathleen*, The Freedom of Information Act 1997 in the High Court, *ILT* 2001, 81
- O'Connor, Paul A. / Cooney, Thomas A. M.*, Criminal Due Process, The Pre-Trial Stage and Self-Incrimination, *Ir Jur* 1980, 219
- O'Leary, S.*, The Irish Approach, in: Hulst, Jaap van der (Hrsg.), *EC Fraud*, Deventer, Boston 1993, S. 75
- O'Neill, Michael*, The Direct Effect of Community Directives: the Court of Justice defines the boundaries, *ILT* 1994, 283
- Office of the Comptroller and Auditor General*, Department of Agriculture, Food and Forestry – FEOGA Borrowing, Dublin 1995
- dass.*, Regional Development Measures, Dublin 1995
- dass.*, Corporate Report 1999, Dublin 1999
- Ombudsman*, Annual Report of the Ombudsman 1995, Dublin 1996
- Oppermann, Thomas*, Europarecht, 2. Auflage, München 1999
- Osborough, W. N.*, Studies in Irish Legal History, Dublin 1999
- Otto, Harro*, Das Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, *Jura* 2000, 98
- Pache, Eckhard*, Die Kontrolldichte in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, *DVB* 1998, 380
- ders.*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1994
- Passas, Nikos / Nelken, David*, The thin line between legitimate and criminal enterprises: Subsidy frauds in the European Community, *Crime, Law and Social Change* 1993, 223
- dies.*, The fight against fraud in the European Community: Cacaphony rather than harmony, *Corruption and Reform* 1991, 237
- Phelan, Diarmuid Rossa / Whelan, Anthony*, National Constitutional Law and European Integration, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *International Federation for European Law, FIDE-Kongress, Bd. 1, Nationales Verfassungsrecht mit Blick auf die europäische Integration*, Baden-Baden 1997, S. 292
- Pieper, Stefan Ulrich*, Subsidiarität – Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, Köln, Berlin, Bonn, München 1993
- Pierse, Robert*, New Superior Courts Rules on Disclosure and Admission of Report and Statements, *ILT* 1997, 190
- Pratley, Alan*, Possible effects of enforcement on financial control of EU funds and protection of EU financial interests, *European Financial Services Law* 1997, 288

- Prieß, Hans-Joachim*, Erscheinungsformen von Hemmnissen und Sanktionen im Gemeinschaftsrecht, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Köln 1996, S. 44
- ders. / Spitzer, Harald*, Die Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft, EuZW 1994, 297
- Public concern at Work*, Whistleblowing, Fraud & the European Union, An analysis of the laws and practices in Europe which affect attitudes toward, London 1996
- Quinn, Seán E.*, Criminal Law in Ireland, 3. Auflage, Dublin 1998
- Rausch, Rolf*, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und -würdigungen durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1994
- Redmond, Aidan*, The Privilege against self-incrimination in the context of the 1990 Companies Act, ICLJ 1992, 118
- Redmond, Mark*, The New Revenue Powers, ITR 1999, 275
- Rehmann, Wolfgang A.*, Zur Vollstreckung einer Nachprüfungsentscheidung der Kommission der EG, NJW 1987, 3061
- Reid, Madeleine*, The Impact of Community Law on the Irish Constitution, Dublin 1990
- Rengeling, Hans-Werner*, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Köln, Berlin, Bonn, München 1977
- Revenue Commissioners*, Code of Practice for Revenue Auditors, Dublin 1998
- dass.*, Taxpayers Charter of Rights, Dublin 1998
- dass.*, A Guide to Customs Audit, Dublin 1996
- dass.*, Customs and Excise Import & Export Guide, Dublin 1997
- dass.*, Guide to the Functions & Records of the Office, Freedom of Information Act, 1997 – Section 15 Reference Book, Dublin 1998
- dass.*, CAP Instructions to Staff, Dublin 1997
- dass.*, Customs and Excise Enforcement Procedures Manual, Dublin 1997
- dass.*, FEOGA Audit Manual, Dublin 2001
- dass.*, Guidelines for Customs Audits, Dublin 1997
- Riedel, Eibe*, Europäisches Verwaltungsverfahrenssysteme im Vergleich, EuR – Beiheft 1 – 1995, 49
- Ritgen, Klaus*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, ZRP 2000, 371
- Ruimschotel, Dick*, The EC Budget. Ten Per Cent Fraud? A Policy Analysis Approach, Journal of Common Market Studies 1994, 319
- Rump, Jürgen*, Kontrollen im Marktordnungsrecht: Die Sicht der Zollfahndung, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, Köln, 2000, S. 129

- Rüsken, Reinhart*, Zollrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand der Bearbeitung: 2001 (80. Ergänzungslieferung); Bonn (zitiert: Bearbeiter, in: Rüsken, Zollrecht)
- Ryan, Edward F / Magee, Philip P.*, The Irish Criminal Process, Dublin 1983
- Schoch, Friedrich*, Europäisierung der Verwaltungsrechtsordnung, VBlBW 1999, 241
- Scholz, Rupert*, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht, DÖV 1998, 261
- ders.*, Grundrechtsprobleme im europäischen Kartellrecht – Zur Hoechst-Entscheidung des EuGH, WuW 1990, 99
- Schriefers, Marcus*, Die Ermittlungsbefugnisse der EG-Kommission in Kartellverfahren, WuW 1993, 98
- Schrömbges, Ulrich*, Die Marktordnungsprüfung im Erstattungsbereich, ZfZ 1997, 290
- ders.*, Kontrollen im Marktordnungsrecht: Die Sicht der Wirtschaft, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, Köln 2000, S. 145
- ders. / Schrader, Karl-Heinz*, Zur Problematik der Sanktionsregelung im Ausfuhrerstattungsbereich, ZfZ 2001, 2
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000 (zitiert: Bearbeiter, in: Schwarze, EU-Kommentar)
- ders.*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1 und 2, Baden-Baden 1988
- Selmayr, Martin / Kamann, Hans-Georg*, Streit um die Unabhängigkeit, in: FAZ v. 11.04.2000, S. 14
- Sheehy, S. J.*, The Common Agricultural Policy and Ireland, Irish Studies 3, 79
- Sherlock, Ann / Harding, Christopher*, Controlling Fraud within the European Community, ELR 1991, 20
- Shuibhne, Niamh Nic*, The Use of the Irish Language for Official Purposes, ILT 2001, 174
- Simitis, Spiros*, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, 281
- ders.*, Datenschutz – Rückschritt oder Neubeginn?, NJW 1998, 2473
- Skiades, Dimitrios V.*, EC: The Role of the European Court of Auditors in the Battle against Fraud and Corruption in the European Communities, Journal of Financial Crime 1998, 178
- Smith, J. C.*, Questioning by the Police: Some Further Points – 1, CLR 1960, 347
- Smyth, David Conlan*, Access to EC Information and the Principle of Transparency, Bar Review 1998, 328

- Sommermann, Karl-Peter*, Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBl 1996, 889
- Spitzer, Harald*, Kontrollen und Überprüfungen der Kommission vor Ort zum Schutz der finanziellen Interessen der EG, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, Köln 2000, S. 31
- Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Auflage, München 2001 (zitiert: Bearbeiter, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG)
- Stoffers, Kristian F.*, Der Schutz der EU-Finanzinteressen durch das deutsche Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht, EuZW 1994, 304
- Stout, Ronald M.*, Administrative Law in Ireland, Dublin 1985
- Strasser, Daniel*, Die Finanzen Europas, 7. Auflage, 3. Auflage in deutscher Sprache, Luxemburg 1991
- Streinz, Rudolf*, Europarecht, 5. Auflage, Heidelberg 2001
- ders.*, Der „effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: Due, Ole / Lutter, Marcus / Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. 2, Baden-Baden 1995, S. 1491 (zitiert: Streinz, in: FS Everling Bd. 2, S. 1491)
- Tettinger, Peter J.*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, 1010
- Theato, Diemut R.*, The Action of the European Parliament To Protect Community Finances: The Harmonization of Criminal and Administrative Legislation and The Investigative Power of the European Parliament, in: Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), What Kind of Criminal Policy for Europe?, The Hague, London, Boston 1996, S. 323
- dies.*, Freier Warenverkehr verlangt Zollkontrollen, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, Köln 2000, S. 11
- Thym, Daniel*, Europaabgeordnete gegen Europaparlament – der erste Akt des Streits um OLAF, EuR 2000, 990
- Tiedemann, Klaus*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, NJW 1993, 23
- ders.*, Die Europäisierung des Strafrechts, in: Kreuzer, Karl F. (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 133
- ders.*, The Level of Protection Afforded to the Community's Financial Interests: Criminal and Administrative Sanctions, in: Europäische Kommission, Legal Protection of the financial interests of the community, Proceedings of the Seminar organized by the Directorate-General for Financial Control and the Legal Service of the Commission of the European Communities on the 27, 28 and 29 November 1989 in Brussels, Luxemburg 1990, S. 131

- Tomkin, David / Dignam, Alan*, Investigations and Inspections under the Companies Act 1990, *ILT* 1994, 26
- Travers, Noel*, Community Directives: Effects, Efficiency, Justiciability, *IJEL* 1998, 165
- Tupman, Bill*, The Sovereignty of Fraud and the Fraud of Sovereignty: OLAF and the Wise Men, *Journal of Financial Crime* 2000, 32
- Tupman, W. A.*, The search for supra-national solutions: Investigating fraud against the European Budget, in: David Hume Institute, *Fraud on the European Budget*, Edinburgh 1996, S. 43 (auch abgedruckt in *Journal of Financial Crime* 1997, 152)
- Überwachungsausschuss, Tätigkeitsbericht, Juli 1999 – Juli 2000, Brüssel 2000
- UCLAF*, Anti-fraud coordination in the EU, *European Journal on Criminal Policy and Research* 1995, 65
- Ulrich, Stephan*, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei Wirtschaftsbeteiligten, *EWS* 2000, 137
- ders., Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Wien 1999
- Ussher, Patrick*, *Company Law in Ireland*, London 1986
- Vedder, Christoph*, (Teil)Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts der EG?, *EuR – Beiheft* 1 – 1995, 75
- Vervaele, John A. E.*, Community Investigative Procedures and Enforcement of Sanctions, in: Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, The Hague, London, Boston 1996, S. 209
- ders., Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU?, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1999, 331
- ders., *Fraud against the Community, The Need for European Fraud Legislation*, Deventer, Boston 1992
- ders., Gathering and Use of Evidence With Regard to the Infringement of EC Financial Interests, in: Höpfel, Frank / Huber, Barbara, *Beweisverbote in Ländern der EU und vergleichbaren Rechtsordnungen*, Wien 1999, S. 245
- ders. (Hrsg.), *Administrative Sanctioning Powers of and in the Community. Towards a System of European Administrative Sanctions?*, in: ders. (Hrsg.), *Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands*, Deventer 1994, S. 161
- Vieweg, Klaus*, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in der Rechtsordnung Irlands, in: Lukes, Rudolf, *Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten*, Berlin 1986, S. 291

- Wade, Williams / Forsyth, Christopher*, Administrative Law, 7. Auflage, Oxford 1994
- Walsh, Dermot P.J.*, The Irish Police, Dublin 1998
- Weiß, Wolfgang*, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren, Köln, Berlin, Bonn, München 1996
- ders.*, Haben juristische Personen ein Aussageverweigerungsrecht?, JZ 1998, 289
- ders.*, Der Schutz auf Aussageverweigerung durch die EMRK, NJW 1999, 2236
- White, Simone*, VAT Revenue and organised crime: Time for Action, ELR 1999, 433
- dies.*, Proposed Measures against Corruption of Officials in the European Union, ELR 1996, 465
- dies.*, Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption, The Hague, London, Boston 1998
- dies.*, A variable geometry of enforcement? Aspects of European Community budget fraud, Crime, Law and Social Change 1995, 235
- dies.*, Recovering EC funds: the extra-judicial route, in: David Hume Institute, Fraud on the European Budget, Edinburgh 1996, S. 61
- Williams, Christopher*, Questioning by the Police: Some Further Points – 2, CLR 1960, 352
- Williams, Glanville*, Questioning by the Police: Some Practical Considerations, CLR 1960, 325
- Winkler, Roland*, Das „Alcan“-Urteil, DÖV 1999, 148
- Winterfeld, Achim von*, Die Rechte der Verteidigung in Kartellverfahren vor der EG-Kommission, RIW 1981, 801
- Wolffgang, Hans-Michael*, Betrugsbekämpfung im Marktordnungsrecht, in: Ehlers, Dirk / Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, Köln 1998, S. 209
- ders. / Ulrich, Stephan*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1998, 616
- Zieschang, Frank*, Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, EuZW 1997, 78
- Zuleeg, Manfred*, Der Beitrag des Strafrechts zur Europäischen Integration, JZ 1992, 761

Sämtliche sich auf das Internet beziehende Zitate wurden letztmals am 27.03.2002 auf ihre Aktualität hin überprüft und sind in den Fußnoten in spitze Klammern gesetzt.

Verzeichnis der zitierten Gemeinschaftsrechtsakte und Übereinkommen

Verordnungen

VO Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABIEG Nr. 17 vom 6.10.1958, S. 385 ff.

VO (EWG) Nr. 17, Erste Durchführungsverordnung zu den Art. 85 und 86 des Vertrages, ABIEG Nr. 204 vom 21.02.1962, S. 62 ff.

VO (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29.05.1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereingemittel, ABIEG Nr. L 155 vom 7.06.1989, S. 9 ff.

VO (EWG) Nr. 4045/89 des Rates vom 21.12.1989 über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, und zur Aufhebung der Richtlinie 77/435/EWG, ABIEG Nr. L 388 vom 30.12.1989, S. 18 ff.

VO (EWG) Nr. 1863/90 der Kommission vom 29.06.1990 mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EWG) Nr. 4045/89 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, sowie zur Aufhebung der Richtlinie 77/435/EWG, ABIEG Nr. L 170 vom 03.07.1990, S. 23 ff.

VO (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 04.03.1991 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, ABIEG Nr. L 67 vom 14.03.1991, S. 11 ff.

VO (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16.05.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABIEG Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff.

VO (EG) Nr. 1681/94 der Kommission vom 11.07.1994 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems, ABIEG Nr. L 178 vom 12.07.1994, S. 43 ff.

VO (EG) Nr. 3094/94 des Rates vom 12.12.1994 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 4045/89 über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des

- Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, ABIEG Nr. L 328 vom 20.12.1994, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 1469/95 des Rates vom 22.06.1995 über Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen, ABIEG Nr. L 145 vom 29.06.1995, S. 1 ff.
- VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 2992/95 der Kommission vom 19.12.1995 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 1863/90 mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EWG) Nr. 4045/89 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, sowie zur Aufhebung der Richtlinie 77/435/EWG, ABIEG Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 11 ff.
- VO (Euratom/EG) 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, ABIEG 1996 Nr. L 292 vom 15.11.1996, S. 2 ff.
- VO (EG) Nr. 2278/96 der Kommission vom 28.11.1996 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 1863/90 mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EWG) Nr. 4045/89 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, sowie zur Aufhebung der Richtlinie 77/435/EWG, ABIEG Nr. L 308 vom 29.11.1996, S. 30 ff.
- VO (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13.03.1997 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 Agrarregelung, ABIEG Nr. L 82 vom 22.03.1997, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 723/97 des Rates vom 22.04.1997 über die Durchführung von Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrollen der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, ABIEG Nr. L 108 vom 25.04.1997, S. 6 ff.
- VO (EG) Nr. 1780/97 der Kommission vom 15.09.1997 mit Durchführungsvorschriften zu der VO (EG) Nr. 723/97 des Rates über die Durchführung von Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten im Bereich der

- Kontrollen der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, ABIEG Nr. L 252 vom 16.09.1997, S. 20 ff.
- VO (EG) Nr. 1890/98 der Kommission vom 3.09.1998 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1780/97 mit Durchführungsvorschriften zu der VO (EG) Nr. 723/97 des Rates über die Durchführung von Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kontrollen der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, ABIEG Nr. L 245 vom 4.09.1998, S. 28 ff.
- VO (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 1 ff.
- VO (Euratom) Nr. 1074/99 des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 8 ff.
- VO (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 80 ff.
- VO (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17.05.1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 103 ff.
- VO (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21.06.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 1263/99 des Rates vom 21.06.1999 über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 54 ff.
- VO (EG) Nr. 1264/99 des Rates vom 21.06.1999 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 57 ff.
- VO (EG) Nr. 1265/99 des Rates vom 21.06.1999 zur Änderung von Anhang II der VO (EG) zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABIEG Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 62 ff.
- VO (EG) Nr. 1750/99 der Kommission vom 23.07.1999, ABIEG Nr. L 214 vom 13.08.1999, S. 31 ff.
- VO (EG) Nr. 1783/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABIEG Nr. L 213 vom 13.08.1999, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 1784/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, ABIEG Nr. L 213, vom 13.08.1999, S. 5 ff.

- VO (EG) Nr. 214/00 des Rates vom 24.01.2000 über Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland, ABIEG Nr. L 24 vom 29.01.2000, S. 7 ff.
- VO (EG, Euratom) Nr. 1150/00 des Rates vom 22.05.2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABIEG Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 1159/00 der Kommission vom 30.05.2000 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds, ABIEG Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 30 ff.
- VO (EG) Nr. 1685/00 der Kommission vom 28.07.2000 hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierten Operationen, ABIEG Nr. L 193 vom 29.07.2000, S. 39 ff.
- VO (EG) Nr. 2075/00 der Kommission vom 29.09.2000 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1750/1999 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABIEG Nr. L 246 vom 30.09.2000, S. 46 ff.
- VO (EG) Nr. 45/01 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, ABIEG Nr. L 8 vom 12.01.2001, S. 1 ff.
- VO (EG) Nr. 438/01 der Kommission vom 02.03.2001 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1260/99 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, ABIEG Nr. L 63 vom 03.03.2001, S. 21 ff.
- VO (EG) Nr. 448/01 der Kommission vom 02.03.2001 hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen, ABIEG Nr. L 64 vom 06.03.2001, S. 13 ff.
- VO (EG) Nr. 672/01 der Kommission vom 02.04.2001, ABIEG Nr. L 93 vom 03.04.2001, S. 28.
- VO (EG) Nr. 1049/01 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABIEG Nr. L 145 vom 31.05.2001, S. 43 ff.

Richtlinien

- Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung perso-

nenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABIEG Nr. L 281 vom 23.11.1995, S. 31 ff.

Beschlüsse

Beschluss 93/730/EG, Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten, ABIEG Nr. L 340 vom 31.12.1993, S. 41 f.

Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20.12.1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, ABIEG Nr. L 340 vom 31.12.1993, S. 43 f.

Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 08.02.1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, ABIEG Nr. L 46 vom 18.02.1994, S. 58 f.

Beschluss 97/632/EGKS, EG, Euratom des Europäischen Parlaments vom 10.07.1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, ABIEG Nr. L 263 vom 25.09.1997, S. 27 f.

Beschluss 99/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28.04.1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 20 ff.

Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29.09.2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

Beschluss 2001/110/EG, EGKS, Euratom: Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, ABIEG Nr. L 56 vom 26.02.2001, S. 1 ff.

Entscheidungen

Entscheidung 90/183/Euratom, EWG der Kommission vom 23.03.1990 mit der Irland ermächtigt wird, bei der Berechnung der Grundlage für die MwSt.-Eigenmittel bestimmte Gruppen von Umsätzen nicht zu berücksichtigen und die Grundlage bei bestimmten anderen Gruppen von Umsätzen anhand annähernder Schätzungen zu ermitteln, ABIEG Nr. L 99 vom 19.04.1990, S. 35 ff.

Übereinkommen

Übereinkommen aufgrund Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 49 ff.

Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich, ABIEG Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 34 ff.

Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG Nr. C 313 vom 23.10.1996, S. 2 ff.

Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung, ABIEG Nr. C 151 vom 20.05.1997, S. 2 ff.

Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG Nr. C 221 vom 19.07.1997, S. 12 ff.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABIEG Nr. C 364 vom 18.12.2000, S. 1 ff.

Vita

Geboren 1975 in Kassel; Abitur 1994; Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August Universität in Göttingen 1994 – 1995; Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen-Wilhelms Universität Münster 1995 – 1999; Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Westfälischen-Wilhelms Universität Münster 1996 – 1998; Studium *Law and Economics* an der *University of Leicester* (UK) 1996 – 1997; 1. juristisches Staatsexamen 1999; Promotion an der Westfälischen-Wilhelms Universität Münster 1999 – 2001; Forschungsaufenthalt am *Trinity College Dublin* 2000; Stipendium vom Deutschen Akademischen Austauschdienst; wissenschaftliche Hilfskraft bei Prof. Dr. Volker Epping, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europarecht und Völkerrecht 2000 – 2001; seit 2001 Referendariat LG Münster.